



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

Constituciones locales emitidas por los Estados con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

PO E042 C667.10c Constituciones locales emitidas por los Estados con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 / estudio introductorio Elisur Arteaga Nava ; [esta obra estuvo a cargo del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el marco de los trabajos de la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; presentación y Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión Organizadora Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales ; introducción, Coordinador General y Vocal de la Comisión Organizadora Ministro José Ramón Cossío Díaz ; Consejero de la Judicatura Federal y Vocal de la Comisión Organizadora Magistrado Manuel Ernesto Saloma Vera]. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
xxii, 157 p. ; 22 cm.

Incluye: disco compacto con apéndice documental, 4 ¾ plg.

En la cubierta: El Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México. 100 aniversario Constitución 1917

ISBN 978-607-630-467-9

1. Constituciones locales – Entidades federativas – Evolución – México 2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – Soberanía – Autonomía – Doctrina 3. Justicia constitucional local – Teoría 4. Poderes de los Estados – Intervención 5. Poder Judicial – Facultades jurisdiccionales 6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 7. Constitución de 1836 8. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 I. Arteaga Nava, Elisur, prolog. II. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes III. México. Poder Judicial de la Federación. Comisión Organizadora para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos IV. Aguilar Morales, Luis María, 1949- V. Cossío Díaz, José Ramón, 1960- VI. Saloma Vera, Manuel Ernesto

Primera edición: octubre de 2016

D. R. Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C. P. 06065, Ciudad de México, México

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

Impreso en México
Printed in Mexico

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional del Poder Judicial de la Federación.

Esta obra forma parte del Programa de Trabajo de la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estuvo a cargo del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su edición estuvo al cuidado de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Constituciones locales emitidas
por los Estados con base en la
Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos de 1917**

Estudio introductorio:

Elisur Arteaga Nava

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Eduardo Medina Mora Icaza

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Consejero Felipe Borrego Estrada
Consejera Rosa Elena González Tirado
Consejera Martha María del Carmen Hernández Álvarez
Consejero Alfonso Pérez Daza
Consejero Manuel Ernesto Saloma Vera
Consejero J. Guadalupe Tafoya Hernández

**COMISIÓN ORGANIZADORA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
PARA LOS FESTEJOS DEL CENTENARIO DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente de la SCJN, del CJF y de la Comisión

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Coordinador General y Vocal de la Comisión

Consejero Ernesto Saloma Vera
Vocal de la Comisión Organizadora

CONSEJO ASESOR DE LA COMISIÓN ORGANIZADORA

Mtra. Gabriela Breña Sánchez

Dr. Javier Garciadiego Dantan

Dr. Andrés Lira González

Mtro. Ignacio Marván Laborde

Dr. Pablo Mijangos y González

Dr. José María Murià Rouret

Dra. Lorenza del Río Cañedo

Dr. Rafael Diego-Fernández Sotelo

Dra. María del Pilar Hernández

Dr. Sergio López Ayllón

Dr. Luis Medina Peña

Magdo. Salvador Mondragón Reyes

Dra. Erika Pani Bano

Dra. Elisa Speckman Guerra

Contenido

PRESENTACIÓN	XIII
INTRODUCCIÓN.....	XVII
ESTUDIO INTRODUCTORIO. LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NOTAS PARA UN NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL	
<i>Elisur Arteaga Nava</i>	
Nota aclaratoria	1
1. Elementos para una teoría constitucional local	2
La soberanía y la autonomía en la Constitución de 1917.....	4
Constituyentes y soberanía	8
Constituyente de 1824	10
Constituyente de 1836	11
Constituyente de 1857	12
Constituyente de 1917	13
Autonomía de los constituyentes locales.....	15
Derecho de la revolución y legitimidad del constituyente de 1917	18
Pacto federal	20

Naturaleza de la unión que deriva del pacto	23
Unión indestructible	24
Estados indestructibles.....	24
Igualdad jurídica entre los Estados	25
2. Derecho constitucional local. Teoría constitucional (introducción).....	26
Facultades residuales	26
Autonomía	28
División de Poderes y funciones.....	31
Poder Legislativo local.....	32
Poder Ejecutivo local.....	33
Poder Judicial local	35
Competencia	36
Más de tres poderes locales	37
Los municipios	39
Autonomía local	41
Cuestionamientos respecto a su legitimidad	41
Supremacía de las Constituciones locales.....	42
a) Doble imperativo de constitucionalidad	42
b) Supremacía de la Constitución local y contradicción entre los textos	44
c) Invalidez e inaplicabilidad de los actos o hechos contrarios a las constituciones locales.....	47
Reformas a las constituciones locales	51

Artículo 124.....	53
Artículo 41	55
Artículo 105, fracciones I y II.....	57
Conflictos de límites de las entidades entre sí.....	57
Obligaciones para los poderes y autoridades de las entidades federativas.....	58
Publicación de las leyes federales por los gobernadores(artículo 120)	59
Obligaciones que derivan para los poderes y autoridades locales del artículo 121.....	63
Obligaciones que derivan para los poderes y autoridades locales del artículo 133.....	64
Prohibiciones a los poderes y autoridades de las entidades (artículos 117 y 118)	65
Prohibiciones absolutas (artículo 117)	66
Combate al alcoholismo	67
Prohibiciones relativas (artículo 118).....	68
Principios que regulan las prohibiciones.....	71
3. Intervenciones.....	72
a) Intervenciones de los poderes federales en las entidades	72
La desaparición de poderes (artículo 76, fracción V)...	73
La intervención política del senado (artículo 76, fracción VI)	76

Aprobación de convenios de límites entre las entidades (artículos 46 y 76, fracción X).....	80
Conflictos de límites entre una entidad y otras naciones	83
Intervención reconstructiva (artículo 115 en relación con el 110).....	83
Intervención ejecutiva (artículo 119).....	84
Intervención judicial (artículos 103, fracción III y 107, fracciones XVI y XVII).....	86
b) Intervenciones de las entidades en el ámbito general.....	87
Ámbito supranacional.....	87
Ámbito federal	87
Otras instituciones (artículos 115, 116 y 119)	89
Conflicto de límites entre los municipios de un Estado...	90
Defensa de las Constituciones locales.....	91
Ubicación de los cuarteles, fuertes y almacenes (artículo 132)	91
4. Competencia de los tribunales federales y locales	93
Aspectos técnicos (consideraciones generales)	93
Competencia común de los tribunales federales	95
Artículo 104, fracción II, jurisdicción dual a favor de los Jueces locales.....	97
Artículo 73, fracción XXI, último párrafo, jurisdicción dual a favor de las autoridades locales	102

Artículo 73, fracción XXI, penúltimo párrafo, jurisdicción dual por atracción en favor de las autoridades federales.....	102
Artículo 73, fracción XXI, inciso c)	104
Artículo 123, apartado A, fracción XXXI, jurisdicción dual a favor de las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales	104
Controversias entre un Estado y vecinos de otro (artículo 104, fracción VII). Antecedentes	105
Antecedentes en la legislación mexicana.....	106
Competencia ordinaria de los tribunales de la federación	108
Controversias entre un Estado y particulares vecinos de otro	109
Competencia de los Jueces federales y los locales	118
Competencia de los Jueces de distrito en la materia..	118
Jurisdicción especial y jurisdicción general de los Jueces federales.....	119
Juez de Distrito en materia civil en función del lugar ...	120
Diferentes tipos de controversias previstos en la fracción VII del artículo 104 constitucional	121
Ley aplicable en los supuestos previstos en la fracción VII del artículo 104	122
a) Ley sustantiva	122
b) Ley procesal.....	123

Artículo 105 fracción III	123
Supuesto en que el Pleno de la Suprema Corte asume el conocimiento de una apelación	124
Titulares del derecho de petición	126
Momento procesal en que el Pleno de la Suprema Corte asume el conocimiento de una apelación.....	128
a) Norma aplicable en la tramitación del recurso ...	128
b) Implicaciones procesales de la institución.....	128
Doctrinarios del derecho constitucional local.....	130
Fuentes	133

ANEXO

Datos sobre las entidades federativas y sus Constituciones.....	137
--	-----

Presentación

EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. 100 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Unión, el eje rector de las instituciones, de las políticas públicas y de las reglas de convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad. Su contenido y sus principios, edificados sobre la base de las ideologías que han marcado el devenir de nuestra nación después de consumada la Independencia y de aquellas que detonaron la Revolución, está próximo a cumplir cien años. Éste es un acontecimiento propicio para reflexionar sobre su evolución a lo largo del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, con el fin de plantear una visión prospectiva del constitucionalismo en nuestro sistema jurídico.

Al ser la Constitución el gran legado cultural de la Revolución de 1910, conmemorar su promulgación representa la confirmación de que los anhelos del pueblo de México se concretan permanente-

mente en el respeto y la protección de los derechos humanos, y en la modernización de las instituciones fundamentales; así también, constituye una oportunidad para ratificar nuestro compromiso inalterable con la libertad, la justicia y las exigencias históricas de la sociedad.

La relevancia de este acontecimiento llevó a que el 5 de febrero de 2013, los representantes de los tres Poderes de la Unión firmaran el *Acuerdo para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;¹ por ello, se conformó la *Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario*, orientada de manera preponderante a identificar y relacionar los sucesos, las acciones, los personajes y los documentos jurídicos y jurisdiccionales que marcaron el rumbo de la nación mexicana durante el siglo XX, así como la manera en que éstos perfilan y definen al Poder Judicial de la Federación como una institución fundamental en el proceso continuo de construcción del Estado de derecho en México.

XIV

Bajo esos compromisos, los trabajos que el Poder Judicial de la Federación ha programado para celebrar el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están dedicados a explicar desde la perspectiva de la administración de justicia

¹ *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, miércoles 6 de febrero de 2013.

federal, la manera en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales del Poder Judicial de la Federación contribuyen a la consolidación del orden constitucional de nuestro país.

En consecuencia, es preciso reconocer que nuestras instituciones jurídicas y políticas se encuentran actualmente en una etapa de transición significativa. A lo largo de sus casi cien años, el texto original de nuestra Constitución se ha ido modificando para adecuarse a los nuevos tiempos, a las nuevas circunstancias y a las exigencias históricas de la sociedad. Se han ampliado los derechos individuales, se han reconocido los derechos colectivos, se han establecido mecanismos para su defensa, se ha adecuado la relación entre el Estado y una sociedad cada vez más plural, diversa y compleja, sin que ello hubiera significado la modificación de sus principios o directrices esenciales. México es una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados libres y soberanos.

Como garante del orden constitucional, al Poder Judicial de la Federación le corresponde aportar elementos que permitan a la sociedad participar activamente en el proceso de construcción de la nueva cultura jurídica, en torno a la propia norma fundamental y los principios que establece, con lo que sin duda, se refuerza la finalidad última de la Judicatura Federal: la protección más amplia de la persona y la salvaguarda de sus derechos.

En el México actual, el texto constitucional se reafirma como la guía para seguir edificando el país que anhelamos para las generaciones presentes y futuras. La Constitución es la hoja de ruta de la nación, el pacto duradero de nuestra vida institucional y el soporte de nuestra convivencia social, y como norma suprema a ella debe ajustarse y someterse toda norma que se genere dentro de su ámbito general de aplicación. De igual forma, es necesario ratificar día con día nuestra convicción para que, al amparo de la supremacía constitucional, consolidemos el país de justicia y libertad que el pueblo merece.

XVI

Con estas bases, para propiciar el conocimiento, difusión y reflexión de nuestra *Carta Magna*, así como su historia y aplicación por el Poder Judicial de la Federación, tengo el agrado de poner a disposición del público en general un conjunto de publicaciones: obras conmemorativas, compilaciones, estudios monográficos y facsimilares, que sin duda resultarán de gran interés y provecho.

Ministro Luis María Aguilar Morales
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

Introducción

La conmemoración del centenario de la Constitución Política de 1917 representa, para los tres Poderes de la Unión, un acontecimiento trascendental para traer a la memoria de la sociedad mexicana los caminos andados por los hombres y las instituciones que han forjado nuestro país. En esencia, para celebrar nuestra historia jurídica y política.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como una de las instituciones que ha participado activamente en este tránsito histórico desde hace más de 190 años, ha sido factor sustantivo en la definición de los principios que forman a un Estado constitucional y democrático de derecho al ser intérprete y garante de la Constitución. El centenario representa una oportunidad más para que, de manera incluyente y plural, la sociedad pueda recordar los acontecimientos que dieron origen a la Constitución que nos rige actualmente, así como conocer, reflexionar y propiciar un diálogo fecundo en torno a su contenido y proyección.

En razón de ello, para el Poder Judicial de la Federación representa un alto compromiso el ser partícipe de esta tarea de

divulgación, a fin de contribuir a formar a las personas en el contenido de la Carta Magna y sus significados, así como a construir un debate abierto y franco en torno a nuestro pasado y los retos que plantean los tiempos actuales; por lo que se ha propuesto llevar a cabo diversas actividades encaminadas a socializar la Constitución.

En este marco, promoveremos obras y eventos que ayuden a comprender la importancia de conocer nuestra Constitución, su aplicación y los criterios que se desprenden de su interpretación como parte de la labor sustantiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales y Juzgados Federales. Lo anterior, con la firme intención de mejorar de manera progresiva el conocimiento de los temas que atañen a la norma suprema y a la función de la judicatura, así como para incentivar a la sociedad en general a participar en las actividades que implican el diseño y construcción del diario quehacer público y, en particular, respecto de la protección y defensa de los derechos humanos.

XVIII

Para conseguirlo, el Poder Judicial de la Federación ha trazado un programa de trabajo a desarrollarse en el periodo 2014-2017, dentro del cual, como herramienta sustantiva para la difusión y discusión de contenidos e ideas, se ha contemplado generar un conjunto de obras particularmente dedicadas a la sociedad en general, a las que se aúnan obras especializadas para la comunidad jurídica así como exposiciones, conferencias, seminarios, coloquios,

mesas redondas, transmisiones especiales por radio y televisión y concursos de ensayo y tesis, entre otros.

De esta manera, las publicaciones que forman parte de este proyecto, y que incluyen facsimilares, reediciones, compilaciones, estudios monográficos, obras colectivas, folletos e historietas, guardan un enfoque multidisciplinario, con una visión de lo nacional e internacional, que procura a su vez ser cercano y accesible a todos los sectores de la sociedad.

La organización de tales obras obedece a los tres ejes en los que se divide el Programa de Trabajo del Poder Judicial de la Federación y que en una línea de tiempo parten de 1898, últimos años del Porfiriato e inicio de la Cuarta Época del *Semanario Judicial de la Federación* hasta el 2011 y la prospectiva que el presente nos permite explorar, proponer o concebir.

El primer eje corresponde a “El Poder Judicial de la Federación, eje transversal en el devenir histórico constitucional”, que abarca el periodo de 1898 a 1988. El segundo se denomina “El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional y garante de nuestra Constitución en la consolidación del Estado Mexicano”, que comprende de 1988 a la conclusión de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*. El tercero se refiere a “La labor del Poder Judicial de la Federación en la cons-

trucción del nuevo paradigma constitucional”, el cual inicia con la Décima Época e integra el análisis en torno al futuro del constitucionalismo y de la administración de justicia en México.

Bajo esta metodología y teniendo como centro a la Constitución y, por tanto, a la construcción y consolidación del Estado de Derecho en México y la protección de los derechos humanos como temas transversales de todos estos estudios, tenemos confianza en que los trabajos proyectados para conmemorar la promulgación de la Constitución de 1917, aportarán valiosos elementos en materia de pedagogía constitucional.

XX

La instrumentación de acciones bajo dicha perspectiva pretende asegurar que la sociedad tenga acceso al conocimiento de los derechos que protege la Constitución y, con ello, garantizar –a través de las instituciones–, la protección de las personas y sus derechos; así como incentivar una amplia participación ciudadana.

La cercanía y accesibilidad que se busca a través de los materiales que se generen, redundará en los distintos formatos en los que se requieren este tipo de herramientas para que puedan ser consultadas por niñas, niños, adolescentes, personas adultas, con discapacidad, o miembros de nuestros pueblos indígenas, entre otros. Por esta razón se ha considerado que las distintas obras se generen en formatos impresos y electrónicos, así como a través

de medios masivos como el radio y la televisión, con lo que se conforma una amplia gama de opciones para participar de estos festejos a fin de llegar al mayor número de personas posible; desde luego con la premisa de que la claridad de las ideas no significa sacrificar la seriedad y la profundidad de la información. Por ello, tanto especialistas como público en general podrán ser receptores del mensaje que se pretende transmitir.

Ahora bien, dentro de los temas que abordan estas actividades se encuentran, entre otros: el proceso de gestación, consolidación y aplicación de la Constitución de 1917 y de las 31 Constituciones de las Entidades Federativas; la evolución constitucional y la función jurisdiccional; los derechos de la niñez desde el nacimiento hasta la mayoría de edad; los derechos de las mujeres; el constitucionalismo mexicano de los siglos XIX y XX; la justicia federal en las entidades federativas durante la Revolución y después de la Constitución de 1917; las imágenes de la justicia en México a través de los siglos; la Suprema Corte y la política; la creación y evolución del Consejo de la Judicatura Federal; la herencia del constitucionalismo social mexicano y sus desafíos; concursos de tesis y un programa de concurso dirigido a jóvenes universitarios relativo a la Constitución, sus reformas e interpretación.

En definitiva, la formación en la Constitución implica el pensamiento, la cultura, el lenguaje, el arte, los valores, los textos y los métodos. Porque se aprende aquello que es significativo para nosotros; y el ejercicio de la ciudadanía y la democracia conforma uno de los temas más representativos para el desarrollo de la vida en las sociedades contemporáneas.

Sin duda, las metas que nos hemos planteado, abonarán a la construcción de una cultura de la Constitución y a un conocimiento más amplio de los principios y valores que consagra en beneficio de la sociedad, para alcanzar un orden jurídico más pleno encaminado a ensanchar la democracia y los derechos humanos de todos.

Ministro José Ramón Cossío Díaz
*Coordinador General de los Trabajos de la Comisión
Organizadora del Poder Judicial de la Federación
para los Festejos del Centenario de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos*

ESTUDIO INTRODUCTORIO. LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NOTAS PARA UN NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL

Elisur Arteaga Nava*

Nota aclaratoria

1

En estos apuntes se analizan algunos de los problemas técnicos que trae aparejada la interpretación y aplicación del nuevo marco normativo fundamental relacionado con las entidades federativas; en ellos se cuestiona alguna reglamentación secundaria; se ponen en duda las soluciones que se habían propuesto anteriormente o, en el mejor de los casos, se reconoce que no son del todo válidas;¹ se apuntan

* Universidad Autónoma Metropolitana. Autor de un *Tratado de derecho constitucional* en cuatro tomos, de obras sobre derecho constitucional, en general y estatal, en particular; estudios sobre Maquiavelo, derecho indígena, música regional, Grecia, una novela titulada *Edipo, la otra tragedia, la del poder*, y director general de la obra *Legislación pública estatal*, en 23 tomos.

¹ Estas notas pretenden ser un resumen apretado de lo que son las constituciones de las entidades y de lo que se ha denominado como derecho constitucional estatal. Por las

posibles alternativas. Acepto que lo que asenté en mi *Derecho constitucional estatal*, es obsoleto.²

En las obras antes mencionadas, con vista a formular una teoría de la Constitución estatal, intenté desarrollar el grueso de las instituciones locales; por ello, en estos apuntes, únicamente se alude a ellas cuando se ha operado un cambio; en los supuestos de que existan elementos no desarrollados, se aporta una información adicional. Otras instituciones no contempladas anteriormente, se desarrollan con algún detalle, tal es el caso de la competencia de los tribunales federales, para conocer de controversias que los vecinos de una entidad entablan en contra de otra entidad.

2

1. Elementos para una teoría constitucional local

Las instituciones, principios, obligaciones, prohibiciones y materias previstas en los artículos 115 a 122, del título quinto de la Constitución, así como otros que aparecen en ésta³ y las constituciones

reformas a la Constitución política, en razón de su aplicación real y por virtud de los criterios emitidos por los tribunales federales, el estado de cosas relativo a la organización política de las entidades ha cambiado. Las obras que se rectifican son *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 2013 y el *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.

² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Editorial Porrúa, 1988.

³ Siempre que a lo largo de este estudio se aluda a un artículo, sin que se precise el cuerpo normativo al que pertenece, debe entenderse que se trata de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en el texto vigente en la actualidad.

locales, contienen y aportan los elementos indispensables para reelaborar una teoría de la Constitución local.

El estudio a fondo de las nuevas instituciones públicas locales está por hacerse. El análisis debe comprender: la coordinación, cooperación y concurrencia de las entidades con la Federación y entre sí; las intervenciones que los poderes federales pueden tener en los estados y éstos en el ámbito general; la ejecución de las leyes federales por parte de los poderes y autoridades locales; la coordinación fiscal, control del gasto público, ejercicio y supervisión de los recursos públicos por parte de las autoridades locales; el arreglo de conflicto de límites; las invasiones de competencia entre la federación y los estados y entre éstos. Hay otros.

Han perdido importancia y pasado a ser temas intrascendentes: el alcance de la autonomía de que gozan las entidades; la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes; el cambio de residencia de los poderes federales; la admisión de nuevos estados a la unión y otros.

Las intervenciones mutuas de los poderes federales y locales, sobre todo las de aquéllos, han dejado de tener la importancia que tuvieron. Esto quedará en evidencia en el apartado correspondiente.

A pesar de existir textos fundamentales que aludan a ella (artículos 40 y 41), nadie que sea serio se atrevería a considerar

la soberanía como un atributo referido a las entidades que son miembros de la unión o a sus poderes y autoridades. En la Constitución el término, en forma impropia, se ha tomado como sinónimo de autonomía.

Los politólogos y estudiosos de las ciencias sociales se preocupan por la carencia de democracia, los neocacicazgos y la discriminación de que son objeto grupos vulnerables. Los juristas, por las interferencias, al margen de la ley, de los poderes centrales en el ámbito local, inoperancia del principio de división de poderes, lo poco confiables que son los tribunales; y todos, por la generalizada corrupción que se observa en los tres niveles de gobierno, por la desaparición de la seguridad y la proliferación de la criminalidad, que ha llegado a extremos de guerra asimétrica, civil o intestina.

4

La soberanía y la autonomía en la Constitución de 1917

Los problemas que pretendieron resolver los autores de la Constitución de 1917, sobre todos los de fondo, y las soluciones que se dieron, incidieron, preferentemente, en la organización social y económica: división de los latifundios, distribución de las tierras, reconocimiento de la propiedad ejidal y comunal, derechos laborales, colectivos e individuales.

La organización política, salvo uno que otro detalle, fue la misma que preveía y regulaba la Constitución de 1857. Los detalles estuvieron referidos a elevar al nivel constitucional la organización municipal (artículo 115)⁴ y a lograr, cuando menos en el papel, la supresión de los monopolios, el sometimiento del ejército y de la iglesia católica a las autoridades civiles. Los derechos que ahora se denominan humanos y que en el texto original aparecieron bajo el rubro garantías individuales, en los más de los casos, se repitieron con las mismas fórmulas que existían en la de 1857.

Los errores y deficiencias que se observaban en el texto sustituido se conservaron. Los nuevos constituyentes no desaprovecharon la oportunidad de agregar otros a los existentes. Hubo aciertos; desapareció la vicepresidencia, se incorporó en forma relativa, el principio de no reelección. Hubo otros.

Una vez que fue expedida la Constitución, el primer jefe Carranza, por decreto de fecha 22 de marzo de 1917, dispuso que los estados miembros de la unión se dieran nuevas constituciones políticas, para tal efecto atribuyó funciones de constituyente, al primer congreso que se reuniera a partir de la expedición y entrada en vigor de la nueva carta fundamental de la república.

⁴ Siempre que a lo largo de estos apuntes se cite algún precepto sin que se mencione el cuerpo normativo al que pertenece, debe entenderse que forma parte de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en el texto de 1917, con sus reformas.

Las acciones que los legisladores locales llevaron a cabo, al momento de asumir la función de reglamentar las prevenciones de aquella e intentar desempeñar la responsabilidad constituyente y de regular en el nivel local sus prevenciones, reflejaron, detalles más, detalles menos, el nuevo marco fundamental derivado de la carta suprema de 1917. Los legisladores locales tuvieron poco espacio para maniobrar; independientemente de ello, temieron irritar a la facción revolucionaria triunfante; se limitaron a seguir ciertos patrones; no hicieron aportaciones originales o notables.

6

La Constitución general y sus reformas, sin importar cuál haya sido o sea su texto, han determinado, y lo siguen haciendo, la acción reformadora de los legisladores locales cuando asumieron o asumen la función de reformar las cartas locales.

Un concepto que apareció en el texto original de la Constitución de 1917 fue el relativo a la soberanía; en el título segundo de ella, éste estuvo referido al pueblo y a los estados.

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno (artículo 39).

La segunda vez que aparece el término en el título segundo, se usa como un atributo propio de los estados:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (artículo 40).

Hay un tercer caso, el previsto en el artículo 41:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El uso que se hace del término en los artículos 25, 27, 28 y 103 de la Carta Magna, está tomado como sinónimo de independencia, forma de dominio sobre ciertos recursos, o como equivalente a competencia.

Constituyentes y soberanía

En la práctica se hace uso del término soberanía en otros sentidos. Uno de ellos es el referido a los constituyentes que han actuado a lo largo de la vida independiente. Se habla de asambleas constituyentes soberanas, para denotar la libertad con que han actuado para organizar políticamente a la nación mexicana.

El concepto soberanía, en ese contexto, se utiliza para referirse a la posibilidad de que una asamblea convocada para constituir a la nación, actúe en forma independiente, que no se vea limitada en su acción, censurada al deliberar o limitada al disponer. Se entiende que la acción de sus miembros se da libre de obstáculos, sobre todo formales.

8

Los obstáculos de naturaleza material o de hecho existen, son muchos y no se pueden soslayar. Cuando no han sido tomados en cuenta, o regulados a contracorriente, las normas que los prevén han sido inaplicables o desconocidas. A la corta o a la larga son derogadas.

Una revolución, como las muchas que se dieron en el país, por más que haya vencido a sus adversarios, nunca su triunfo será de tal magnitud que elimine todos los factores reales de poder que se dan dentro de la sociedad en la que se impuso. Por más poder que un

revolucionario logre, éste nunca será absoluto y sin restricciones. Estos son obstáculos materiales y no formales.

A lo anterior se ha sumado la realidad; ésta sigue en su necesidad de no adecuarse a lo que disponen las normas. Cuando la aplicación de las normas no ha incidido en un cambio de las instituciones, como en materia religiosa (artículos 3º y 130), no ha habido más alternativa que reformar los textos para adecuarlos a ella.

En estas líneas se alude a una limitante específica que se ha impuesto a los constituyentes: aquella que deriva de la autoridad formal o de hecho que los ha convocado.

En ese sentido cabe una declaración inicial: ninguno de los constituyentes que han actuado a lo largo de la historia de México ha sido soberano. Los legisladores que han integrado los diferentes congresos, no han gozado de libertad para organizar políticamente al estado mexicano. Quienes los han convocado limitaron su voluntad de normar, constreñido el ejercicio de su función y acotado el tiempo de su actuación. Ha habido casos extremos, los constituyentes de 1857 y 1917 se vieron constreñidos a discutir y aprobar un texto que les presentaron las autoridades convocantes: Ignacio Comonfort y Venustiano Carranza. Ciertamente gozaron de alguna libertad para introducir cambios al texto que les fue presentado o de adicionar instituciones.

Los convocantes, para evitar sorpresas, por medio de diferentes maniobras, han llevado a un número importante de constituyentes; también han influido en la designación de quienes moderen las sesiones y de quienes conformen la comisión de Constitución, los que, finalmente, han sido quienes determinan los temas a discutir por la asamblea.

A lo anterior deben sumarse las limitantes que derivan de los factores reales de poder: ejército, iglesia católica, latifundistas, titulares del poder económico, gobernadores, caciques locales, campesinos y sindicatos. Ellos, de diferentes formas, han acotado, neutralizado y encauzado la acción constituyente.

Constituyente de 1824

El constituyente de 1824 fue llamado para organizar a la nación en una república federada. Así se determinó en el documento que dispuso su convocatoria:

El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la nación.- Junio 12 de 1823.

Se trató de una acción extrema y necesaria. Para 1824 la nación mexicana se estaba desmembrando: se habían separado las provincias Centroamericanas, incluyendo a Chiapas. Otras provincias amenazaban con reasumir su soberanía.

El hecho de que en la convocatoria se haya hecho mención de que la nación sería constituida en forma de república y no monárquica; federada y no centralista, llevó a las provincias no sólo a esperar sino también a nombrar representantes que participaran como miembros en la asamblea constituyente.

La expedición del Acta constitutiva del 31 de enero de 1824, en la que se garantizaba un gobierno republicano, federal y democrático, movió a Chiapas a adherirse a la naciente nación mexicana. Esa provincia no apareció mencionada en el Acta (artículo 7o.), es mencionada en la Constitución de octubre de ese mismo año (artículo 5).

Constituyente de 1836

La revolución de 1835 promovida por Lucas Alamán y encabezada por Antonio López de Santa Anna, procuraba, entre otras acciones, eliminar la forma federal adoptada en 1824; se alegó que se hacía en cumplimiento a las solicitudes formuladas por los pueblos. Quienes promovieron la revolución controlaron la comisión encargada

de elaborar los proyectos de leyes fundamentales. El resultado final se conoce en la historia como Constitución de 1836 o de las siete leyes. Fue una experiencia efímera. Durante su vigencia México perdió el territorio de Texas y en 1847 la mitad de su territorio.

Ese constituyente estaba limitado en su acción por la revolución triunfante, las solicitudes de los pueblos, la influencia del grupo conservador y por el ánimo voluble de Santa Anna, que en esa época se inclinaba por una ideología centralista.

Constituyente de 1857

12

El constituyente de 1857 también tuvo limitada su actuación. El plan de Ayutla del primero de marzo de 1854, que previó su existencia y convocatoria disponía:

A los quince días de haber entrado en sus funciones el Presidente Interino, convocará al Congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del Ejecutivo Provisional de que se habla en el artículo 2o.

La Comisión de Constitución, con fecha 16 de junio de 1856, presentó un proyecto de Constitución en el que se incluía el imperativo contenido en el Plan de Ayutla, con la variante de que se reincorporaba el elemento federal como forma de organización. El 4 de septiembre de 1856, el bando conservador presente en el constituyente, con el fin de impedir la adopción de medidas novedosas o revolucionarias, intentó apartarse del proyecto; pretendió restablecer parte de la Constitución de 1824. Fracasó en su intento debido a una cuestión de trámite.⁵

Constituyente de 1917

En el artículo 2o. de las adiciones al Plan de Guadalupe, de fecha 12 de diciembre de 1914, se facultó al primer jefe del ejército constitucionalista a expedir todas las leyes a fin de transformar la estructura económica y social del país.

Con base en esas adiciones se convocó un constituyente. Carranza, para evitar sorpresas de parte de los miembros del congreso, con fecha primero de diciembre de 1916, presentó un proyecto de Constitución que constreñía su actuación y limitaba su duración.

⁵ Zarco, Francisco, *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 819 y ss.

Posteriormente, para evitar cuestionamientos respecto de la legalidad de la convocatoria al constituyente y a su obra, se adoptaron dos precauciones. La primera, en el mensaje que el primer jefe Carranza dirigió al constituyente, afirmó:

En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el Gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquella y la forma de Gobierno en ella establecida, que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarlo de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura.

La segunda, en el proemio del texto de la Constitución promulgada, con el propósito de desvirtuar posibles cuestionamientos, se insertó la siguiente leyenda: "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que reforma la de 5 de febrero de 1857".

Se citan únicamente los ejemplos más notables. Los otros constituyentes no estuvieron exentos de limitantes.

Autonomía de los constituyentes locales

A pesar de que los textos constitucionales aludan a estados soberanos, todos, incluyendo el propio contexto normativo, coinciden en que son autónomos.

La Constitución de 1824 reguló, en términos generales, la organización de los estados. En razón de que no habían preexistido, previó la existencia de poderes y normó su organización. Estableció limitantes: no contradecir la general de la república. A imitación del sistema norteamericano, consignó obligaciones y prohibiciones.⁶

15

Los constituyentes de 1857 no tuvieron que iniciar de cero, como sucedió en 1824; fueron más parcios, se limitaron a prever la obligación de que las Constituciones no contravinieran el pacto federal (artículo 41); conminaron a los estados a adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. También reiteraron las obligaciones y prohibiciones de 1824;⁷ a los gobernadores de los estados los hizo responsables

⁶ Artículo 24 del Acta constitutiva de 31 de enero de 1824; y artículos 157 a 162 de la Constitución del 4 de octubre de 1824.

⁷ Artículos 109 a 116.

por infracciones a la Constitución y leyes federales⁸ y, debido a lo lento de las comunicaciones, se les obligó a publicar y hacer cumplir las leyes federales (artículo 114).

En 1917 hubo un cambio. El artículo 41, al disponer: "...y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Limitó y limita la autonomía de los constituyentes locales. El título quinto de la Carta magna circunscribió y circunscribe la actuación de éstos: establece principios de organización, prohibiciones, obligaciones e inhibiciones.⁹ De Carranza, como primer jefe del ejército constitucionalista, dependió en el tiempo el ejercicio de la función constituyente.¹⁰

De 1917 a la fecha el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en ejercicio de la facultad que deriva a su favor del artículo 135, han tenido tiempo para agregar limitantes a la voluntad constituyente local; lo han hecho a base de restar facultades y atribuciones a sus poderes y autoridades, las han pasado a los poderes federales; han agregado principios de organización, limitantes y prohibiciones; también han incorporado sistemas de control y vigilancia, de coordinación, concurrencia y colaboración. La facultad genérica para crear impuestos y delitos casi ha desaparecido

⁸ Artículo 103.

⁹ Artículos 115 a 122.

¹⁰ Decreto del 22 de marzo de 1917.

para las entidades. La de regular los procesos penales ahora pertenece al Congreso de la Unión.

A través del juicio de amparo y, sobre todo, de la Controversia constitucional, las leyes locales son cuestionadas y, de una u otra manera, las sentencias que reconocen sus vicios, adquieren generalidad.

La soberanía, como institución referida a los estados, nunca existió; y la autonomía, si bien acotada, está por desaparecer. Formalmente México se encamina a ser un estado centralista.

Un comentario especial amerita la desaparición del Distrito Federal y el surgimiento de una nueva institución a la que se denomina Ciudad de México. Respecto de su organización política cabe afirmar lo siguiente: la función normativa derivada que va a ejercer la asamblea constituyente que se reunirá próximamente, se verá más acotada que la confiada a las restantes entidades que son miembros de la unión. Independientemente de que se vea acotada por los estrechos límites que establece el artículo 122, tendrá que tomar en consideración lo dispuesto por los artículos 115 a 121, en especial y todo el contexto constitucional, de manera general.

A lo anterior habría que agregar que, por disposición constitucional (artículo 122, últimos párrafos), el consejo de desarrollo

metropolitano se organizará por virtud de una ley que dé el Congreso de la Unión.

Si la autonomía de las restantes entidades está muy acotada, la que se confió a las autoridades de la Ciudad de México está más restringida. Poco es lo que podrá hacer su constituyente.

Derecho de la revolución y legitimidad del constituyente de 1917

A pesar de lo anterior, no faltaron cuestionamientos; unos estuvieron referidos al origen de la Constitución y otros a su contenido. Uno de quienes cuestionaron la legalidad de la Constitución de 1917 fue Jorge Vera Estañol.

18

La iglesia católica, en el púlpito y a través de libelos, y los cristeros, mediante las armas, cuestionaron la nueva carta, en especial, la normatividad que estimaban anticlerical del texto original. En otro momento lo hicieron las compañías petroleras; sus cuestionamientos estuvieron encaminados a poner en duda la retroactividad de alguno de los preceptos de ella (artículos 27 y 28).

En el sistema político mexicano fueron y han sido los revolucionarios triunfantes los que han reiterado la organización política, e impusieron un nuevo modelo social y económico. Los de 1835

y 1836 impusieron un modelo conservador y centralista; previeron la existencia de un Supremo Poder Conservador, un sufragio censitario, sólo podían votar y ser votados quienes acreditaran contar con una renta; ello implicó una limitante al ejercicio de los derechos ciudadanos. Los conservadores estuvieron en su derecho de hacerlo. Habían triunfado mediante las armas.

Los revolucionarios de 1854 que derrocaron a López de Santa Anna imitaron a los conservadores. Mediante la Constitución de 1857 impusieron por las armas un nuevo modelo de organización política; elevaron al máximo nivel jurídico su programa liberal, federalista, con libertades y derechos para la ciudadanía. El triunfo del partido liberal del presidente Juárez les permitió hacer más radical las reformas. Privaron a la iglesia católica de su patrimonio, establecieron la libertad de culto y la separación del estado y las iglesias.

Visto el triunfo de una facción sobre las restantes, finalmente ha sido inadmisibles hablar de legitimidad en el origen de las constituciones. Han sido impuestas. La costumbre y el tiempo han hecho el resto. En la actualidad, aun los herederos de aquellos que cuestionaron el origen de la actual, invocan sus preceptos para fundar sus acciones o defender sus derechos.

Los carrancistas y demás revolucionarios triunfantes, en 1917 dispusieron la desaparición de los latifundios, declararon la pro-

piedad de la nación sobre los hidrocarburos, privaron de personalidad a las iglesias, excluyeron de intervenir en la política a los Ministros de los cultos y regularon las relaciones familiares de una manera diferente a lo que disponía la iglesia católica.

Pacto federal

Los constituyentes partieron del supuesto teórico de que los estados que conforman la unión se unieron por virtud de un convenio; a éste lo denominaron pacto federal (artículo 41). Lo anterior suponía la presencia de estados preexistentes e independientes unos de otros. Circunstancia que no se presentaba a cabalidad.

Ciertamente, en el estado unitario que surgió de la Colonia, existían ciertos regionalismos; esto apuntaba a que, ante la falta de una autoridad central fuerte, existiera la posibilidad de que se desmembrara el bloque, aparentemente monolítico; lo anterior se confirmó en 1821, con la separación de los países que actualmente conforman Centroamérica. Y con la separación temporal, de lo que actualmente es el estado de Chiapas.

El pacto está contenido en la Constitución; es parte de ella. Pacto y Constitución no son sinónimos. Éste prevé y regula otras materias: derechos humanos, políticos y sociales, los poderes, entes federales y establece límites a la acción de las autoridades. El pacto,

por regular relaciones entre partes, en teoría, debe ser de naturaleza suprema. También lo es por cuanto a que aparece en la Constitución general y es parte de ella (artículo 133). El pacto original, en teoría, no podía ser contrariado por los estados partes. En 1917, al reiterarse el pacto, el gobierno central pasó a formar parte de él.

Si bien el artículo 41 dispone que las constituciones de los estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal, lo cierto es que por el contexto constitucional, se desprende que la prohibición de alterarlo también comprende a los poderes federales o centrales.

Las violaciones que se observan son enmendables a través del juicio de amparo, por invasión de competencias (artículo 103, fracciones II y III) y a través de la Controversia constitucional (artículo 105, fracción I). A través de la Acción de inconstitucionalidad, las partes legitimadas para recurrir a ella alcanzan los mismos efectos (artículo 105, fracción II).

Las normas que integran el pacto regulan la naturaleza de la unión (artículos 40 y 41), la forma de organización que deben tener los estados (artículos 115 y 116), la distribución de facultades y atribuciones entre los poderes federales y los de los estados (ar-

títulos 73 y 124), los límites a la acción de ambos, la forma y términos en que se darán las relaciones entre el gobierno central y los Estados y de estos entre sí, las prohibiciones y limitaciones a éstos (artículos 117 a 121).

De esa manera el pacto contenido en la Constitución reserva, concede, prohíbe, inhibe y regula.

Reserva por cuanto lo conferido expresamente a los poderes, entes y autoridades federales se entiende reservado a los poderes, entes y autoridades de los Estados, salvo que se trate de derechos y libertades que se reconocen a los particulares.

22

Concede por razón de que las facultades y atribuciones de los poderes, entes y autoridades federales y locales derivan de manera expresa o tácita de la propia Constitución general.

Prohíbe por cuanto a que la acción de las autoridades, centrales y federales, está limitada:

En algunos casos, por el principio de que tratándose de autoridades, lo que no tienen conferido, lo tienen negado. En otros por virtud de que existen limitantes expresas a la acción de la autoridad como las contenidas en los artículos 27, fracción XV, 117 y 118.

En algunos porque la propia Constitución prevé en forma expresa la nulidad de ciertos actos de autoridades (artículo 27, fracción VIII).

A lo largo de la Constitución existen otras normas que inciden en la naturaleza del pacto o que regulan, limitan o prohíben las acciones de los poderes centrales y los de los Estados (artículos 128, 130, 131 y otros), y que la acción de las autoridades no puede atentar contra los derechos y libertades (artículos 1 a 29).

Inhibe por cuanto a que limita la actuación discrecional de los poderes federales y locales a través de máximos y mínimos.

Regula, finalmente el pacto establece los principios según los cuales deben darse las relaciones entre los poderes centrales y locales.

23

La regulación de la organización, funcionamiento de los poderes, entes y autoridades federales, si bien es una función propia de una Constitución, eso es una materia ajena al pacto federal.

Naturaleza de la unión que deriva del pacto

Dado que en 1824 el constituyente se limitó a imitar el sistema federal previsto en la Constitución de los Estados Unidos de América, a la unión federal mexicana le son aplicables algunos de los principios que regulan el pacto celebrado en esa nación.

Unión indestructible

La unión de los Estados que conforman la federación es permanente, se formó para la eternidad. Ello implica: que son parte de la unión siempre lo serán y que renunciaron a la posibilidad de separarse. Una federación implica la no secesión de los estados miembros. Y también que las partes de la unión y los poderes centrales no pueden permitir la separación de alguno de los Estados que son parte.

Estados indestructibles

24

Los Estados que conforman la unión son indestructibles; no pueden desaparecer. El que disminuya su población o el que no cuenten con los recursos económicos suficientes para su subsistencia, no implica la posibilidad de que la federación o los restantes Estados distribuyan su población, se apropien de su territorio o de que sea fusionado con otro. Todos ellos están obligados a proporcionar los elementos que permitan su subsistencia.

Ciertamente en 1857, por maniobras del cacique Santiago Vidaurri, el constituyente dispuso la fusión de los Estados de Nuevo León y Coahuila. Fue algo temporal. La caída y muerte de Vidaurri

llevaron las cosas a su cauce ordinario. El presidente Juárez dispuso su separación.¹¹

Existe la posibilidad de formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes;¹² con posterioridad a la formación de la unión se formaron los Estados de Guerrero, Campeche, Hidalgo y Morelos.

En la práctica, se ha llegado a extremos no autorizados: con costa a Jalisco se formó el territorio militar de Nayarit, y de Yucatán, el territorio de Quintana Roo. Estos territorios fueron convertidos en Estados.¹³

Igualdad jurídica entre los Estados

Para los efectos de ser considerados como parte de la unión, no se toma en cuenta el número de habitantes ni la extensión del territorio. Estados pequeños o grandes, pobres o ricos, son parte, en igualdad de condiciones de la unión. Cuentan con idéntico número de senadores, sus legislaturas, sin importar su número de

¹¹ Decreto de 18 de noviembre de 1868. Véase a Benavides Hinojosa, Artemio, *Santiago Vidaurri, caudillo del noreste mexicano*, México, Tusquets Editores, 2012.

¹² Artículo 73, fracción III.

¹³ Artículo 47 de la Constitución de 1917 y reforma al artículo 43, de fecha 8 de octubre de 1974, respectivamente.

miembros, intervienen con su voto en el proceso de reformas a la Constitución, pueden iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y, en general, la participación de los estados, es en igualdad de condiciones.

Para la Ciudad de México, por ser sede de los poderes federales, existen en la Constitución ciertas particularidades; estas circunstancias llevan a la necesidad de darle un tratamiento que la resalte y la ubique en su justa dimensión. La población es un elemento importante en la determinación del número de diputados.

2. Derecho constitucional local. Teoría constitucional (introducción)

En el nivel local: facultades residuales, autonomía y supremacía de las constituciones de las entidades son los temas esenciales de la teoría constitucional local; ellos conforman, determinan y definen la estructura política de los miembros de la unión.

Facultades residuales

Con las limitantes que enseguida se anotan, por regla general, en aplicación del artículo 124, debe partirse del supuesto de que todas las facultades no confiadas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a las entidades.

Ese texto y su contexto constitucional tienen diversas implicaciones. Necesariamente dentro del término facultades debe comprenderse tanto las que lo son en el sentido propio, es decir, funciones confiadas a un poder de acuerdo con su naturaleza, como las atribuciones; éstas si bien no se ubican dentro del rubro anterior, son actividades que deben reconocer o ser confiadas a los poderes y autoridades federales, a fin de que puedan organizarse, funcionar y hacerse obedecer:

- Por autoridades federales debe entenderse: los poderes, entes públicos, órganos y demás instancias federales previstas en la Constitución o la ley.
- En aplicación del artículo 124, una facultad o atribución conferida a los poderes federales debe suponerse prohibida a las entidades; en el último de los casos si actúan en coordinación, cooperación o concurrencia tendrán la participación que las leyes o los convenios les confieran.
- Una facultad o atribución no conferida expresamente a los poderes o autoridades federales se entiende que la tienen prohibida y que, en principio, su titularidad y ejercicio corresponde a las autoridades de las entidades.
- Por autoridades de las entidades deben comprenderse los poderes, ayuntamientos, alcaldías, concejos municipales y otros.

- La regla anterior es válida salvo que exista un precepto constitucional que prohíba, en forma absoluta o relativa, una acción a las autoridades de las entidades.
- En la interpretación del artículo 124 deben tomarse en consideración las facultades implícitas (artículo 73, fracción XXX), que amplían las facultades y atribuciones de los funcionarios federales.
- Del contexto de la Constitución se desprende que otras instituciones limitan la actuación de los poderes y autoridades locales: derechos humanos, inhibiciones y obligaciones.

Es en ese contexto como debe ser interpretado el artículo 124.

Autonomía

En un sistema federal con el concepto autonomía se alude a la posibilidad de que las entidades, a través de un legislador extraordinario, generen una Constitución y que de ésta deriven leyes, las que, por regla general, son emitidas por los congresos locales.

Las cartas fundamentales locales y las leyes ordinarias deben estar de acuerdo con la Constitución de la unión. Estar de acuerdo implica: no contradecirla en alguna de sus partes, que la función

se ejerza en ejercicio de facultades expresas o tácitas que existan a favor de los poderes legislativos locales, que en su estudio, discusión y aprobación se observen los principios y requisitos que regulan el proceso legislativo.

La supremacía constitucional local implica que todas las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, bandos de policía y otros actos de naturaleza legislativa y los actos públicos atribuibles a los poderes, entes públicos y autoridades locales están de acuerdo con la carta local.

En forma paralela a los temas de autonomía y de supremacía, en el sistema normativo estatal, se presentan otros temas: los derechos humanos en la normatividad local, su defensa y suspensión, la población, el territorio, la defensa de la Constitución de las entidades, los sistemas de responsabilidad de los servidores públicos, las facultades extraordinarias y prohibiciones e inhibiciones, existen otros.

En la Constitución política de la unión, el concepto "autonomía" se presenta y desarrolla bajo el término soberanía. Ella habla de estados libres y soberanos. Mucho se ha escrito y hablado del desacierto normativo. Se obvia opinar al respecto. Se opta por estudiar el concepto autonomía y las consecuencias que ésta tiene

en la organización y funcionamiento de los poderes públicos y autoridades de las entidades.

Para los poderes de los Estados, autonomía, en la acepción que aquí se considera, implica la posibilidad de dar leyes en el ámbito de su competencia. Esta actividad reconoce otras limitantes:

- La Constitución local, por serlo, debe ser suprema: todo el orden normativo y actos de autoridad en la entidad deben estar de acuerdo con ella.
- Cuando se falta a ese principio, debe estimarse qué actos viciados son susceptibles de ser declarados inaplicables o, en casos extremos, nulos.
- El control de la constitucionalidad local es competencia de las instancias locales, es inadmisibles que vía los artículos 14 y 16, los tribunales federales asuman directamente su conocimiento por vía de amparo o de la Controversia constitucional.
- Las constituciones locales son supremas por una inferencia lógica que se desprende del artículo 41. En el nivel local, la "soberanía" se ejerce a través de esas constituciones; en el nacional, se hace mediante la Constitución general. En ese texto no se alude a las leyes secundarias para atribuirles la misma función.

- La supremacía de esos textos es inherente a ellos, independientemente de que esa circunstancia se reconozca o no de manera expresa en alguna parte de dichos textos.
- Por último, el orden normativo local está sujeto a un doble escrutinio de constitucionalidad, el que deriva de la carta federal y de las cartas locales.

Todas las entidades cuentan con una Constitución política. La de la Ciudad de México está por hacerse y promulgarse. Un cuadro de las fechas de expedición y del gobernador responsable de conformarlas, aparece en el documento anexo al final de este estudio.

División de Poderes y funciones

El constituyente consideró indeseables las grandes concentraciones del poder público en las entidades. Son peligrosas para las instituciones públicas, los habitantes y sus intereses. Por instituciones públicas debe entenderse algo muy concreto: la permanencia y actuación de un estado hegemónico usurpado o depositado en los titulares de los poderes centrales. También está de por medio la integridad de la unión. Se dividió el poder local con el fin de no permitir el surgimiento de centros de influencia locales capaces de cuestionar, con beligerancia o validez, la actuación de los poderes centrales.

Poder Legislativo local

Durante el siglo XIX y parte del XX fue común que las constituciones previeran la posibilidad de que las legislaturas delegaran en el gobernador parte de las facultades legislativas que tenían conferidas.¹⁴

Para evitar concentraciones del poder público dentro de las entidades, el constituyente de 1917 dispuso su división dentro de ellas. El artículo 116 establece como imperativo el principio de que se divida cuando menos en tres titulares diferentes. Ordenó algo más: en las entidades la única forma en que se ejerza el Poder Legislativo es la colegiada. Prohíbe que el legislativo se deposite en una sola persona. Con ello no puede darse la institución de otorgamiento de facultades extraordinarias, que implica depositar la facultad de hacer leyes en una sola persona. A pesar de ello la figura se conserva en algunas Constituciones locales (Chiapas, artículo 30, fracción VI; Estado de México, artículo 61, fracción XI; Morelos, artículo 40, fracción IX; Oaxaca, artículo 62; Puebla, artículo 57, fracción V; Querétaro, artículo 17, fracción XII; y San Luis Potosí, artículo 27, fracción XXI).

¹⁴ Constitución del Estado de Michoacán de 1857, artículo 19. Son atribuciones del Congreso: [...] VI. Investir al Gobernador de facultades extraordinarias cuando por las circunstancias lo juzgue necesario, y revisar y aprobar todos los actos que hayan emanado de ellas.

En cuanto al número de diputados locales, en el texto original se estableció como mínimo el de quince (artículo 115). Se consideró que para algunos Estados ese número era excesivo. En 1928 se fijaron los mínimos de 7, 9 y 11, en proporción al número de habitantes que actualmente existe (artículo 116, fracción II).

En la actualidad los congresos locales son numerosos; el de la Ciudad de México cuenta con sesenta y seis (en la Constitución local que se expida se podrá cambiar el número). Hay otros que tienen más. Todos se integran por diputados de elección popular directa y de representación proporcional.

Los gobernadores locales, incluyendo al Jefe de gobierno de la Ciudad de México, intervienen en el proceso legislativo; lo hacen, principalmente, a través de las figuras de la iniciativa y del veto.

Poder Ejecutivo local

La Constitución de 1917 dispuso que el Poder Ejecutivo debe tener como titular y ser ejercido por una sola persona. Al funcionario que la sirve le denomina gobernador. Vistas las malas experiencias por las que se había pasado, en el nivel federal desapareció la figura del vicepresidente, por lo que, en el nivel local, también se eliminó la figura paralela, la del vicegobernador que existió durante el siglo XIX (artículo 58 de la Constitución de 1825 del Estado de Michoacán y artículo 39 de la Constitución de Campeche de 1861).

Algunos gobernadores, por razón de los recursos de sus entidades o por el liderazgo que se les reconocían, gozaron y gozan de un ascendiente que excede el territorio de su entidad; otros, por razón de su permanencia en el cargo, se convirtieron en caciques con influencia nacional. Los autores de la Constitución de 1917, para evitar sorpresas de parte de ellos e impedir que se salieran de control, instrumentaron los medios para someterlos: prohibieron su reelección y los hicieron objeto de responsabilidad por conceptos genéricos: violaciones graves a la Constitución política, leyes federales y del manejo indebido de fondos y recursos federales (artículo 110). Todo cabe en ellos.

En forma paralela se reiteró la figura de la desaparición de poderes locales confiada al Senado, que procedía de la Constitución de 1857 (artículo 72, apartado B, fracción V, de la reforma de 1874).

En la práctica, en todas las entidades hay secretarios, subsecretarios y demás servidores públicos; ellos son subordinados y meros auxiliares de la administración del Poder Ejecutivo. En algunos casos, cuando una "oposición" formal accedió a la gubernatura de una entidad, se tuvo la precaución de controlar el ejercicio del poder a través de imponer un secretario general de gobierno o de finanzas.

En forma paralela a la administración pública centralizada, existe una a la que, para denominarla de alguna manera, se le conoce como descentralizada. Dentro de ellas existen órganos autónomos que ejercen actos de autoridad respecto de materias especializadas.

Poder Judicial local

En el texto de 1917, la responsabilidad de impartir justicia en las entidades estuvo confiada a los Jueces y en salas del tribunal superior de justicia; para conocer de materias laborales se previó la existencia de Juntas locales de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, fracción XX original). Juzgar y castigar a los altos funcionarios fue función de los congresos locales constituidos en jurados.

35

En la actualidad, impartir justicia es una responsabilidad que se confía a diferentes instancias: además de los ya citados, existen tribunales contenciosos administrativos, burocráticos, justicia para menores y otros.

Al tribunal superior de justicia se reconoce el carácter de poder. Los Magistrados que lo componen gozan, en el nivel federal, de la inmunidad del juicio político y de la declaración de procedencia. Ellos y los Jueces, cuando son ratificados, se convierten en inamovibles.

Durante muchos años los plenos del tribunal superior de justicia, dentro de sus atribuciones, tenían las de nombrar, vigilar, sancionar y remover a los Jueces de primera instancia y su personal. Se ha producido un cambio. Tiende a generalizarse la existencia y funcionamiento de los Consejos de la judicatura a los que se ha confiado las responsabilidades que tenía el pleno.

Competencia

36 Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857, los Jueces y salas del tribunal superior de justicia de los Estados conocían de todo tipo de conflictos: civiles, mercantiles, penales y laborales (artículo 117). Por reforma de 1883 se les privó de conocer de la materia mercantil (artículo 72, fracción X); en 1884 se les permitió conocer de ellos en forma paralela con los Jueces federales (artículo 97, fracción I).

En el texto original de 1917 se privó a los Jueces locales de conocer de la materia laboral (artículo 123, fracción XX). Posteriormente se federalizó el conocimiento de ciertos conflictos laborales (artículo 123, apartado A), fracción XXXI). Las cuestiones relativas al derecho burocrático de las relaciones laborales de los servicios de seguridad están sujetas a un régimen especial (artículo 123, apartado B).

Por reformas de 2001, 2005, 2015 y 2016 a la fracción XXI del artículo 73, se les privó de conocer de ciertas materias y a los congresos locales de legislar respecto de procedimientos penales y de algunos delitos.

Durante más de cien años los Jueces locales conocieron de quiebras mercantiles; por exceder el ámbito particular, dejaron de hacerlo a partir de 2001 (artículo 104, fracción II).

Más de tres poderes locales

En las entidades no podrá haber menos poderes, pero sí más. Ello implica que, en beneficio de las instituciones públicas, entendidas en el sentido que se ha mencionado anteriormente, se divide mucho más el poder. Se considera que con ello se evita que alguien, por razón de la cuota poder que tiene asignada, abuse de ella. Formalmente no existe inconveniente para que en las constituciones locales se les dé o se reconozca el carácter de poder a entes diversos. En algunas constituciones del siglo XIX y de principios del XX, hubo cuatro poderes: en los Estados de Tlaxcala e Hidalgo, hubo un poder municipal (artículos 26 y 17, respectivamente); en Nuevo León y Querétaro, hubo un poder electoral (artículos 38 y 22, respectivamente).

El que existieran más de tres poderes fue un tema y problema netamente local. Había que responder a las necesidades y costumbres propias del lugar. Por razón de que las normas que conceden o reconocen privilegios son de interpretación estricta y sólo pueden beneficiar a los servidores públicos expresamente enumerados, los poderes federales, no pueden hacer extensivo el sistema de privilegios o inmunidades que establece el título cuarto de la Constitución política a diversos servidores públicos no previstos expresamente en los artículos 110 y 111; los titulares de los poderes no previstos en los artículos 116 y 122, no pueden ser objeto de juicio político ni de un proceso de declaración de procedencia. Llegado el caso, en el nivel federal, se puede proceder en su contra en igualdad de condiciones que los restantes habitantes del país.

Por disposición constitucional en las entidades deben existir y funcionar otros entes públicos a los que se confiere un número crecido de atribuciones, funciones y responsabilidades, como lo son los organismos públicos locales que tienen a su cargo la organización, realización y calificación de las elecciones para renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo. También deben existir organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados que garanticen el derecho de acceso a la información y de procuración de justicia.

Los municipios

En el siglo XIX se consideró que regular la organización municipal era de la competencia exclusiva de los congresos locales.¹⁵ Los municipios existían, eran personas morales, contaban con una hacienda y eran gobernados por los jefes políticos, alcaldes o presidentes municipales.

El constituyente de 1917 tuvo como mérito, si lo es el hecho de privar a los constituyentes locales de una materia que les correspondía, el de haber incorporado en la Constitución lo que ya existía en la letra y los hechos: la institución municipal. Hizo algo más: eliminó la figura de los jefes políticos y dispuso, a contra corriente, que la división territorial sería la municipal.

Los revolucionarios consideraron a los jefes políticos como figuras antipáticas, responsables de haber distorsionado el sistema democrático y de haber sido una parte del sustento del gobierno dictatorial. Fueron suprimidos.

¹⁵ Constitución Política del Estado de México de 1870, artículo 55. Las facultades y obligaciones del Congreso, son: ...Séptima. Hacer la división del territorio del Estado, determinando el que corresponda á los Distritos, Municipalidades y Municipios. Artículo 109. El Estado se divide para su Gobierno interior en Distrito, Municipalidades y Municipios, que se Gobernarán por Gefes (sic) políticos sujetos inmediata y directamente al Gobierno del Estado y por las demás autoridades establecidas o que establecieren las leyes.

Dado a que los jefes políticos ejercían control sobre más de un municipio, lo que derivaba en la existencia de lo que se conoció como municipalidades y distrito, junto con aquellos también se dispuso la desaparición de estos. A pesar del mandamiento constitucional, en contra de la voluntad de sus autores, dentro de los Estados existen distritos electorales y hacendarios, partidos judiciales y un cúmulo crecido de divisiones administrativas.

Se incorporó en la Constitución política, cuando menos en teoría, el principio de libre administración de la hacienda municipal que, como se afirmó anteriormente, ya existía desde 1857. En la actualidad, para poner freno a la corrupción que se observa en este rubro de parte de las autoridades municipales, se han introducido reformas que, si no han acabado con la libertad municipal, sí terminaron con el principio de autonomía financiera.

En virtud de reformas hechas al artículo 115, se han incorporado al texto las figuras de los presidentes municipales, síndicos, regidores, concejos municipales, desaparición de ayuntamientos y otras. Se ha reservado a los municipios ciertas fuentes impositivas e intervenir en ciertas materias.

Los ayuntamientos carecen de atribuciones legislativas. Para acceder a los ingresos que derivan de las fuentes impositivas que les corresponden, tienen necesidad de que las legislaturas, a través

de una ley hacendaria municipal, establezcan los términos, medios y formas como se harán efectivos.

Autonomía local

Se ha afirmado anteriormente que los Estados no son soberanos; simplemente gozan de autonomía que está limitada en el tiempo y la materia. Deben organizarse con observancia de lo que dispone la Constitución de la unión, en términos generales y lo dispuesto por el título quinto de ella; las constituciones locales no podían ser emitidas en tanto no lo permitieran las autoridades del centro.

Cuestionamientos respecto a su legitimidad

41

No todos los estados estuvieron de acuerdo en cuanto a la orden del primer jefe Carranza en emitirse una nueva Constitución. El de Hidalgo formuló algunos cuestionamientos. La oposición desapareció ante la amenaza de juicio político contra su gobernador.¹⁶

Tratándose del fundamento de una voluntad constituyente, no está de por medio un tema de legitimidad. La voluntad revolucionaria arrasó la legalidad existente antes de 1917; bajo el expediente de ser soberana la asamblea constituyente, en cuanto a

¹⁶ Ver Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 315 y ss.

que sus miembros representaban a la nación, desconoció el marco normativo existente e impuso otro nuevo. En el caso eran inadmisibles los cuestionamientos teóricos que se formularon en algunas entidades.

Supremacía de las Constituciones locales

Las Constituciones de los Estados en el nivel local son supremas. En principio lo son por disponerlo así ellas mismas en forma expresa. Para el caso de no existir una norma que así lo disponga, lo son por el simple hecho de ser constituciones. Lo son en cuanto a que, en el nivel local, constituyen y fundan.

42

a) Doble imperativo de constitucionalidad

Sobre los poderes y las autoridades de los Estados existe un doble imperativo constitucional. Su actuación, sus actos y hechos deben estar de acuerdo con la Constitución general de la república y con la Constitución particular de la entidad. Lo anterior implica un doble control.

Por regla general, el conocimiento de las impugnaciones de los actos de los poderes y autoridades locales contrarios a la Constitución general es de la competencia de los tribunales de la federación. Ésa es la regla general, salvo lo relativo al autocontrol que

ejercen los responsables de los actos y el supuesto previsto en la fracción XII del artículo 107, relativo al conocimiento, por vía de amparo indirecto, de los actos de los Jueces penales, que hacen las salas de los tribunales superiores de justicia locales.

Tratándose de actos de autoridad, los problemas de inconstitucionalidad o de anticonstitucionalidad local son de la competencia exclusiva de los Jueces y tribunales locales; ésta es la regla general. Lo es a pesar de que hasta la fecha los tribunales federales, con fundamento en los artículos 14 y 16 han asumido competencia para conocer de ellos. En algunos casos, la violación de esos preceptos que contienen derechos humanos la han invocado autoridades en ejercicio de su imperio.

En esta materia se ha presentado el mismo fenómeno que se observó con el juicio de amparo. Los Jueces federales centralizaron la justicia bajo el expediente de conocer violaciones a los indicados preceptos.

En las entidades en donde existan tribunales de constitucionalidad, son ellos los que tienen competencia para conocer de las controversias relacionadas con la materia. En teoría, no debería haber ninguna intervención de los tribunales federales. En las entidades en que no existan salas de constitucionalidad, con vista al

artículo 124, la competencia corresponde a los Jueces y las salas civiles, que son las que tienen competencia genérica. No pueden quedar sin resolver ese tipo de controversias ni asumir los tribunales federales su conocimiento.

Tratándose de actos de particulares, en los casos previstos en el último párrafo del artículo 9 de la Ley de amparo, su conocimiento corresponde a los tribunales federales y, de existir prevención expresa, a las instancias de constitucionalidad locales.

b) Supremacía de la Constitución local y contradicción entre los textos

44

En los textos de la Constitución general y en los de las locales frecuentemente existen contradicciones. Éste es un hecho real a pesar de que ciertas teorías nieguen esa posibilidad. Cuando en una Constitución local existe una contradicción, en principio debe prevalecer la norma posterior.

La regla anterior es la aplicable, salvo que la contradicción exista entre normas de idéntica fecha de promulgación. En este supuesto el intérprete debe inclinarse por la norma que:

- Esté de acuerdo con la Constitución general.

- De no operar esta solución, debe optar por la alternativa que vaya con el modelo de organización política democrática, representativa, de división de poderes y organización municipal.
- En el supuesto de estar de por medio derechos humanos, preferir la alternativa que los preserve o garantice. Cuando existan normas locales que reconozcan derechos humanos adicionales a los previstos en la Constitución general, debe prevalecer la norma local sobre ésta.

Salvo disposición contraria, debe considerarse que en las entidades las leyes que expiden las legislaturas, por ser emitidas unas y otras por el mismo poder, tienen entre sí idéntica jerarquía; ello implica que las leyes orgánicas no son superiores a las ordinarias o reglamentarias. En caso de existir contradicción entre ellas, para determinar cuál debe prevalecer, opera el principio de "ley posterior deroga a la anterior".

Los convenios interestatales que las entidades de la unión federal celebran entre sí, están en un plano superior a las leyes ordinarias de las entidades que son parte de ellos; lo son en virtud de que derivan del consenso de dos o más partes. Debe entenderse que tienen igual jerarquía a la que se reconoce a la Constitución de la entidad.

Lo anterior es así debido a que los convenios interestatales no son susceptibles de ser alterados, desconocidos o derogados por la sola voluntad de una de las autoridades locales que los negociaron y firmaron, sino que se requiere de la anuencia de la otra u otras partes contratantes.

Los convenios que los Estados celebran con la federación y entre ellos en los términos de la fracción VI del artículo 115 y VII del artículo 116, dado que no son susceptibles de ser alterados por la sola voluntad de una de las partes, deben entenderse entre los Estados contratantes, como superiores a las leyes ordinarias, pero inferiores a las Constituciones de los Estados que fueron parte. Las leyes que expidan las legislaturas de los estados contratantes deben estar de acuerdo con esos convenios.

46

Por las mismas razones, entre las partes contratantes, también gozan de una jerarquía superior los convenios que celebran los Estados fronterizos con otros Estados que son miembros de los Estados Unidos de América.¹⁷

En el nivel interno, el conocimiento de los conflictos que deriven del incumplimiento de esos convenios compete a los Jueces locales. Cuando se trate de un convenio entre entidades o de muni-

¹⁷ Artículo 8o. de la Ley Sobre la Celebración de Tratados.

cipios de diferentes entidades, su conocimiento corresponde a la Suprema Corte (artículo 105, fracción I, incisos a, d y g).

c) Invalidez e inaplicabilidad de los actos o hechos contrarios a las constituciones locales

En las entidades, los actos de las autoridades deben estar de acuerdo con la Constitución y leyes locales, hechos en observancia de lo que ellas disponen y realizados en ejercicio de facultades o atribuciones que para sus autores derivan de ellas.

Por actos de autoridad están comprendidas las leyes, los decretos, reglamentos, acuerdos, sentencias y demás actuaciones que ellas realizan actuando en ejercicio del imperio de que gozan.

47

En las entidades son autoridades los titulares de los poderes, los ayuntamientos, concejos municipales y todos aquellos que, de conformidad con las leyes, gozan de imperio. Lo que no se halle en el supuesto anterior eventualmente, mediante los medios de impugnación, pudiera ser inaplicable. Respecto de ciertos actos es admisible que se declare y reconozca su nulidad.

Es difícil que un tribunal declare de manera expresa la nulidad de los actos de los poderes; imposible se disponga la de una ley e inadmisibles su derogación general y absoluta por una sentencia o resolución judicial.

El concepto de “nulidad de los actos contrarios a las constituciones y leyes locales” encuentra su cabalidad respecto de los actos de los particulares; eventualmente de los que realiza un inferior, cuando son revisados por un superior o cuando la revisión la realiza un tribunal administrativo, con base en un recurso, respecto de actos de naturaleza administrativa.

Cuando se trata de actos de una autoridad que revisa otro poder, sobre todo el judicial de las entidades federativas, por regla general se ha optado por la inaplicabilidad o la ineficacia.

48

El criterio anterior comprende las leyes locales que revisan los tribunales de la federación a través de un juicio de amparo; en estos supuestos la sentencia, cuando protege, se limita a dispensar la aplicación de la ley en el caso concreto.

Al tratarse de Controversias constitucionales, la resolución de la Suprema Corte se limita a inaplicar o invalidar una norma, siempre y cuando sea aprobada por lo menos por ocho votos de los Ministros, si se trata de normas locales. La invalidez de una norma federal sólo tiene efectos entre quienes fueron parte en la controversia (artículo 42 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

La invalidez que deriva de una Acción de inconstitucionalidad, en la que se impugna una ley local para tener efectos generales, requiere de la misma mayoría de ocho votos (artículo 72 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

En los casos en que se declaren la invalidez o inaplicabilidad de una ley o de un acto, esa declaración, por sí no es suficiente para hacerla operante en casos concretos. Con vista al artículo 14 y los principios de derechos adquiridos, de seguridad jurídica y de presunción de constitucionalidad, siempre se requerirá de la declaración de una autoridad competente que:

- Reconozca que en el caso concreto se está frente al supuesto previsto por la norma que prevé la invalidez.
- Declare que en el caso particular es operante la invalidez.
- La determinación de la autoridad no dispone la invalidez, simplemente reconoce y declara que ella es operante en el caso concreto.
- Las resoluciones que reconozcan o declaren la invalidez, generalmente son recurribles a través del juicio de amparo.

Los juicios de constitucionalidad que prevén algunas constituciones locales están referidos a actos de las autoridades locales; su confrontación se hace con vista a la Carta Magna local, sin que pueda estar referida a la general de la república, los tratados internacionales o leyes federales.

En principio las sentencias o resoluciones de constitucionalidad que emiten las autoridades locales deberían ser consideradas definitivas e inatacables y no ser revisables por las instancias jurisdiccionales federales. En la práctica, difícilmente, las partes están o estarán dispuestas a aceptar la definitividad de ellas e imposible que los tribunales federales, con vista a los artículos 14 y 16, resistan la tentación de estimarlas inatacables, cuando alguno de los contendientes recurran ante ellos a través de las vías existentes.

Es cuestionable el pretender que los argumentos y conceptos que explican y fundan la doctrina de los actos inexistentes del derecho privado sean aplicables a los actos públicos. Éstos, por virtud del principio de seguridad jurídica, de constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, se presume que existen y que fueron emitidos válidamente.

Eventualmente, cuando son cuestionados, a lo que más pueden aspirar quienes lo hacen es a esperar una declaración de

inaplicabilidad o, en casos extremos de nulidad, por carecer sus emisores de facultades para hacerlo, por no haberse emitido siguiendo las normas que regulan el procedimiento respectivo o en violación de las leyes.

Reformas a las constituciones locales

Por virtud del sistema federal coexisten, pero actúan en diferentes ámbitos, dos voluntades constituyentes: una, la prevista en el artículo 135, que tiene que ver con reformas a la Constitución de la unión; las otras que, por virtud del pacto federal, se reservaron las entidades relativas a las cartas fundamentales locales.

51

La voluntad constituyente confiada a las entidades está referida a tres actividades: la original, consistente en la expedición de una Constitución, prevista en el decreto de fecha 22 de marzo de 1917, expedido por el primer jefe Carranza, por virtud del cual se facultó a la primera legislatura que se reuniera en los Estados para estudiar, discutir y aprobar una nueva Constitución.

La segunda, referida a la actividad reformadora de las Constituciones locales. Actividad que, por regla general, se confía a los congresos locales con la intervención y aprobación de los ayuntamientos. Se ha presentado una tercera manifestación: aquella

que deriva de reformas a la Constitución en vigor para permitir la expedición de una nueva.

Las constituciones locales pueden sufrir modificaciones por razón de sentencias dictadas en juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucional emitidas por los tribunales federales que declaren la invalidez de una norma contenida en una Constitución local.

En teoría, las sentencias que derivan de esos procesos constitucionales también podrían repercutir en todo el texto de una Constitución por vicios que se observen en los procesos de convocatoria, estudio, aprobación y publicación de una nueva Constitución local.

Dada la incipiente democracia, apatía, ignorancia y sometimiento que existe en los niveles locales, las intervenciones que tienen los diputados en los congresos locales y los ayuntamientos, en los más de los casos, son meramente formal o simbólica. La regla general es que no existe ni ha existido un auténtico estudio y debate de las iniciativas de reformas a las constituciones locales. Ha habido reformas a una Constitución que se han iniciado, dictaminado, discutido, votado por los diputados a un congreso local, aprobado por los ayuntamientos y promulgado en un fin de semana.

Artículo 124

La aplicación cabal del artículo 124 implica: que en las constituciones de las entidades existan normas que prevean que todas las facultades y atribuciones no conferidas a los poderes federales sean conferidas, según su naturaleza, a los poderes y autoridades locales.

La fórmula, según su naturaleza, implica que por regla general las facultades legislativas sólo serán confiadas y ejercidas por las legislaturas de las entidades; las jurisdiccionales de los tribunales que conforman el poder judicial local y las ejecutivas por el gobernador o los ayuntamientos, según lo requiera la naturaleza de la materia.

Que la facultad reglamentaria de la Constitución en los casos en que la función de hacerlo no se confíe a los poderes federales de manera explícita o implícita, debe entenderse que, de requerir de su reglamentación, la responsabilidad de hacerlo corresponde a los congresos locales.

Se confiere al Congreso de la Unión la facultad de hacerlo en los casos previstos en el artículo 73, cuando en la Constitución dispone mediante una ley (artículo 10), o se disponga una Ley general (artículo 121, párrafo inicial), federal o se trate de instituciones netamente federales.

Toda función pública no conferida a los poderes federales en forma expresa se entiende reservada a los poderes y autoridades locales, salvo que en las leyes locales se les prohíba de manera expresa.

Debe entenderse, en principio que las facultades no conferidas a los poderes federales están prohibidas para éstos y que sólo corresponden a los funcionarios de las entidades federativas. Una facultad conferida a los poderes y autoridades federales no puede tenerlas las entidades, salvo el caso de facultades coincidentes y de jurisdicción dual.

Por funcionarios federales debe entenderse que son todos aquellos titulares de los poderes y servidores públicos que gocen de autoridad, se incluye también a los titulares de los órganos autónomos.

Dentro del rubro facultades que aparece en el precepto deben ser comprendidas las que lo son en sentido propio, como las atribuciones.

Por tratarse de facultades, dentro de la fórmula “[...] se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México [...]” Debe suponerse que se trata de los servidores públicos, locales y

municipales, pero no están comprendidos los particulares. La fórmula contenida en el artículo 124 es equivocada; no tiene la generalidad que a primera vista parece tener. Los poderes y autoridades locales, en el ejercicio de sus facultades tienen las limitantes que se desprenden:

- De la existencia de derechos humanos previstos en la Constitución general, los tratados internacionales y las cartas locales.
- De las prohibiciones absolutas, relativas e inhibiciones que prevé la Constitución general (artículos 115 a 120).

De la aplicación del principio de legalidad, lo anterior implica: que los poderes y autoridades únicamente pueden hacer lo que les autorizan las constituciones, general y local, y las leyes. Debe entenderse que lo no conferido, lo tienen prohibido. El otorgamiento de una facultad o atribución puede ser expresa o tácita.

Artículo 41

Dado los términos del artículo 41, en aplicación del principio surgido en el derecho de los Estados Unidos de América, en el sentido de que la unión es indestructible y formada de Estados indestructibles, son aplicables los principios que a continuación se muestran.

Las entidades no pueden separarse de la unión:

- Las entidades no se pueden fusionar sin observar el procedimiento establecido por el artículo 135.
- Los Estados únicamente pueden ser privados de su territorio a través de agotar el procedimiento que establece la fracción III, del artículo 73.
- No existe un poder que tenga la facultad de declarar desaparecido un Estado. En teoría, si la combinación de poderes prevista en el artículo 135 no tiene límites a su acción reformadora, ésta pudiera ser la vía para hacerlo.

Existe un impedimento para acordar la desaparición del principio implícito que se desprende del artículo 73, fracción III: si para formar un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes se requiere, entre otros requisitos, que sean oídas y el consentimiento de las legislaturas de los Estados afectados, que se dé vista al presidente de la república y que la erección del nuevo Estado sea aprobada por las dos terceras partes de las legislaturas de los restantes Estados. Para acordar la desaparición de un Estado, debe entenderse que ni la fracción III citada, ni el artículo 135 pueden servir de base para intentarlo.

Artículo 105, fracciones I y II

Las reformas a las constituciones locales pueden ser cuestionadas a través de una Controversia constitucional o de una Acción de inconstitucionalidad, ello implica:

Que mientras no transcurra el plazo dentro del cual puedan ser interpuestas las demandas correspondientes, los Estados no pueden realizar actos o hechos que se consideren definitivos.

Tener que respetar, en su caso, la suspensión que eventualmente pueda conceder el Ministro instructor que conozca de la controversia o la acción, si la Suprema Corte declara la invalidez de la norma o del acto, las autoridades correspondientes locales deberán realizar los actos necesarios por virtud de los cuales se deroguen o reformen para adecuarlos a la sentencia de la Corte.

Conflictos de límites de las entidades entre sí

Los conflictos de límites que se presentan entre dos o más entidades se solucionan a través de dos vías: pacíficamente, por virtud de convenios amistosos entre las partes o la contenciosa.

Como se analiza más adelante, la vía pacífica presupone la celebración de un convenio entre las partes en conflicto; éste, una vez aprobado por las partes, se somete a la aprobación del Se-

nado. La aprobación por parte de éste se debe dar por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.

La vía contenciosa se ventila a través de la Controversia constitucional (artículo 105, fracción I, inciso d). Cualquiera de las entidades en conflicto puede recurrir a ella. La Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (artículo 21, fracción III) señala un plazo de sesenta días para hacerlo. Debe entenderse que se trata de días hábiles (artículo 3o. fracción II de la citada ley).

58

Al existir un conflicto de límites entre las entidades federativas que pudiera derivar en el rompimiento de la paz social, el sentido común indica que la Suprema Corte debe conocer de él aun en los casos en que haya transcurrido con exceso el plazo de sesenta días a que hace referencia la ley.

Las partes en conflicto no pueden realizar actos o hechos que lleven a la corte a estimar como hechos consumados la anexión de una parte del territorio.

Obligaciones para los poderes y autoridades de las entidades federativas

Se ha dicho anteriormente que la Constitución tiene como funciones otorgar, prohibir, obligar o limitar. Cuando prevé la existencia

de tres poderes limita el arbitrio del constituyente y, a la vez, lo obliga a regular su existencia y funcionamiento. Se trata de obligaciones generales.

En este apartado se analizan las obligaciones que de manera específica y expresa aparecen en la Constitución para los poderes y autoridades locales.

Publicación de las leyes federales por los gobernadores (artículo 120)

El artículo 120 establece una obligación a cargo de los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades: publicar y hacer cumplir las leyes federales. En algún momento, el precepto tuvo cierta importancia. Actualmente la ha perdido.

A pesar del texto fundamental, a nadie preocupa que los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades publiquen o no las leyes federales. La corte, con sus sentencias, desvirtuó los efectos de la omisión en que incurrían las autoridades locales; la reforma al inciso B del artículo 72, por ser una norma posterior y de idéntica jerarquía, vino a derogar, de hecho, el artículo 120. Del inciso B se desprende el principio de que las leyes y decretos federales entran en vigor por su simple inserción en el *Diario Oficial de la Federación*.

Respecto de la obligación de hacer cumplir las leyes federales que tienen los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades, surgen algunas interrogantes: ¿qué debe entenderse por leyes federales? ¿en qué responsabilidades incurrir cuando no lo hacen? ¿cómo evitar que por exceso, los ejecutivos asuman funciones que corresponden al presidente de la república?

La cuestión medular en la materia es ¿cómo evitar que los gobernadores, por exceso de celo en el cumplimiento de su obligación, incurran en invasiones a las facultades que tiene el presidente de la república (artículo 89, fracción I)? Esto se torna delicado en los casos en que este servidor público recurra a la Controversia constitucional y en sus conceptos de invalidez alegue una invasión de competencia por parte de un ejecutivo local. Para invalidar los conceptos de invalidez, éste puede alegar que no hay invasión, sino el estricto cumplimiento de un deber constitucional.

Lo mismo pudiera presentarse en los casos de amparos por invasión de competencias previstos en la fracción III, del artículo 103, en los que se invoque una invasión de esfera de competencias por parte de un gobernador.

El precepto alude a una institución concreta: leyes federales. No comprende los decretos que expide el Congreso de la Unión,

cada una de las cámaras o el presidente de la república; tampoco abarca los tratados internacionales.

Existe un documento normativo que, por costumbre, dan a conocer y ejecutan los gobernadores y las autoridades locales: el bando solemne que expide la cámara de diputados por virtud del cual se da a conocer en toda la república la declaración de presidente electo que hace el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74, fracción I).

Respecto de la eventual responsabilidad en que pudieran incurrir los gobernadores locales, por no hacer cumplir las leyes federales, habrá que tomar en cuenta que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 110, los gobernadores sólo son responsables, para los efectos de juicio político, por violaciones graves a la Constitución o leyes federales.

Dado que lo que el precepto está haciendo es dar base para un tipo penal, por tratarse de una norma de esa naturaleza, cabe darle una interpretación restrictiva: alude únicamente a lo que es una violación, pero no comprende una omisión, como pudiera ser el no hacer cumplir una ley federal.

Pero del segundo párrafo del artículo 110, que dispone: [...] por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales

que de ella emanen, [...] deriva una cuestión que va al fondo del sistema de control de la constitucionalidad:

- Por seguridad jurídica, una ley, sea del Congreso de la Unión o de las legislaturas de las entidades, se presume que es constitucional mientras tanto una autoridad competente no declare lo contrario.
- Una ley del Congreso de la Unión será considerada como derivada de la Constitución en tanto los tribunales federales a través del amparo, controversia o acción, no declare lo contrario.

62

En los supuestos previstos en los artículos 103, 105 y 107, si una ley ha sido declarada inconstitucional, es evidente que no emana de la Constitución; por virtud de esa declaración pierde la presunción de constitucionalidad que tenía a su favor, por lo mismo, su eventual violación grave por parte de los gobernadores no puede dar lugar a exigírseles responsabilidad.

El hecho de que el gobernador de una entidad, en los términos del artículo 128, haya protestado guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, ratifica tanto la desaparición de la presunción de constitucionalidad que llegó a tener la ley en determinado momento, como la limitante de responsabilidad para los servidores públicos.

Obligaciones que derivan para los poderes y autoridades locales del artículo 121

El artículo 121, a la vez que establece una obligación genérica a las entidades federativas, también limita el alcance de su autoridad:

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,...

63

En mi Tratado de derecho constitucional¹⁸ intenté determinar cómo debe entenderse cada uno de los rubros que menciona el precepto. En este apartado me limito a determinar quiénes son los sujetos pasivos de la obligación que deriva.

Son sujetos de la obligación todos aquellos que dentro de los Estados gozan de imperio: los poderes y autoridades de las entidades. No están exentas de la obligación las autoridades municipales. Las obligaciones existen y son operantes, con independencia

¹⁸ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 1999, t. II, p. 611 y ss.

de que el Congreso de la Unión emita o no las leyes generales a que hace mención el primer párrafo.

Obligaciones que derivan para los poderes y autoridades locales del artículo 133

En el artículo 133 se señala una obligación a los Jueces de los Estados: arreglarse a lo que dispongan la Constitución, los tratados y las leyes federales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes locales. A esta obligación se le conoce como control difuso.

64

La Suprema Corte ha dado sentido a la obligación de los Jueces de los Estados. Abandonó los criterios que, en contra de un texto expreso, limitaban la actuación de los Jueces locales; éstos gozan de la facultad de hacer juicio de valor respecto de sus propias normas y dejar de aplicarlas.

Se impone introducir otro cambio en la doctrina y la jurisprudencia: con vista al segundo párrafo del artículo 1o. habrá que decidir si dentro del concepto Jueces de los Estados, únicamente están comprendidos los que conforman o dependen del Tribunal Superior de Justicia Local o también comprende a los restantes tribunales: contencioso administrativo, Juntas locales de Conciliación y Arbitraje, tribunales burocráticos y otros.

El nuevo marco normativo que deriva de las reformas en materia de derechos humanos y el artículo 128, que establece como obligación la de protestar y guardar la Constitución y las leyes federales, llevan a tener que admitir que también en esta materia se ha producido un cambio: están obligados a preferir la Constitución, tratados y leyes federales todos aquellos servidores públicos que dentro de las entidades federativas desempeñen funciones jurisdiccionales sin importar la materia o la cuantía.

Prohibiciones a los poderes y autoridades de las entidades (artículos 117 y 118)

La práctica de establecer prohibiciones expresas a las entidades fue tomada del sistema jurídico norteamericano. Al existir el mismo supuesto era de suponerse que fueran operantes las mismas limitantes. Aparecieron por primera vez en la Constitución de 1824 (artículo 162); se reiteraron en la 1857; ésta (artículos 111 y 112) dio origen a lo que en la actualidad se conoce como prohibiciones absolutas y relativas. Son relativas porque el que puedan realizar determinada acción, depende del consentimiento del Congreso de la Unión a las entidades. En la Constitución de 1917 se insistió en que estas prohibiciones existieran; por reformas que se le han hecho se han incrementado.

Dado lo delicado de las materias a que están referidas, el constituyente no confió en la prudencia de las entidades ni en que

sus autoridades aceptaran que, por virtud del principio de las facultades otorgadas expresamente a los poderes federales, las tenía prohibidas.

Las prohibiciones tienen por objeto:

- Impedir que entidades que no tienen existencia en el nivel internacional, asuman compromisos con potencias extranjeras.
- Facilitar el comercio, a través de prohibir a las entidades el establecer gravámenes al comercio interestatal e internacional, o poner obstáculos que dificulten o impidan el tráfico de mercancías.
- Hacer operante la exclusividad que tienen los poderes federales para gravar, con exclusión de las entidades, ciertas actividades.
- Limitar el endeudamiento irresponsable de las entidades.
- Finalmente, las prohibiciones significan limitaciones a la autonomía de los constituyentes locales.

Prohibiciones absolutas (artículo 117)

Son prohibiciones absolutas en cuanto a que, por ningún motivo, las entidades pueden realizar alguna de las actividades antes men-

cionadas. Con su existencia se busca impedir que las autoridades locales realicen acciones que afecten al Estado mexicano como sujeto de derecho internacional, o perjudiquen su crédito en perjuicio de sus habitantes.

La impugnación de las violaciones a las prohibiciones se puede hacer por la vía de amparo, tratándose de particulares, de la Controversia constitucional que pueden provenir de los poderes federales o de las entidades y de la Acción de nulidad, cuando se trate de medidas que graven el comercio interestatal (artículos 11 y 12 de la Ley de coordinación fiscal).

La prohibición absoluta que estaba contenida en la fracción II, de expedir patentes de corso o de represalia, que apareció en el texto original de 1917 ha sido derogada; ello no implica que las entidades las puedan expedir. Significa, simplemente, que la institución ya no existe para el derecho internacional.

Combate al alcoholismo

El último párrafo del artículo 117 es obra del constituyente de 1917; intentó entrar a la moda prohibicionista que en ese año se daba en los Estados Unidos de América. Tiene como norma gemela la fracción XVI del artículo 73. No prosperaron las prohibiciones relativas a las corridas de toros, peleas de gallos y la obligación de que los sacerdotes católicos fueran casados para poder ejercer su ministerio.

La norma no prohibió las bebidas alcohólicas; simplemente obligó al Congreso de la Unión y a las legislaturas a dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. La norma tiene las siguientes implicaciones:

- Es un caso de facultades coincidentes: la federación y los Estados, por existir un texto expreso que así lo permite, pueden legislar sobre la misma materia.
- Dado el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, debe entenderse que un infractor únicamente puede ser objeto de un proceso.
- En ese supuesto, un hipotético infractor, cuando esté en posibilidad de escoger, es de suponerse que se someterá a la jurisdicción de los Jueces cuyas leyes establezcan una sanción más benigna.
- En los casos en que no se presente el supuesto anterior, será competente la autoridad que conozca en primer lugar.

Prohibiciones relativas (artículo 118)

Son relativas por cuanto a que su ejercicio depende de que el Congreso de la Unión conceda la autorización correspondiente. Estas

prohibiciones y el consentimiento teórico que pudiera dar el Congreso de la Unión, se regulan, entre otros, por los siguientes principios:

- Son las circunstancias especiales las que determinan si el Congreso de la Unión otorgará o no la autorización.
- En teoría, de otorgarse, el consentimiento se tendría que dar en cada caso; es inadmisibles que se otorgue una autorización general respecto de todas las materias previstas en el precepto y a todas las entidades.
- La prohibición relativa contenida en la fracción I complementa las medidas previstas en el artículo 117, que están encaminadas a impedir restricciones al comercio o a asegurar a la federación ciertas fuentes impositivas.

La fracción II prohíbe a las entidades tener tropas permanentes o buques de guerra. Al existir fuerzas armadas permanentes para la defensa interior y exterior (artículos 73, fracción XIV y 89, fracción VI), se ha considerado que no es conveniente que las entidades cuenten con ellas. Se ha visto que en los supuestos en que han tenido tropas, éstas han servido para oponerse al centro o para agredir a otras entidades (son ejemplo de ello Francisco García Salinas en Zacatecas, que se opuso al centro y de Santiago Vidaurri, que se anexo a Coahuila).

La guardia nacional a que alude la fracción XV del artículo 73 no es un ejército permanente, se organiza por virtud de una ley que emite el Congreso de la Unión; en teoría, está conformada por civiles debidamente adiestrados, es adiestrada y está bajo las órdenes del titular del Poder Ejecutivo de las entidades. El presidente puede disponer de la guardia nacional de una entidad para llevarla a otro, con permiso del Senado o de la comisión permanente (artículos 76, fracción IV; 78, fracción I; y 89, fracción VII).

En un sistema federal, en el que el presidente de la república es el único nexo válido con otras naciones, es inadmisibles el supuesto previsto en la fracción III; su existencia en la Constitución de 1824, sólo se explica en función de una imitación a ciegas de lo dispuesto tanto por la Constitución de la confederación (artículo IX), como por el artículo I, sección 10, de la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América; pero es inexplicable su reiteración en las constituciones de 1857 (artículo 112) y de 1917.

El supuesto previsto en la fracción III es un caso de facultades concurrentes, entendidas como aquellas que pueden ejercer los Estados en forma transitoria, mientras tanto la federación no las ejerza. La acción de los estados sólo es admisible si el presidente de la república no ejerce la facultad de preservar la seguridad nacional que la confiere fracción VI del artículo 89. La intervención de

las autoridades locales únicamente se explica en función del vacío que se observa; es inadmisiblesu ejercicio cuando no se presentan esas circunstancias. El anterior es un supuesto teórico inadmisibles y peligroso.

Principios que regulan las prohibiciones

Se debe entender que las prohibiciones que tienen las entidades federativas son únicamente las contenidas en los artículos 117 y 118. En lo demás es aplicable la regla general que deriva del artículo 124.

El Congreso de la Unión o el presidente de la república, por sí, mediante leyes, decretos o reglamentos, no pueden incrementar las prohibiciones ni extender las existentes a supuestos no previstos expresamente. La función de hacerlo únicamente corresponde al constituyente o a la combinación de poderes facultados para reformar la Carta Magna.

Por respeto a la autonomía de las entidades y al principio de que los poderes gozan de las facultades que tienen conferidas expresamente, las prohibiciones deben ser interpretadas en forma restrictiva. No es dable a las entidades decidir qué prohibiciones acatar y cuáles no. Todas éstas tienen idéntico valor limitativo a su acción.

Cuando se habla de las entidades se comprende a todos los poderes y autoridades de ellas.

3. Intervenciones

Con el fin de hacer sólida la estructura constitucional, por lo que toca a los poderes y autoridades federales o centrales y los de las entidades, la Carta Magna establece de manera expresa intervenciones recíprocas.

a) Intervenciones de los poderes federales en las entidades

72

Instituciones no previstas por el constituyente de 1917 y el incipiente juego democrático que recientemente se ha observado han restado importancia a las intervenciones o las han vuelto inaplicables. Las más notables, pero no las únicas, son las siguientes:

- El que se haya elevado al nivel constitucional las instituciones de concurrencia, coordinación y colaboración entre los poderes federales y los locales.
- El hecho de que lo que fue el partido oficial haya perdido formalmente el control absoluto que tuvo sobre el Congreso de la Unión.

Hay algo más, el que exista un principio de juego democrático ha vivificado otras instituciones que, habiendo sido previstas por el constituyente de 1917, no habían tenido aplicación.

El artículo 76 prevé dos intervenciones en los Estados; confía su operatividad al Senado en forma exclusiva. De los términos del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 76 parece desprenderse el que una ley debe reglamentar en ejercicio de las facultades conferidas al Senado. Por razones históricas, en 1978 se expidió la ley que reglamenta la fracción V, y en 2007 la que reglamenta la VI.

La desaparición de poderes (artículo 76, fracción V)

73

De conformidad con la fracción V del artículo 76, el Senado tenía facultad para:

- Certificar, con vista a los hechos, la desaparición de los poderes de un Estado. La mala redacción del precepto y un abuso prolongado del poder llevó al extremo inadmisibles de considerar que el senado estaba facultado para desaparecer los poderes locales.
- Certificar que en la Constitución de un Estado específico no se preveía lo relativo a la suplencia de los poderes locales.

Con vista a las certificaciones anteriores, el Senado podía hacer la declaración de haber desaparecido todos los poderes de un Estado. Esa declaración se hace por mayoría absoluta, es decir, más de la mitad de los senadores presentes.

Hecho lo anterior, procedía a:

- Solicitar una terna de candidatos al presidente de la república.
- Con base en la terna, elegir a un gobernador provisional; la elección se hacía por una mayoría de las dos terceras partes de los senadores presentes.

Mientras el partido oficial tenía control sobre el Senado, la institución de la desaparición de poderes era algo frecuente. Esa intervención es cosa del pasado. En la actualidad, ninguno de los partidos cuenta con las dos terceras partes necesarias para elegir al gobernador provisional. No tendría objeto declarar desaparecidos, si de antemano se sabe que no se cuenta con la mayoría reforzada para designar al sustituto.

A lo anterior se agrega la circunstancia de que los partidos de oposición cuentan con gobernadores. Ellos difícilmente estarían dispuestos a que se sacrifique a uno de los suyos. En caso de que se diera una declaración de desaparición de poderes, si éstos

existen en realidad, ¿podrían recurrir a la Controversia constitucional? Habrá que distinguir.

En cuanto a la certificación de haber desaparecido los poderes, por tratarse de una facultad exclusiva del Senado y para evitar un enfrentamiento entre poderes, habría que suponer que la controversia sería improcedente. Lo anterior pudiera ser lo correcto, a pesar de que con la improcedencia se pudiera legitimar un auténtico atentado contra la integridad de las entidades.

En cuanto a la certificación que hace el Senado, respecto de si en la Constitución de una entidad no se provee lo relativo a la suplencia, la controversia debería ser procedente en el supuesto de que, por una u otra razón, se hubiera ignorado el mandamiento de la Constitución local.

También sería procedente la controversia para el caso de que se presentara alguna irregularidad en el procedimiento para emitir las certificaciones, la terna y la designación de gobernador provisional.

En los supuestos anteriores, para accionar una Controversia habría que vencer una dificultad: formalmente quienes pudieran tener interés en promover una controversia son los poderes desaparecidos.

En virtud de la reforma que convirtió al Distrito Federal en una nueva entidad bajo el nombre de Ciudad de México, sus poderes pueden ser objeto de ese tipo de intervención. La institución de la desaparición de poderes es algo del pasado.

La intervención política del Senado (artículo 76, fracción VI)

Desde 1917 se otorgó la facultad al Senado de resolver los conflictos políticos que se presenten entre los poderes de los Estados. Durante más de ochenta años de existencia de la institución, el Senado no ejerció la facultad que tiene conferida. No intervino en razón del predominio del partido oficial, lo que implicaba que fuera el presidente de la república o el secretario de gobernación quienes solucionaran los diferendos.

En 2004 se produjo un cambio. El Poder Judicial del Estado de Yucatán ocurrió, bajo el patrocinio del autor de estas líneas, ante el Senado a solicitar su intervención a fin de que resolviera el diferendo que tenía, directamente, con el gobernador de la entidad e, indirectamente, con el Legislativo local. No existía normatividad que regulara el ejercicio de esta facultad. El Senado actuó con vista a la Ley orgánica del Congreso, el Reglamento para el gobierno interior y los usos parlamentarios.

El Senado nombró una comisión que estuvo integrada por tres de sus miembros, que representaban los tres partidos mayoritarios; éstos hicieron acto de presencia en la capital del Estado, se entrevistaron con los titulares de los poderes y, con vista a la información obtenida, formularon una propuesta de dictamen.

El ejercicio de la facultad por parte del Senado implica hacer ciertas definiciones: ¿cuándo se está frente a asuntos políticos y cuándo ante uno jurídico-constitucional?, ¿alguna de las partes en conflicto puede cuestionar el juicio del Senado en el sentido de estar o no frente a uno de naturaleza política?, ¿a qué medida puede recurrir el Senado para hacer valer sus determinaciones? Algunos de estos cuestionamientos encuentran su solución en la Ley reglamentaria. No todos.

La fracción VI del artículo 76, plantea dos supuestos, uno a petición de parte y otro de oficio: el primero, que existiendo un conflicto político una de las partes, por sí, recurra al Senado a solicitar su intervención. Mientras una de las partes no lo haga y no medie el uso de las armas, el Senado no podría intervenir; pero una vez que una de las partes lo hizo, el poder local señalado como parte del conflicto no se puede negar a ocurrir cuando sea requerido por el Senado.

El segundo supuesto: de oficio, sin mediar solicitud de las partes, el Senado puede intervenir siempre que se interrumpa el orden constitucional de la entidad mediante un conflicto de armas.

Dado que en política y, sobre todo, en la ciencia del poder no es admisible que existan conflictos graves sin resolver, debe suponerse que no existe plazo para que una de las partes pueda ocurrir ante el Senado.

¿Las partes, al ser emplazadas, pueden cuestionar la vía? Una vez que el Senado admite una solicitud de intervenir, debe considerarse que es improcedente el que se cuestione la vía.

En el supuesto de que el Senado resolviera no intervenir por considerar que no está de por medio un conflicto político, su determinación es definitiva y no existe vía para impugnar su determinación. La Controversia constitucional es improcedente; la Suprema Corte no puede substituir la voluntad soberana del Senado. Debido a que existe ese supuesto, la parte que ocurre al Senado, *ad cautelam*, debe formular los conceptos de invalidez que son propios de una Controversia constitucional.

Para el caso de que el Senado decline el conocimiento del diferendo que se le plantea, no puede acordar su archivo. En ese supuesto sólo se plantean dos opciones: una, es una cuestión polí-

tica y, por lo mismo, es del conocimiento del Senado; o no lo es, lo que implica que se está frente a una cuestión jurídica, en cuyo caso la resolución compete a la Suprema Corte. Ésta no puede negarse a conocer una cuestión rechazada por el Senado, por considerarla política o ser extemporánea. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 40 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la Suprema Corte debe corregir los errores y suplir la deficiencia de la queja, es decir, tomar en cuenta lo alegado por las partes en su comparecencia ante el Senado.

Lo anterior implica que se debe tomar en consideración lo alegado por las partes ante el Senado, salvo que éste haya declinado el conocimiento de la cuestión con vista únicamente al escrito del solicitante. El Ministro instructor, con base en el artículo 35 de la Ley reglamentaria, puede solicitar cuanta información le sea necesaria para la mejor resolución del asunto. El proceso que se ventila ante el Senado debe ser lineal y sin incidentes. No son admisibles recursos.

El Senado puede prevenir a las partes para abstenerse de realizar actos que lleven al extremo de ser hechos consumados o que tiendan a agravar el conflicto. Por no existir norma que disponga otra cosa, debe entenderse que la resolución emitida por el pleno debe ser aprobada por simple mayoría de los senadores presentes.

El Senado, al dictar su resolución, debe sujetarse a lo que disponga la Constitución general y la particular de la entidad. Esto implica, por muchas razones, que se esté frente a un conflicto jurídico constitucional.

Una vez que el Senado emite su resolución, las partes deben acatarla. No obstante, ello pudiera presentar un incumplimiento parcial o total de la resolución. En este supuesto, el Senado debe contar con las facultades para imponer su determinación a las partes. En caso extremo puede recurrir al presidente de la república para que, en ejercicio de facultades implícitas, imponga el cumplimiento de la resolución. En teoría, existe la posibilidad de fincar responsabilidad a la parte remisa.

La resolución es definitiva, no hay recurso en contra de la resolución, se trata de una facultad exclusiva del Senado.

Aprobación de convenios de límites entre las entidades (artículos 46 y 76, fracción X)

Por disposición expresa, las entidades federativas pueden arreglar los conflictos de límites que pudieran surgir entre ellas; lo hacen a través de un convenio. En principio, éste deriva de un arreglo previo que celebran las entidades en conflicto a fin de dar instruc-

ciones a sus correspondientes comisiones de límites de que procedan a hacer los levantamientos topográficos necesarios. Una vez que existe un consenso al respecto, la memoria correspondiente es sometida a la consideración de los gobernadores.

Según lo disponen algunas legislaciones locales, una vez que la memoria ha sido aprobada por los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades que son parte, se formula un convenio entre ellos. Hecho lo anterior, el convenio se somete a la aprobación de las legislaturas de las entidades en conflicto.

Hecho lo anterior, las entidades que son parte, de común acuerdo, someten el convenio a la aprobación del Senado. Al respecto se presentan las siguientes particularidades:

- En los términos de la fracción II, del artículo 71, quienes deben presentar el convenio al Senado para su aprobación son las legislaturas de las entidades parte.
- El convenio de iniciativa celebrado entre las partes hace las veces de iniciativa formal.
- El Senado, una vez que recibe el convenio, lo debe turnar a las comisiones correspondientes para su dictamen.

- Las comisiones, al formular el proyecto de dictamen, deben comprobar y certificar que en su celebración no hubo violencia, dolo o error y que no es contrario a las Constituciones federal y local.
- El convenio y el dictamen deben ser sometidos a la aprobación del pleno de la Cámara de Senadores.
- La aprobación de parte del Senado debe hacerse por una mayoría de las dos terceras partes de los presentes en la sesión.
- Una vez aprobado el convenio por parte del Senado, cualquier diferencia que pudiera surgir respecto de su cumplimiento, se ventila vía la Controversia constitucional. El plazo para interponer la controversia comienza a partir de que una de las partes tiene conocimiento del incumplimiento (artículo 105, fracción I, inciso d; y artículo 21, fracción III, de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II constitucionales).

Cuando no existe consenso respecto de sus límites entre las entidades, la vía para solucionar el diferendo es la Controversia constitucional; las partes cuentan con un plazo de sesenta días para hacerlo (artículo 21, fracción III, de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II constitucionales).

El sentido común indica que de existir un conflicto de límites, las partes pueden ocurrir en controversia ante la Suprema Corte, independientemente de que lo hagan dentro del término de sesenta días. Es absurdo que en esta materia exista un plazo y que éste sea perentorio.

Conflictos de límites entre una entidad y otras naciones

La solución de los conflictos de límites de México con otras naciones, no son de naturaleza local; su solución es de la competencia de los poderes federales y a través de tratados internacionales.

83

Intervención reconstructiva (artículo 115 en relación con el 110)

Surgió con el fin de garantizar a los habitantes de los Estados un gobierno republicano;¹⁹ esto implica la renovación periódica de los titulares de los poderes mediante una consulta a la ciudadanía. El constituyente mexicano fue más allá. De conformidad con el primer párrafo del artículo 115, los estados deben adoptar como forma de organización política la republicana, representativa, democrática, laica y popular.

¹⁹ Artículo IV, sección 4 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Cuando en alguno de ellos desaparece, de hecho o de derecho, es razón suficiente para considerar que, en los términos del artículo 110, se ha producido una violación grave a la Constitución, por lo que es procedente encausar ante el jurado de sentencia a los responsables.

En el caso anterior, los actos y hechos realizados por las autoridades locales, en principio, pudieran ser considerados anulables. No puede darse una regla general al respecto. En todo caso habría que estar sujeto a lo que se afirme con relación al valor jurídico de los actos realizados por las autoridades de hecho en un estudio separado.²⁰

Intervención ejecutiva (artículo 119)

En otras obras se ha desarrollado este tipo de intervención. Se ha dicho que es un derecho que tienen las entidades con cargo al presidente de la república y el Congreso de la Unión. En el artículo 119 se presentan dos supuestos: el primero, la intervención de oficio. Se presenta cuando el territorio de una entidad es objeto de una invasión o de violencia exterior. En esos supuestos, por no tener las entidades existencia en el ámbito internacional, aunque

²⁰ Arteaga Nava, Elisur, *La inaplicabilidad y anulación de los actos públicos*, apartado: *las autoridades de hecho*, estudio de próxima aparición.

ellos las resientan directamente, la afectada es toda la unión. Es ella la responsable de dar la respuesta que de conformidad con el derecho de gentes corresponda.

Las entidades no han sido privadas en términos absolutos del derecho de defensa. Dado lo dilatado del territorio nacional y lo difícil de las comunicaciones en el siglo XIX, en la Constitución de 1857 (artículo 111, fracción III), del sistema constitucional norteamericano (artículo I, sección X), se tomó la fórmula de que los Estados podían hacer frente a una invasión o de anticiparse a un peligro inminente; dicha fórmula fue reiterada por el constituyente de 1917 (artículo 118, fracción III).

El conocimiento de los actos de violencia que hace una entidad a otra, aunque no exista un texto expreso que lo regule o disponga, es de la competencia de los poderes de la unión. La Corte lo hace a través de la Controversia constitucional y la suspensión que ella pudiera llegar a conceder (artículo 105, fracción I, inciso d); el presidente de la república, mediante el uso de las fuerzas armadas bajo el supuesto de preservar la seguridad interior (artículo 89, fracción VI).

La intervención a petición de parte se puede dar en los supuestos de sublevación o trastorno interior. Cuando se presentan esos supuestos, si son incapaces para hacer frente al conflicto, los

poderes locales deben solicitar el auxilio del presidente de la república y del Congreso de la Unión. El titular de la facultad es la legislatura, pero el gobernador puede intervenir en los recesos de ésta.

En la práctica, se ha observado que ese tipo de intervención se ha solicitado con vista a eludir posibles responsabilidades. Se ha requerido como medida preventiva, en los casos en que, aun cuando un conflicto pudiendo ser controlado por los poderes locales, se tema que pudiera llegar a complicarse. Este supuesto se presentó con las solicitudes que los poderes del Estado de Oaxaca formularon al presidente de la república y al Congreso de la Unión hace algunos años con motivo del conflicto magisterial. Cuando éste se salió de control, se pretendió fincar responsabilidad a los poderes locales. Sirvió para exculparlos el hecho de haber solicitado la intervención ejecutiva y no haberla tenido de parte de los poderes federales.

Intervención judicial (artículos 103, fracción III y 107, fracciones XVI y XVII)

Las leyes y actos de las autoridades locales son susceptibles de ser inaplicados en los supuestos de que invadan la esfera de competencia de las autoridades federales. Pueden ser a través del Juicio de amparo y de la Controversia constitucional (artículo 103, fracción III). Algunas resoluciones pueden tener efectos generales (artículo 105, fracción I, antepenúltimo párrafo).

Las autoridades locales que incumplan una sentencia de amparo pueden ser separadas del cargo y ser consignadas penalmente ante un Juez de Distrito (artículo 107, fracción XVI). Las que desobedezcan una suspensión corren el riesgo de ser consignadas penalmente (artículo 107, fracción XVII).

b) Intervenciones de las entidades en el ámbito general

A las entidades también se le ha dado la posibilidad de intervenir; lo hacen en el ámbito supranacional y en el federal:

Ámbito supranacional

87

Las entidades intervienen en: a) el proceso de reformas a la Constitución general a través de aprobarlas o reprobarlas (artículo 135); y b) el proceso para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes (artículo 73, fracción III).

Ámbito federal

Las entidades pueden: a) a través de sus legislaturas:

- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión (artículo 71, fracción III).

- Cuestionar las leyes y decretos del Congreso de la Unión a través de la Controversia constitucional (artículo 105, fracción I).
- Dar curso a las resoluciones de destitución e inhabilitación que expida el jurado de sentencia en los juicios de responsabilidad seguidos a servidores públicos (artículo 110, párrafo quinto).
- Dar su consentimiento para que los inmuebles destinados a cuarteles, fuertes y almacenes de depósito que se construyan dentro de los territorios de los Estados queden bajo la jurisdicción de los poderes federales (artículo 132).

88

b) A través de los gobernadores:

- Publicar y hacer cumplir las leyes federales (artículo 120).
- Cuestionar las leyes federales a través de la Controversia constitucional (artículo 105, fracción I).

c) A través de los tribunales locales:

- Conocer de los Juicios de amparo en materia penal (artículo 107, fracción XII).
- Intervenir en la defensa de la Constitución general a través del control difuso (artículo 133).

Otras instituciones (artículos 115, 116 y 119)

Los artículos 115, 116 y 119 limitan la autonomía de los constituyentes locales, imponen obligaciones a los poderes y autoridades de las entidades, regulan las relaciones de ellos entre sí y con las de otras entidades; también les inhiben ciertas actividades.

a) Parte orgánica

Como se ha afirmado anteriormente, en el siglo XIX algunos Estados hicieron experimentos por lo que toca a la parte orgánica: durante la vigencia de la Constitución de 1857, preveían la existencia de una Cámara de Senadores (artículo 27 de la Constitución de Oaxaca, por decreto de reformas número 46, de fecha 14 de diciembre de 1870); otros han establecido un cuarto poder: en algunos el electoral y en otros el municipal.

b) Derechos humanos y garantías

Ahora, de manera oficial, en la Constitución general y en las leyes, se distingue entre derechos humanos y garantías. Durante más de ciento cincuenta años se tomaron como sinónimos. En los Estados, la moda de distinguir no se ha incorporado en las Constituciones y las leyes.

Con respecto a derechos humanos, las Constituciones locales repiten o enumeran los derechos que consigna la general de la república. Son los menos. Para no incurrir en responsabilidad se ha adoptado la práctica de disponer que los habitantes de las entidades gocen de los derechos y garantías que reconoce u otorga la general. Con esta solución, las cartas locales no requieren de reformas con el fin de adecuarlas a las frecuentes reformas que se hacen a la de la unión.

No son raros los casos en que las Constituciones locales reconocen derechos adicionales. Algunas establecen vías para defenderlos.

Conflicto de límites entre los municipios de un Estado

Cuando existe un conflicto de límites entre dos o más municipios de una misma entidad, los competentes para arreglarlo son los poderes locales. En algunas constituciones se confiere la responsabilidad de hacerlo a las legislaturas. Si está de por medio alguna cuestión jurídica, las competentes son el Tribunal Superior de Justicia y, en especial, la Sala de constitucionalidad.

Los conflictos entre municipio de dos Estados, a que alude el inciso g) de la fracción I del artículo 105, son de índole constitucional, no relativos a límites. Cuando éstos se dan, son conflictos

entre Estados que resuelve la Suprema Corte con base en el inciso j) de la fracción I, del mismo precepto.

Defensa de las Constituciones locales

La defensa de las Constituciones locales respecto de actos de sus autoridades, es competencia exclusiva de las instancias locales a través de los juicios de constitucionalidad que establezcan las leyes. En el supuesto de que no exista una Sala de constitucionalidad, por tratarse de una materia jurisdiccional, en aplicación del artículo 124, debe conocer de la demanda el Juez civil de primera instancia en turno.

Ubicación de los cuarteles, fuertes y almacenes (artículo 132)

Los inmuebles en que están instalados los cuarteles, fuertes, y almacenes, de las fuerzas armadas de la unión están bajo la jurisdicción de los poderes federales. Aunque no lo disponga así el artículo 132, debe entenderse que también lo están las bases aéreas militares y las marítimas, las escuelas militares y centros de adiestramiento castrense.

Los que existían antes de la expedición de la Constitución de 1917, lo estuvieron por virtud de haberlo dispuesto así el constituyente en el citado artículo 132.

Los inmuebles en los que se han seguido construyendo los cuarteles, etc., quedan fuera de la jurisdicción de los Estados, por virtud de los decretos que expiden los legislativos locales, en los que se contiene el consentimiento expreso para que lo estén.

El decreto del Legislativo local debe hacerse del conocimiento del Poder Federal que solicitó la desincorporación y a los poderes locales y ayuntamiento en que se ubicarán las instalaciones federales, a aquellos para los efectos de que asuman su jurisdicción, a éstos para que queden enterados de la mengua de su jurisdicción y para los efectos fiscales.

Por virtud del consentimiento y de lo que disponen los artículos 115, fracción IV, incisos a y c, y 132, los inmuebles están exentos del pago de las contribuciones a que aluden esos preceptos.

En respeto a la integridad territorial de los estados y de conservación de la hacienda local, al término almacenes de depósito debe darse una acepción restringida, referida únicamente a:

Los lugares en donde están depositados los armamentos, polvorines, vehículos y demás instrumentos que son del uso de las fuerzas armadas. Los inmuebles propiedad de la federación y que estén destinados por los poderes federales al servicio público o al uso común.

No están comprendidos los inmuebles propiedad de los particulares destinados a almacenes generales de depósito, en los términos que disponen las leyes mercantiles.

4. Competencia de los tribunales federales y locales

Aspectos técnicos (consideraciones generales)

El artículo 124 constitucional establece dos reglas generales: una, que las facultades y atribuciones de los poderes y autoridades federales son expresas. La otra, que las facultades y atribuciones no conferidas de manera expresa a esos poderes federales, en principio, están reservadas a los poderes y autoridades de las entidades.

93

De los textos de los artículos 73, 74, 76, 78, 89 y 103 a 105 también se desprende que las facultades y atribuciones de los poderes y autoridades federales son enumeradas. Por virtud de lo anterior, debe entenderse que las facultades y atribuciones de los poderes y autoridades federales están doblemente limitadas.

En aplicación de los principios anteriores, la Constitución política, por lo que toca al poder judicial de la federación y a los tribunales que lo componen, limita y enumera de manera expresa los supuestos en que ellos ejercerán su función jurisdiccional. En apli-

cación del artículo 124, debe entenderse que no pueden conocer de materias no enumeradas expresamente.

A la enumeración de las materias de las que pueden conocer los tribunales de la Federación se le denomina competencia. La competencia de los tribunales federales, por regla general, está referida a dos materias: la de defensa de la Constitución, que se ejerce por vía de amparo, la Controversia constitucional y la Acción de inconstitucionalidad y la ordinaria, a través de los procedimientos establecidos en los códigos de procedimientos y en Ley del procedimiento administrativo.

Dentro del primer rubro están los supuestos previstos en el artículo 103: impugnación de normas generales, actos u omisiones, que se estimen violatorios de derechos y garantías; y de normas generales, federales o locales que vulneren competencias. En el segundo rubro, los supuestos previstos en el artículo 105, en sus fracciones I y II: Controversias y Acciones de inconstitucionalidad.

La materia prevista en la fracción III del artículo 105: conocer de apelaciones, en los juicios en que la federación sea parte o que sean de interés y trascendencia, es un supuesto más de jurisdicción ordinaria que plantea ciertos problemas en su aplicación.

La competencia ordinaria de los tribunales federales está prevista, principalmente, en el artículo 104, aquellas que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales y los tratados internacionales. En ese precepto aparecen dos rubros genéricos: uno, aquellas controversias en que la federación sea parte; y la otra, de los casos concernientes a los miembros del cuerpo diplomático y consular. En algunas materias ella se complementa con lo dispuesto por la fracción XXI del artículo 73.

Debe entenderse que los tribunales de la federación carecen de competencia para conocer de otras materias, y el legislador federal ordinario, al dar las leyes, carece de facultades para ampliarla a otro tipo de materias. No obstante ello, en el pasado ambos asumieron funciones que no les correspondían: tomaron conocimiento y legislaron respecto de materias que no tenían conferidas.

Competencia común de los tribunales federales

La competencia ordinaria de los tribunales federales la determina, en términos generales, el artículo 104.

Los Tribunales de la Federación conocerán:

[...]

II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los Jueces y tribunales del orden común.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.

Del precepto, entre otros, se desprenden los siguientes principios:

Los tribunales federales tienen competencia exclusiva para conocer de las materias a que hace mención el precepto.

La intervención que tienen los Jueces locales para conocer de controversias que se susciten sobre el cumplimiento de las leyes federales y los tratados internacionales, en las que se afecten intereses particulares, sólo es admisible en cuanto a que existe texto expreso que así lo permite; carecen de competencia para conocer de otro tipo de materias, salvo el supuesto previsto en el último

párrafo de la fracción XXI del artículo 73, relativo a la concurrencia en materia penal.

Debe entenderse que los tribunales federales carecen de competencia para conocer de otro tipo de materias no previstas expresamente en la fracción XXI del artículo 73.

Artículo 104, fracción II, jurisdicción dual a favor de los Jueces locales

En esta materia la regla general es la siguiente: los tribunales de la Federación son los competentes para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales y los tratados internacionales.

97

Por leyes federales debe entenderse aquellas que expiden el Congreso de la Unión y el presidente de la república en los términos de los artículos 29 y 131.

Al término ley que aparece en el precepto debe darse una connotación restringida: únicamente comprende lo que es y se conoce formalmente como ley; no incluye los reglamentos que expiden los poderes de la unión.

El conocimiento de las controversias que se suscitan con motivo de la aplicación de la normatividad que emiten ciertos órganos

en ejercicio de cláusulas habilitantes expedidas por el Congreso de la Unión, dado a que no son leyes en el sentido formal y vista su naturaleza y contenido, es dudoso que pudiera corresponder a los Jueces locales.

Por tratados internacionales debe entenderse: los que se celebran con ese nombre y las convenciones internacionales. No están comprendidos los convenios que celebran los Estados miembros de la unión, sobre todo los fronterizos, con otros Estados miembros de otra federación.

Por tribunales de la federación debe entenderse aquellos que forman parte del Poder Judicial federal. Los restantes tribunales federales, como son los de justicia fiscal y administrativa, burocráticos y Junta federales de Conciliación y Arbitraje gozan de una competencia por materia limitada. No están comprendidos en la fracción II, del artículo 104.

Por Jueces del orden común debe entenderse aquellos que forman parte del tribunal superior local. No tienen tal carácter los restantes tribunales: juntas locales, tribunal burocrático y contencioso administrativo. Estos tribunales gozan de una competencia limitada por materia.

Los Jueces locales tienen competencia para conocer de controversias en las que sólo se afecten intereses particulares, civiles

o mercantiles, que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales y los tratados internacionales. Al respecto son aplicables los siguientes principios: no se afectan intereses particulares o no pueden conocer los Jueces locales, cuando: se cuestionan actos de autoridad; está de por medio una autoridad federal; se trata de materia penal y casos diferentes a los previstos en el último párrafo del artículo 73, fracción XXI; y no se trate de cuestiones laborales; de ellas son competentes las Juntas locales de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, apartado A, fracción XXXI).

Con las limitantes que establece la fracción II, debe entenderse que los Jueces tienen competencia para conocer todo tipo de controversias que se susciten con motivo de la aplicación de todas las leyes federales y todos los tratados internacionales.

Es la voluntad del actor la determinante del Juez federal o local, que conocerá; de esa manera, éstos no pueden negarse a admitir la demanda y darle curso en sus términos.

El segundo párrafo de la fracción II transcrita plantea algunos problemas, el más importante: vista la redacción del precepto ¿es admisible que en las leyes procesales los legisladores locales señalen casos en que, por razón de cuantía o materia, no procede el recurso de apelación?, ¿no es una denegación de justicia el negar el recurso de apelación?

Al parecer, el precepto establece como regla general que las sentencias de primera instancia sean recurribles y que los legisladores locales no puedan dejar a salvo ciertas materias. Con vista al párrafo segundo de la fracción II, el término *podrán*, que aparece en el precepto, se le debe dar una interpretación que favorezca a las personas y no una que niegue el ejercicio pleno del derecho de defensa.

Con vista a lo anterior, es inadmisibles interpretar el precepto toda vez que la Constitución deja al criterio de los legisladores locales el establecer cuando procede o no el recurso de apelación.

100

La fracción II del artículo 104 plantea un problema adicional; éste ya ha sido abordado en mi obra Tratado de derecho constitucional.²¹ Cuándo en un tratado internacional se regula una materia que corresponde a los estados, por ese hecho ¿también pueden tomar conocimiento los Jueces federales?

Para dar una respuesta a esta interrogante, habría que tomar en consideración lo siguiente:

- En un sistema federal, la distribución de competencias, entre las entidades federativas es una función que únicamente puede realizar la Constitución general.

²¹ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional, op. cit.*, vol. 3, p. 901 y ss.

- De conformidad con el artículo 133, la regla general dicta que, para ser considerados como una ley suprema de la unión, los tratados necesitan estar de acuerdo con la Constitución.

Es innegable que el presidente de la república goza de un amplio campo de acción para celebrar tratados; las únicas limitantes son aquellas que derivan de la naturaleza suprema de la Constitución y, concretamente, de las que derivan de los artículos 15 y 133.

Un tratado que altere por sí la distribución de competencias, sin prever la existencia de un derecho humano, es violatorio de la Constitución.

Por razón de lo anterior, un tratado internacional no puede por sí mismo “federalizar” una materia confiada a los Estados y confiar su aplicación a los poderes y órganos federales.

Con vista a lo anterior, los poderes y autoridades federales no acrecientan su campo de acción por virtud de que una materia sea incorporada en un tratado; de esa manera, el Congreso de la Unión no puede reglamentar el tratado y los Jueces federales no adquieren competencia para aplicar los tratados.

El conocimiento de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de los tratados internacionales que regu-

lan materias locales corresponde en forma privativa a los Jueces comunes de las entidades.

Artículo 73, fracción XXI, último párrafo, jurisdicción dual a favor de las autoridades locales

Los Jueces de los Estados, en jurisdicción dual, conocen y resuelven juicio por delitos federales. Debe entenderse que conocen de primera y segunda instancia. El supuesto previsto en el precepto es también un caso de facultades coincidentes o, como las denomina la Constitución, concurrentes, por cuanto a que la policía local y ministerio público local, en ejercicio de atribuciones no jurisdiccionales, conocen de delitos federales y ejercen su función acusatoria ante los Jueces locales.

102

Artículo 73, fracción XXI, penúltimo párrafo, jurisdicción dual por atracción en favor de las autoridades federales

El precepto establece un caso excepcional en el derecho. Tratándose de un derecho extraño, la regla general es que los Jueces locales son competentes para conocer de controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales o los tratados internacionales.

En el supuesto previsto en el penúltimo párrafo, los Jueces federales pueden conocer de ilícitos que, en principio, son locales; conocen de delitos locales cuando:

- Tengan conexidad con delitos federales; por tales deben entenderse todos los que aparecen y tipifican las leyes federales.
- El sujeto pasivo son los periodistas, dados los antecedentes que precedieron a la adición, por tales deben entenderse todas aquellas personas que difunden y comentan noticias, sin importar el medio.
- Las víctimas del delito sean las personas o las instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información, las libertades de expresión o imprenta.

El que se haya incorporado en el precepto el término *podrán*, implica que es la voluntad del Ministerio público y de los Jueces federales el determinante en el conocimiento de los delitos.

En respeto de lo dispuesto por el artículo 14, en el sentido de que en los juicios del orden criminal debe aplicarse la ley exactamente aplicable al caso, los Jueces federales deben aplicar la ley penal local; esto comprende: la ley en sí y los criterios interpretativos emitidos por los tribunales locales en lo que beneficien al reo.

No les es dable juzgar de conformidad con el Código Penal Federal o de las leyes federales.

Dado que legislar en materia de procedimientos penales es competencia exclusiva del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXI, inciso c), en la materia es aplicable el Código Penal Federal.

Artículo 73, fracción XXI, inciso c)

El inciso c) establece un caso adicional de jurisdicción dual: los Jueces locales penales juzgan y resuelven con base en un Código de procedimientos penales que es federal. Lo pueden hacer en razón de que por mandamiento constitucional debe existir un Código único de procedimientos penales y están autorizados expresamente para aplicarlo.

104

Artículo 123, apartado A, fracción XXXI, jurisdicción dual a favor de las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales

El artículo 123 prevé la existencia de Juntas locales de Conciliación y Arbitraje; también señala su competencia, la determina en observancia de la regla general que establece el artículo 124: las materias respecto de las cuales pueden conocer las Juntas federales de Conciliación son enumeradas y expresas. De las materias no con-

feridas, conocen las locales; de esa manera es de su competencia el resolver todo tipo de conflictos laborales, con excepción de los previstos en la fracción XXXI, del apartado A del artículo 123.

Controversias entre un Estado y vecinos de otro (artículo 104, fracción VII). Antecedentes

El artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América fue la fuente en la que abrevaron los constituyentes mexicanos para fijar la competencia de los tribunales federales; el texto dispone:

El poder judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros Ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítimas; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de

concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

Antecedentes en la legislación mexicana

El texto se incorporó, con la limitante de controversias sobre tierras de su modelo norteamericano, en la Constitución de 1824 (artículo 137, fracción I); ésta, en su parte conducente disponía:

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

106

I. [...] y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecino de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

En la Constitución de 1857 se produjo un cambio, se eliminó la limitante de la competencia de los Jueces federales a lo que tuviera que ver con tierras, se les atribuyó una competencia genérica: todo lo que tuviera que ver de controversias entre un Estado y los vecinos de otro. El precepto disponía:

Artículo 97. Corresponde á los tribunales de la federación conocer:

[...]

V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó mas vecinos de otro.

En el texto original de la Constitución de 1917 se reiteró la prevención con cambios semánticos:

Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

107

[...]

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecino de otro.

De lo anterior cabe formular algunas afirmaciones preliminares:

- Respecto de la competencia de los Jueces federales para conocer de controversias entre estados y vecinos de otro, el texto mexicano se ha apartado de su modelo norteamericano.

- Los Jueces y tribunales federales tienen una competencia genérica; pueden conocer de todo tipo de controversias entre un Estado y vecinos de otra entidad federativa.
- La intervención que se confiere a los Jueces federales en el sistema legal mexicano es en función de una presunción válida: los tribunales de un Estado no se conducirán con imparcialidad al conocer de una controversia en la que sea parte el Estado al que deben su existencia, integración, funcionamiento y presupuesto.

Competencia ordinaria de los tribunales de la federación

La competencia ordinaria de los tribunales de la federación está referida a los rubros previstos en el artículo 104, con excepción de la fracción VI, relativa a materias de Controversias constitucionales y Acciones de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento se ha reservado a la Suprema Corte de Justicia.

Con vista al artículo 124 sería de suponerse que el Congreso de la Unión, a través de la ley, carece de facultades para ampliar el número de supuestos y para ampliar la competencia de los tribunales de la federación.

Controversias entre un Estado y particulares vecinos de otro

El texto del artículo 104 es el siguiente:

Los Tribunales de la Federación conocerán: ...

[...]

VII. De las que surjan entre un Estado y uno o más
vecinos de otro;

El precepto anterior fue tomado del sistema constitucional
norteamericano; el texto del artículo III, sección 2 de la Constitu-
ción de los Estados Unidos de 1787, en su parte relativa, dispone:

El poder judicial entenderá [...] en las controversias
entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciuda-
danos de otro, entre ciudadanos de Estados diferen-
tes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen
tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados
y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Esta-
dos, ciudadanos o súbditos extranjeros.

La prevención, a decir de Alejandro Hamilton, en *El federalista*, es procurar imparcialidad en los tribunales que conocen y resuelven ese tipo de diferendos.

El derecho de resolver las contiendas entre los Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro y entre los ciudadanos de diferentes Estados es, probablemente, tan esencial como el anterior para la paz de la Unión [...].

Todo lo que tienda a trastornar la armonía entre los Estados constituye un objeto legítimo de la vigilancia y la supervisión federales.

Puede considerarse como base de la Unión el que los 'ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de diversos Estados'. Y si es justo el principio según el cual todo gobierno debe poseer los medios necesarios para hacer cumplir sus disposiciones con su autoridad propia, de él resulta que para mantener inviolable esta igualdad de inmunidades y privilegios que corresponderá a los ciudadanos de los Estados Unidos, la administración nacional de justicia debe conocer de todos

los casos en que un Estado o sus ciudadanos estén en pugna con otro Estado o con los ciudadanos de éste. Para asegurar que una disposición tan fundamental produce todos sus efectos, no obstante cualquier excusa o subterfugio, es necesario que su interpretación se encargue a un tribunal que, estando libre de compromisos locales, ofrezca garantías de imparcialidad frente a los distintos Estados y a sus ciudadanos y que, debiendo su existencia oficial a la Unión, no pueda abrigar ningún prejuicio desfavorable a los principios sobre los cuales ha sido fundada.

Lo razonable de la intervención de los tribunales nacionales en los casos en que no es fundado suponer que los locales procederán con imparcialidad, no necesita demostrarse. Ningún hombre debe ser Juez en su propia causa, ni en ninguna otra en la que tenga el menor interés o prejuicio. Este principio ha sido uno de los más poderosos para designar a los tribunales federales como los adecuados para resolver las controversias entre los distintos Estados y sus ciudadanos.²²

²² Hamilton, Madison y Jay, John, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 340- 341.

La competencia del Poder Judicial federal que deriva del texto fundamental es limitada, en todos los supuestos está referida a controversias en que se reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados. No incluye otro tipo de litigios. Así lo entendió Alejandro Hamilton:

Aunque entraña cierta digresión respecto del tema inmediato de este artículo, aprovecharé la oportunidad para hablar aquí de una suposición que ha suscitado alguna alarma y que tiene fundamentos muy equivocados. Se ha sugerido que la adquisición de los valores públicos de un Estado, por los ciudadanos de otro permitiría a éstos demandarle a dicho Estado el importe de tales valores en los tribunales federales, sugestión que las consideraciones que siguen demostrarán que carece de base.

Es atributo inherente de la naturaleza de la soberanía el no poder ser sujeta a juicio por ningún individuo si *no es con su consentimiento*. Éste es tanto el sentir como la práctica generales de la humanidad; y de esta dispensa, que representa una propiedad de la soberanía, disfrutan actualmente los gobiernos de todos los Estados de la Unión. A menos, pues, de que en el plan de

la convención se renuncie a esta inmunidad, los Estados seguirán con derecho a ella y el peligro que se insinúa no pasará de ser puramente imaginario. Las circunstancias que son necesarias para que un Estado pierda su soberanía fueron discutidas al estudiar la materia de impuesto y no hace falta repetir las aquí. Bastará con que consultemos los principios que se establecieron allí para quedar convencidos de que no hay por qué figurarse que los gobiernos de los Estados quedarían despojados, por el hecho de que el plan fuera adoptado, del privilegio de pagar sus deudas en la forma que dispongan, libres de cualquier compulsión que no sea la que imponen los deberes de la buena fe. Los contratos que se celebran entre una nación e individuos particulares sólo obligan a un soberano en conciencia y no pueden pretender ninguna fuerza coactiva. No confieren una acción en derecho independientemente de la voluntad del soberano. ¿Con qué propósito se autorizarán las demandas contra los Estados con motivo de las deudas a su cargo? ¿Cómo podrían ser compelidos a pagar? Es evidente que esto no podría efectuarse sin hacer la guerra al Estado contratante y achacar a los tribunales federales, de una manera puramente implícita y destruyendo un derecho

preexistente de los gobiernos de los Estados, un poder que trajera semejante consecuencia sería completamente forzado e injustificado.²³

No obstante lo anterior, en la causa *Chisholm vs. Georgia*, 2 *Dallas* 419 (1793), la Corte Suprema resolvió que un Estado podía ser sometido a juicio ante un tribunal federal por un ciudadano de otro Estado para obtener el pago de una deuda existente a favor de un particular.²⁴

Para impedir que prosperara ese tipo de juicios, en 1798 se aprobó la enmienda undécima:

114

El poder judicial de los Estados Unidos no debe interpretarse que se entiende a cualquier litigio de derecho estricto o de equidad que se inicie o prosiga contra uno de los Estados Unidos por los ciudadanos de otro Estado o por ciudadanos o súbditos de cualquier Estado Extranjero.

²³ *Ibidem*, p. 348.

²⁴ Véase *La Constitución de los Estados Unidos de América anotada con la jurisprudencia*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Limitada, 1949, p. 535; Cushman, R. Eugene, *Práctica constitucional*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 235; Cushman, Robert F., *Leading Constitutional Decisions*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1971, p. 30; y Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1966, t. I, p. 506.

Respecto de la imparcialidad de los tribunales federales, en los casos de conflictos entre un Estado y los ciudadanos de otro, algunos comentaristas se pronunciaron:

Joseph Story, un autorizado comentarista de la Constitución de los Estados Unidos de América, refiriéndose al mismo precepto, alude al tema de que procura la imparcialidad, dada la composición diversa de los tribunales locales y de que, en esos supuestos, los tribunales federales para resolver esa especial clase de controversias aplican derecho local:

Nada conduce más seguramente a la armonía y a la confianza entre los estados, que la facultad concedida a los ciudadanos de someter, si quieren, a la jurisdicción nacional, las controversias que les interesan. Se debe notar, además, que la duración de las funciones judiciales varía en los diferentes estados. Algunos Jueces conservan su empleo mientras su conducta es irreprochable; otras las conservan algunos años y aun sólo un año; otros sólo tienen nombramientos vitalicios que no pueden ser revocados por acusación ante las Cámaras; otros, en fin, pueden ser revocados a solicitud de las Cámaras. Permitido es suponer que con tal estado de cosas, la política y la legislación de los estados po-

drían ser perjudiciales a los ciudadanos de otros estados en sus intereses personales o en sus propiedades. No se puede esperar que los tribunales estatales estén libres de toda preocupación local y que se esfuercen seriamente en reprimir las tentativas de usurpación cometidas por el estado sobre los derechos y los privilegios de los ciudadanos de otro estado, mientras que se puede esperar toda imparcialidad de parte de un tribunal constituido de otra manera y completamente independiente de la autoridad del estado. Aun admitiendo que la justicia sea también y tan firmemente administrada por los tribunales de un estado como por los tribunales nacionales el espíritu público no lo creará y el mal será igualmente grave, porque la administración de la justicia debe estar no sólo fuera de toda inculpación, sino más alto que toda sospecha. Las causas de celo entre los estados son ya bastante numerosas, sin dejar una tan importante como sería la duda sobre la imparcialidad de los tribunales. Agreguemos, además, que si la confianza pública continúa favoreciendo a los tribunales estatales, como sin duda sucederá en muchos casos, esa cláusula de la *Constitución* será inútil y sin peligro, porque teniendo las partes la opción respecto a la jurisdicción, no declinarán

de los tribunales de un estado sin una razón. Por otra parte, tampoco hay peligro real que se pueda temer a los tribunales federales, pues que ellos deben decidir de conformidad con las leyes locales.²⁵

En ese mismo sentido se pronuncia Mariano Coronado:

Cuando un estado es parte, en litigio con vecinos de otro estado, acaso los Tribunales de aquél no se revestirán de la debida imparcialidad, ni estarán exentos de prevenciones para resolver acertadamente el caso. Por tal razón el conocimiento de dichos asuntos se somete a la justicia federal que se supone desinteresada en los negocios de esa especie. Acaso habría igual motivo cuando litiga un particular contra su propio estado, por causa de cumplimiento de contratos, reclamaciones, etc.; pero la Constitución no creyó indispensable someter tales asuntos a los Jueces federales.²⁶

Con vista a lo anterior, en especial con base a la redacción de la fracción VII del artículo 104, en el sistema jurisdiccional

²⁵ Story, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 262-263.

²⁶ Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano (1899)*, México, Oxford University Press, México, 1999, p. 133.

mexicano, sí es factible que los vecinos de una entidad demanden a otra ante los Jueces y tribunales federales respecto de un número crecido de materias.

La aplicación e interpretación del precepto implica varios problemas, se analizan los siguientes.

Competencia de los Jueces federales y los locales

¿Por qué debe ser un Juez de distrito el que conozca de controversias y no una autoridad jurisdiccional local? ¿Por qué debe ser un Juez de distrito en materia civil? y ¿por qué debe ser un Juez de distrito del domicilio del particular y no uno del Estado donde se encuentra el demandado?

118

Competencia de los Jueces de distrito en la materia

Ya se ha dicho que los tribunales de la federación tienen competencia para conocer de demandas de un vecino de una entidad en contra de cualquier otra entidad que sea parte integrante de la unión. En primera instancia lo serán los Jueces de distrito y en apelación los tribunales unitarios de circuito.

Para que opere la competencia de los tribunales de la federación, el particular debe acreditar fehacientemente que tiene su domicilio en otra entidad.

Jurisdicción especial y jurisdicción general de los Jueces federales

Por qué debe ser Juez de distrito en materia civil y no uno en materia administrativa el que debe conocer de las controversias que se susciten entre un particular y una entidad miembro de la federación.

En cuanto a competencia, el artículo 48 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación establece una regla general:

Los Jueces de distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del presente capítulo.

Los artículos 50, 50 bis, 50 ter, 50 quater, 51, 52, 53 bis, 54 y 55 prevén la existencia de Jueces de distrito penales, de autorización para intervenir comunicaciones privadas, para adolescentes, de amparo en materia penal, en materia administrativa, mercantiles federales, Jueces de amparo en materia civil y Jueces de distrito en materia de trabajo. Esos juzgados, por disposición de la ley, tienen una jurisdicción especial. El artículo 53 de la misma Ley

orgánica establece reglas generales; por lo que toca a la materia que aquí se estudia, dispone:

Los Jueces de distrito civiles federales conocerán:

III. De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez [...]

Juez de Distrito en materia civil en función del lugar

120

En las controversias en que una entidad federativa es parte para el particular, se presentan las siguientes dificultades:

- No cuenta con los mismos recursos que una entidad para enfrentar un juicio fuera del lugar de su domicilio.
- De alguna manera los poderes de un entidad están en posibilidad de influir en mayor medida que el particular sobre el ánimo de un Juez de Distrito o de un tribunal unitario de circuito, por lo que quien pretenda demandar estaría en una posición inferior a la de su contraparte.

- En razón de lo anterior, el sentido común indica que para que las partes se hallen en una situación de equilibrio, se debe optar por tener como Juez de Distrito competente al del lugar de domicilio del particular.

Diferentes tipos de controversias previstos en la fracción VII del artículo 104 constitucional

¿Qué clase de controversias están comprendidas en la fracción VII del artículo 104? Las controversias previstas en el precepto son: las que se enderezan en contra de una entidad federativa o en contra de los poderes de ellas, por actos o hechos regulados por el derecho privado.

121

No están comprendidas las controversias o acciones que se enderezan en contra de:

- Las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos u órdenes que realizan los poderes locales en ejercicio de su imperio. Respecto de ellos proceden el amparo y las vías previstas en las fracciones I y II del artículo 105.
- Los titulares de los poderes en lo personal por hechos o actos que realizan como particulares.

- Las demandas que se enderezan contra los ayuntamientos o los entes autónomos, sin importar su naturaleza, deben ventilarse ante las instancias locales.

Ley aplicable en los supuestos previstos en la fracción VII del artículo 104

Únicamente para efectos definitorios se alude a la ley aplicable en cuanto al fondo y al proceso. El supuesto previsto en la fracción VII del artículo 104, es uno de los pocos casos de jurisdicción dual, en sentido inverso. Por regla general son los Jueces y autoridades locales los que aplican las leyes federales, en los supuestos en que en una controversia se afecten sólo intereses particulares (artículos 104, fracción II y 123, apartado A, fracción XXXI). Habrá que distinguir:

122

a) Ley sustantiva

En el supuesto previsto en la fracción VII del artículo 104, los Jueces de distrito dejan de juzgar conforme a las leyes federales un caso específico y aplican las leyes sustantivas locales. Las razones para que lo hagan son las siguientes:

- Son las leyes las que regularon la celebración o realización de los actos o hechos que dan origen a una controversia; éstos no

pueden ser juzgados a la luz de una ley distinta a riesgo de violar el principio de seguridad jurídica.

- Con vista al principio de interpretación conforme que se deriva del segundo párrafo del artículo 1o., la obligación de juzgar de acuerdo con la ley exactamente aplicable en materia penal, que proviene del segundo párrafo del artículo 14, debe dársele una interpretación que dé seguridad jurídica y que no atente contra él.

b) Ley procesal

En esta materia son aplicables los siguientes principios:

- De inicio, no existe impedimento para que los Jueces de distrito diriman las controversias previstas en la fracción VII del artículo 104, en observancia de las leyes procesales federales.
- La anterior pudiera ser la regla general, salvo los casos en que la ley adjetiva local señale recursos adicionales o reconozca a las partes derechos adicionales o distintos a los previstos en las leyes federales. No se les puede privar del disfrute de las instituciones que los benefician.

Artículo 105 fracción III

La fracción III, del artículo 105 constitucional dispone:

De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Supuesto en que el Pleno de la Suprema Corte asume el conocimiento de una apelación

124

La fracción III antes transcrita únicamente contempla un supuesto en que las apelaciones pueden llegar al conocimiento del pleno de la Suprema Corte, aquellas en que: a) La federación sea parte en ellas, ya sea como actora, demandada o tercera en los procesos a que hace referencia el artículo 104, con excepción de los juicios previstos en la fracción VI del mismo precepto. b) Por su interés y trascendencia así lo ameriten. Como lo anterior es un rubro genérico, finalmente pueden llegar al conocimiento del pleno toda clase de apelaciones. Por esta vía no puede tomar conocimiento de revisiones que se hagan valer en los juicios de amparo.

El uso de la conjunción copulativa y, y el que se haya prescindido de usar la conjunción disyuntiva o, implica que para que la Suprema Corte asuma el conocimiento de una apelación se requiere: que en el proceso la federación sea parte, que el asunto sea de interés y de trascendencia.

Se trata de apelaciones que llegan al conocimiento de los tribunales unitarios de Circuito, en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de distrito, que están previstos en el artículo 104, con excepción de los supuestos señalados en la fracción VI de ese mismo precepto, Controversias constitucionales y Acciones de inconstitucionalidad.

La intervención que se confiere a la Suprema Corte está referida exclusivamente a conocer del Recurso de apelación; carece de competencia para conocer, por ejemplo, del recurso de denegada apelación, en el caso de que la federación sea parte y que se dé interés y trascendencia.

Por petición fundada debe entenderse que quien la formula razona con relación a convencer a la mayoría de los Ministros de que, además de ser parte la Federación en un recurso de apelación, la

materia es de interés y de trascendencia. Finalmente, es el criterio de los Ministros y no del peticionario el que termina por prevalecer.

Titulares del derecho de petición

El número de titulares del derecho de petición ante la Suprema Corte es limitado; únicamente lo pueden hacer aquellos mencionados de manera expresa, siempre y cuando se esté dentro de los supuestos previstos en el precepto.

El conocimiento de una apelación por parte del pleno de la Suprema Corte puede ser:

126

De oficio; en este supuesto es un Ministro de la Suprema Corte quien debe hacer la propuesta al pleno; su conocimiento queda englobado bajo el rubro genérico "De las demás que expresamente le confieran las leyes", a que alude la fracción XIII del artículo 10 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación. En este supuesto, la determinación por virtud de la cual asuma el conocimiento debe ser adoptada por unanimidad o mayoría de votos de los Ministros presentes (artículo 7o. de la Ley orgánica); en este supuesto no se requiere que el Ministro que haga la propuesta al pleno, la funde. La obligación recae en los restantes titulares.

A petición fundada de:

El propio tribunal unitario de circuito que recibe el Recurso de apelación y que, salvo que la Suprema Corte asuma su conocimiento, debe conocer de él. Para el caso no importa quién haya interpuesto el recurso en contra de la sentencia del Juez de Distrito.

El presidente de la república, por conducto de su consejero jurídico de gobierno.

El fiscal general de la república en los asuntos en que inter venga el Ministerio público; por éste debe entenderse aquel que depende del fiscal general y no los que dependen de los procuradores o fiscales de las entidades.

127

Para los efectos del precepto se debe entender que:

- La enumeración de los titulares y de las materias es limitativa y que no pueden formular la solicitud otros servidores públicos, respecto de materias y en etapa procesal diferentes.
- La petición se formula directamente al pleno por escrito.

En todo caso, a pesar de que el peticionario, sin importar quién haya sido, funde su solicitud, es discrecional del pleno el asumir o no el conocimiento de la apelación.

Momento procesal en que el Pleno de la Suprema Corte asume el conocimiento de una apelación

La propuesta o petición debe ser formulada por sus titulares, una vez que el recurso está para resolución, lo que implica, entre otras acciones, que el tribunal unitario recibió el Recurso de apelación, lo calificó de procedente, tuvo por expresados los agravios, por formulada su contestación de manera oportuna y, en su caso, admitió pruebas (artículos 231 a 254 del Código federal de procedimientos civiles, artículo 363 y demás relativos del Código federal de procedimientos penales).

128

a) Norma aplicable en la tramitación del recurso

La Suprema Corte resuelve la apelación con base en la ley que regula el recurso en función de que derive de un asunto de naturaleza del orden común o penal.

b) Implicaciones procesales de la institución

La sentencia que dicta el pleno de la Corte es definitiva e inatacable. Lo anterior implica:

- Para el tribunal unitario de circuito, el quedar privado de resolver el Recurso de apelación.
- Que no exista la posibilidad de que alguien revise la sentencia a través de un Juicio de amparo a pesar de que pudieran existir agravios que lo ameriten.

Para los litigantes, al tener conocimiento de que el asunto que patrocinan está dentro del supuesto previsto en la fracción III del artículo 105, al momento de elaborar los agravios que son propios del Recurso de apelación, en forma paralela, en un apartado diferente, deben tener la precaución de formular, *ad cautelam*, los agravios que son propios de un Juicio de amparo.

129

Para la Suprema Corte, el tener que resolver agravios que son propios de un Recurso de apelación ordinaria y, para el caso de que ellos sean desestimados, avocarse al conocimiento de los conceptos de invalidez que son propios del Juicio de amparo. En el supuesto anterior, por economía procesal, no puede conceder el amparo para efectos; debe resolver el fondo.

Una vez que el pleno resuelva el recurso, la resolución debe hacerse del conocimiento del tribunal unitario de circuito que conoció originalmente de él.

Doctrinarios del derecho constitucional local

Emilio Rabasa fue el más profundo y original comentarista de la Constitución de 1857, prueba de ello son sus obras: *El artículo 14, La Constitución y la dictadura, El juicio constitucional y la evolución histórica de México*. También lo fue de la de 1917; respecto de ésta existen los apuntes de su cátedra y algunas monografías. Los comentaristas posteriores, incluyendo a sus alumnos directos e indirectos, poco han agregado a los comentarios que él formuló respecto de la parte orgánica de ambas Constituciones.

130

El licenciado Rabasa fue el primer tratadista que dio una visión general del derecho estatal; fue él en su obra *La Constitución y la dictadura*, quien formuló el primer apunte sobre el tema de derecho constitucional estatal; en ese apartado, además, alude a los problemas que implicaba su sometimiento a los poderes del centro.²⁷

Miguel Lanz Duret fue el siguiente tratadista que se ocupó del tema, lo hizo en el capítulo VII de su *Derecho constitucional mexicano* publicado en 1931. Lo hizo de manera general; puso el acento en el origen de los estados y de los antecedentes de la normatividad en el derecho de los Estados Unidos de América.

²⁷ “La Constitución y la dictadura, estudio sobre la organización política de México”, *Revista de revistas*, México, 1912, pp. 301-324.

Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho constitucional mexicano*, cuya primera edición apareció en 1944, dedicó el capítulo VIII a analizar el marco normativo de los Estados. En otras partes de su obra alude a la organización política de las entidades.

En 1988 bajo el título *Derecho constitucional estatal*, pretendí formular el primer esbozo de análisis del derecho local que se hizo en México.²⁸ En esa obra y en otros estudios que se publicaron posteriormente,²⁹ se planteó por primera vez el problema del control de la constitucionalidad local. El tomo II de ese tratado está dedicado exclusivamente al estudio del derecho constitucional local. En mi estudio *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general* intenté formular un resumen de la normatividad que regula la organización política del estado mexicano; puse un acento especial sobre los temas de una teoría sobre la forma de gobierno federal, intervenciones, facultades coincidentes, concurrentes, de coordinación, colaboración, concurrencia e intervenciones.³⁰

Máximo N. Gamiz Parral, en su *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*,³¹ fue la siguiente obra rela-

²⁸ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Editorial Porrúa, 1988.

²⁹ *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.

³⁰ México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2013.

³¹ México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

tiva al tema. Es amplia, generosa en información y meticulosa en la investigación.

David Cienfuegos Salgado ha publicado diversos estudios sobre el derecho constitucional local. La obra que como compilador publicó bajo el título *Constitucionalismo local*, es un buen resumen de lo que se había escrito sobre el tema.³²

³² Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.

Fuentes

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 2013.

_____, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.

_____, *Derecho constitucional estatal*, México, Editorial Porrúa, 1988.

_____, *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2013.

_____, *Inaplicabilidad y anulación de los actos públicos, apartado: las autoridades de hecho* (en prensa).

CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.

CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano (1899)*, México, Oxford University Press, México, 1999.

CUSHMAN, R. Eugene, *Práctica constitucional*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958.

CUSHMAN, Robert F., *Leading Constitutional Decisions*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1971.

HAMILTON, Madison y JAY, John, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986.

La Constitución de los Estados Unidos de América anotada con la jurisprudencia, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Limitada, 1949.

RABASA, Emilio, "La constitución y la dictadura, estudio sobre la organización política de México", *Revista de revistas*, México, 1912, pp. 301-324.

SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1966, t. I.

STORY, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, México, Oxford University Press, 1999.

ZARCO, Francisco, *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

ANEXO

DATOS SOBRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS CONSTITUCIONES

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
<p>Guerrero</p> <p>27 de octubre de 1849.</p>	<p>Juan Nepomuceno Álvarez.</p>	<p>Fecha: 26 de junio de 1851.</p> <p>Presidente de la República José Joaquín de Herrera.</p>	<p>Fecha: 5 de enero de 1918.</p> <p>200 artículos permanentes y 115 artículos transitorios.</p>
<p>Aguascalientes</p> <p>2 de octubre de 1575. Se fundó con el nombre de "La Villa de Nuestra Señora de la Asunción de las Aguas Calientes".</p>	<p>Pedro García Rojas 1835-1836.</p>	<p>Fecha: Promulgada el 29 de octubre de 1857 por el Gobernador sustituto José María López Nava.</p> <p>Contiene 110 artículos y 2 transitorios.</p> <p>La primera reforma fue el 18 de octubre de 1868.</p>	<p>Fecha: 18 de octubre de 1868.</p> <p>Promulgada por el gobernador Jesús Gómez Portugal.</p> <p>Última reforma 17 de agosto de 2015 por el gobernador Aurelio L. González</p> <p>Contiene 95 artículos.</p>
<p>Oaxaca</p> <p>Se fundó en 1486.</p>		<p>Fecha: 10 enero de 1825.</p> <p>Promulgada por el Lic. Ignacio Morales, gobernador del Estado.</p>	<p>En la <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca</i> de la página web del H. Congreso del Estado de Oaxaca se establece el día 4</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsiguientes	Constitución vigente y número de artículos
		<p>Ha tenido 3 Constituciones más: la de 1825, la de 1857 y la de 1922.</p>	<p>de abril de 1922 como la fecha de promulgación. Y en el texto <i>Evolución constitucional del Estado de Oaxaca</i> de Manuel González Oropeza, se indica el día 4 de abril de 1922 como el día de la promulgación.</p> <p>Originalmente contenía 165 artículos y 14 artículos transitorios.</p> <p>Su última reforma fue el 30 junio de 2015.</p> <p>Gobernador actual: Lic. Gabino Cué Monteagudo.</p>
Nuevo León			<p>16 de noviembre de 1917.</p> <p>Promulgada por el gobernador Gustavo Espinosa Mireles.</p>
<p>Colima</p> <p>Se fundó el 9 de diciembre de 1856.</p>	<p>Primer gobernador: Manuel Álvarez Zamora</p>	<p>Promulgada el 16 de octubre de 1857.</p> <p>Constituida por 184 artículos, el último de ellos era transitorio.</p>	

Constituciones locales emitidas por los Estados con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		<p>Han existido 3 Constituciones:</p> <p>1a.: 16 de octubre de 1857.</p> <p>2a.: 30 de mayo de 1882.</p> <p>3a.: 1 de septiembre de 1917.</p>	
<p>Estado de México</p> <p>El 31 de enero de 1824, se considera la fecha de la creación.</p>		<p>Primera Constitución: 14 de febrero de 1827 promulgada por el gobernador Melchor Muzquiz.</p> <p>Contaba con 237 artículos, su primera reforma fue el 15 de mayo de 1831.</p> <p>Constituciones del Estado de México:</p> <p>1a.: 14 de febrero de 1827.</p> <p>2a.: 12 de octubre de 1861.</p> <p>3a.: 14 de octubre de 1870.</p> <p>4a.: 31 de octubre de 1917.</p>	<p>Constitución vigente desde el 31 de octubre de 1917.</p> <p>Fue promulgada por el gobernador Agustín Millán y publicada en el Periódico Oficial en tres partes, los días 10, 14 y 17 de noviembre de 1917.</p> <p>Contaba con 235 artículos y 8 transitorios.</p> <p>Su primera reforma fue el día 31 de octubre de 1995.</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
<p>Baja California</p> <p>El 16 de enero de 1952 se publica el decreto expedido por Miguel Alemán, aprobado por el Congreso el 31 de diciembre del año anterior, el cual reforma los artículos 43 y 45 constitucionales, mediante los cuales el "Territorio Norte de la Baja California" se integra a la Federación como Estado con la misma extensión territorial y límites correspondientes.</p>	<p>Alfonso García González se había desempeñado como el último gobernador del Territorio de Baja California (Norte), cargo que ocupó desde el 22 de octubre de 1947 y concluyó el 25 de noviembre de 1952. Al día siguiente de esa fecha empezó sus funciones como gobernador provisional del Estado de Baja California, el cual ejerció hasta el 30 de noviembre de 1953. Y, finalmente, el 1 de diciembre de 1953 toma posesión como gobernador del Estado el Licenciado Braulio Maldonado Sáñez.</p>	<p>Fecha: 16 de agosto de 1953.</p> <p>El gobernador era Alfonso García González.</p> <p>No han existido otras constituciones.</p>	<p>La Constitución vigente sigue siendo la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 23, del 16 de agosto de 1953.</p> <p>La primera reforma constitucional que tuvo esta única Constitución fue: el Decreto núm. 43 que reforma los artículos 59 y 64, publicado en el Periódico Oficial, <i>Alcance</i> No. 3 al 91 del 10 de junio de 1956.</p>
<p>Sonora</p> <p>Se fundó el 13 de octubre de 1830, durante la vigencia de la Constitución de 1824, a través del decreto promulgado en 1830 donde se reconoce como entidad federativa.</p>		<p>La Constitución original fue expedida el 7 de diciembre de 1831, mientras la Constitución vigente se expidió el 12 de octubre de 1917 por Cesáreo G. Soriano (gobernador interino del Estado).</p>	<p>La Constitución vigente contiene 165 artículos y 161 artículos transitorios, por lo que estos últimos nunca se han abrogado.</p> <p>La última reforma constitucional es de fecha del 16 de julio</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		<p>A lo largo de la historia se han promulgado cuatro Constituciones: 1831, 1848, 1861, 1872 y 1917.</p> <p>La primera reforma constitucional de la que se tiene registro se llevó a cabo en 1848.</p>	<p>de 2015, es la Ley número 77, que reforma el artículo 41 de la Constitución del Estado, con el objeto de modificar la duración del segundo periodo de sesiones que abarcaba del 1 de abril al 30 de junio; a partir de la reforma establece que el periodo de sesiones comprende del 1 de marzo al 30 de junio.</p>
<p>Jalisco</p> <p>El 16 de junio de 1823 nace el Estado Libre y Soberano de Jalisco, teniendo como capital la ciudad de Guadalajara.</p>	<p>El primer gobernador constitucional de Jalisco fue Prisciliano Sánchez Padilla, su periodo duró hasta el 30 de diciembre de 1826.</p>	<p>18 de noviembre de 1824.</p> <p>Fue promulgada por Juan Nepomuceno.</p> <p>Tenía un total de 272 artículos.</p> <p>Otras Constituciones han sido: 1) Constitución del 6 de diciembre de 1857, contenía 49 artículos, promulgada por Anastasio Parrodi. 2) Constitución del 6 de marzo de 1906, contenía 67 artículos, promulgada por Miguel Ahumada.</p>	<p>La actual Constitución se expide el 8 de julio de 1917 y fue publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco, el 21, 25 y 28 de julio y 1 de agosto de 1917.</p> <p>La primera reforma a esta Constitución se hizo el día 16 de septiembre 1922.</p> <p>Actualmente cuenta con un total de 119 artículos.</p> <p>El último decreto de reforma, cuenta con 2 artículos transitorios.</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
<p>Nayarit</p> <p>Fue erigido como Estado en la Constitución de 1917. Nayarit fue uno de los últimos <i>territorios</i> en convertirse en Estado; anteriormente era departamento por Decreto del 13 de marzo de 1837.</p>		<p>Fecha: 5 de febrero de 1918.</p> <p>La Constitución de Nayarit sigue vigente. El gobernador era José Santos Godínez y oficial mayor encargado de la Secretaría de Gobierno J.N. Muñoz Ruíz.</p>	<p>La Constitución tiene 139 artículos.</p> <p>El Decreto de promulgación cuenta con 2 artículos transitorios.</p> <p>Tiene un total de 33 reformas.</p>
<p>Sinaloa</p> <p>13 de marzo de 1831.</p>	<p>Francisco Iriarte Conde, nombrado gobernador por el primer congreso constituyente del Estado, se le concede una licencia por 6 meses y no toma posesión del cargo.</p>	<p>Fecha: 12 de diciembre de 1831.</p> <p>Tenía 129 artículos y uno transitorio.</p> <p>Fernando Escudero, fue quien hizo juramento de la primera Constitución Política del Estado de Sinaloa.</p> <p>Constituciones:</p> <p>1a.: 12 de diciembre de 1831.</p> <p>2a.: 31 de enero de 1852.</p> <p>3a.: 1 de abril de 1861.</p> <p>4a.: 11 de enero de 1870.</p> <p>5a.: 2 de noviembre de 1880.</p>	<p>Constitución vigente desde el 22 de junio de 1922.</p> <p>Tiene 159 artículos y 7 transitorios.</p> <p>La primera reforma a la Constitución vigente fue de la fracción III del artículo 56, el 22 de junio de 1943, sobre los requisitos para ser gobernador.</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base
en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		<p>6a.: 22 de agosto de 1894.</p> <p>7a.: 19 de mayo de 1917.</p> <p>8a.: 22 de junio de 1922.</p>	
<p>Guerrero</p> <p>27 de octubre de 1849.</p>	<p>Juan N. Álvarez.</p>	<p>Constitución de 1851.</p> <p>Promulgación de la primera Constitución: 26 de junio de 1851 en Tixtla (en ese entonces "Ciudad Guerrero").</p> <p>Se reforma con la promulgación de la segunda Constitución del 25 de octubre de 1862.</p> <p>Cronología de Constituciones Políticas:</p> <p>1a. : constitución de 1851.</p> <p>2a.: Constitución de 1862.</p> <p>3a.: Constitución de 1874.</p> <p>4a.: Constitución de 1880.</p> <p>5a.: Constitución de 1917.</p>	<p>Constitución Política de 1917 promulgada por Silvestre Mariscal.</p> <p>Títulos: 14.</p> <p>Capítulos: 10.</p> <p>Artículos: 200.</p> <p>Transitorios: 127.</p> <p>La primera reforma es del 16 de octubre de 1920 y la última del 30 de junio de 2014.</p> <p>El gobernador actual es Héctor Antonio Astudillo Flores (desde el 27 de octubre de 2015).</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
<p>Hidalgo</p> <p>Se creó el 16 de enero de 1869 a partir del decreto emitido por el Presidente Benito Juárez.</p>	<p>El Presidente Juárez nombró como gobernador provisional al coronel liberal Juan Crisóstomo Doria, quien llegó a Pachuca. Además de iniciar las labores del nuevo gobierno, se encargó de organizar las elecciones. Éstas se efectuaron en mayo y en ellas fue electo, como primer gobernador constitucional, Antonino Tagle, además de los diputados que integraron el congreso constituyente que, a la vez, fue el primero constitucional.</p>	<p>Un año después de la creación del Estado de Hidalgo, el 21 de mayo de 1870, se aprueba la primera Constitución del Estado, y la promulga el entonces gobernador Antonio Tagle.</p> <p>Tenía 4 artículos transitorios y 159 artículos constitucionales.</p> <p>Para 1874 se reformó el periodo y duración de las sesiones ordinarias a 70 días hábiles cada una (eran de 60 días hábiles cada uno).</p> <p>El 15 de septiembre de 1894 fue promulgada la segunda Constitución hidalguense, la cual no fue una nueva Constitución sino una nueva reforma a la de 1870, pero cumplió con todos los requisitos para emitir una Constitución. Rigió hasta el 5 de agosto de 1914,</p>	<p>Se promulga el 21 de septiembre de 1920 y entró en vigor en el Periódico Oficial el 1 de octubre de 1920.</p> <p>Nicolás Flores era el gobernador.</p> <p>Tiene 29 transitorios y 159 artículos.</p> <p>Su última reforma es del 21 de septiembre de 2015.</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base
en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		<p>fecha en la que el cumplimiento a lo estipulado en el Plan de Guadalupe, el Gral. Nicolás Flores suspendió la disolución de la Cámara de Diputados de la XXIII Legislatura del Congreso (mediante este periodo el Estado rigió mediante acuerdos, circulares y otras disposiciones emitidas por el Ejecutivo en turno).</p> <p>Se redacta una nueva Constitución el 21 de septiembre de 1920 promulgada por el entonces Gobernador Nicolás Flores, y tiene una reforma en 1979 en la cual introdujo mejoras para los municipios.</p> <p>En 1986 se reformó el artículo 23 de dicha Constitución para integrar los 84 municipios que actualmente conforman el Estado de Hidalgo.</p>	

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		En 1992 se reformó la Constitución integrándose el congreso con quince diputados de mayoría relativa y nueve de representación proporcional, con lo cual se consolidó la creación de la figura del Instituto Estatal Electoral.	
<p>Michoacán</p> <p>31 de enero de 1824.</p>		<p>Promulgación de la primera Constitución el 19 de julio de 1825 por el gobernador Antonio Castro.</p> <p>Promulgación de la segunda Constitución el 1 de febrero de 1858 por el gobernador: Eпитacio Huerta.</p>	<p>Se promulga la Constitución vigente el 5 de febrero de 1918.</p> <p>Pascual Ortiz Rubio gobierna el Estado.</p> <p>La Constitución vigente contiene 165 artículos y 10 transitorios.</p> <p>La primera reforma a la Constitución vigente es del 15 de agosto de 1918.</p>
<p>Yucatán</p> <p>Se erige como entidad federativa desde la organización territorial que imponía la Carta fundamental de 1824.</p>		La primera Constitución de Yucatán como Estado Soberano e Independiente de cualquier otro, se sancionó por su constituyente el 6 de abril de 1825, siendo Presidente Antonio López de	<p>La promulgación de la última Constitución del Estado yucateco fue en 1918.</p> <p>El presidente en este periodo fue Felipe Carrillo Puerto.</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		<p>Santa Anna. Esta primera Constitución cuenta con 237 artículos y 13 transitorios. Esta Constitución no pudo entrar en vigor debido a dos golpes centralistas.</p> <p>La segunda Constitución que entró en vigor fue la de 1841. Manuel Crescencio Rejón fue el principal jurista interventor del proyecto.</p>	<p>La última reforma a la Constitución actual fue en agosto de 2012.</p> <p>Tiene 109 artículos y 12 transitorios.</p>
<p>Tlaxcala</p> <p>Se reconoce como Estado el 5 de febrero de 1857.</p>		<p>La primera Constitución del Estado fue promulgada el 3 de octubre de 1857 por el gobernador Guillermo Valle. Se publicó el 4 de octubre de 1857. Estaba compuesta por 79 artículos.</p>	<p>La Constitución vigente fue promulgada el 3 de febrero de 1982 por el gobernador Lic. Tulio Hernández Gómez. Y se publicó el 4 de febrero de 1982.</p> <p>Está compuesta por 121 artículos y 5 transitorios.</p> <p>Su primera reforma fue el 18 de mayo del 2001 y en la actualidad lleva 13 reformas.</p> <p>Anterior a la Constitución vigente se promulgó una en 1918.</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsiguientes	Constitución vigente y número de artículos
<p>Quintana Roo</p> <p>Creación: 8 de octubre de 1974 (D.O.F.)</p>			<p>La actual Constitución es del 12 de enero de 1975 (P.O.E.Q.R.).</p> <p>Tiene 174 artículos originales y 13 transitorios.</p> <p>Artículos actuales: 169 artículos y 13 transitorios.</p> <p>Primera reforma: artículo Décimo tercero transitorio de 10 de noviembre de 1977 (P.O.E.Q.R.)</p> <p>Última Reforma: 17 de noviembre de 2015 (P.O.E.Q.R.).</p>
<p>Baja California Sur</p> <p>Fundado el 8 de octubre de 1974.</p>	<p>Lic. Ángel César Mendoza Arámburo.</p>	<p>La primera reforma fue del 26 de agosto de 1975.</p> <p>(El Ing. Félix Agramont Cota era el gobernador provisional).</p> <p>Contiene 167 artículos y 16 transitorios.</p>	<p>La Constitución fue promulgada el 15 de enero de 1975.</p> <p>La última reforma fue del 10 de julio de 2014.</p> <p>Tiene 167 artículos, 16 transitorios y 113 decretos de reforma.</p>
<p>Veracruz de Ignacio de la Llave</p> <p>Creado el 22 de abril de 1522 por Hernán Cortés.</p>	<p>Guadalupe Victoria (1824-1825).</p>	<p>Primera Constitución del Estado: fue promulgada en 1825 por el gobernador del Estado el general Miguel Barragán.</p>	<p>Publicada en la <i>Gaceta Oficial</i> el 3 de febrero de 2000 por el gobernador Miguel Alemán Velasco.</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base
en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
			<p>Tiene 84 artículos y 7 transitorios.</p> <p>La última reforma publicada en la <i>Gaceta oficial</i> fue el 1 de febrero de 2016.</p>
<p>Puebla</p> <p>31 de enero de 1824.</p>	<p>José María Calderón.</p>	<p>7 diciembre de 1825.</p> <p>Las posteriores Constituciones fueron del 5 de febrero de 1857 y 18 de septiembre 1861 respectivamente.</p>	<p>Constitución vigente desde el 2 de octubre de 1917.</p> <p>El gobernador en turno es Alfonso Cabrera.</p> <p>Su primera reforma fue el 16 de septiembre de 1930.</p> <p>Tiene 143 artículos y 176 transitorios.</p>
<p>Zacatecas</p>		<p>La primera Constitución fue promulgada el 17 de enero de 1825 por el gobernador Pedro José López de Nava y contaba con 198 artículos distribuidos en 8 títulos.</p> <p>Zacatecas tuvo varias constituciones:</p> <p>1823-12-14 / Francisco García Salinas.</p> <p>1857-11-7 / Victoriano Zamora / 8 títulos y 85 artículos.</p>	<p>La Constitución vigente es la del 11 de julio de 1998 su última reforma fue el 23 de mayo del 2015 y tiene 45 transitorios.</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		<p>1869-01-06 / Trinidad García de la Cadena / 8 títulos y 82 artículos.</p> <p>1910-02-03 / Francisco de P. Zárata / 8 títulos y 80 artículos.</p> <p>1918-01-12 / José Trinidad Luna Enríquez / 10 títulos, 21 capítulos y 105 artículos.</p> <p>Reformas y modificaciones en 1998.</p>	
Chiapas		<p>4 de enero de 1858, Ángel Albino Corzo.</p> <p>1 de enero de 1894, Emilio Rabasa.</p> <p>1 de febrero de 1921, Tiburcio Fernández Ruiz.</p> <p>16 de agosto de 1973, Manuel Velasco Suárez.</p> <p>25 de agosto de 1981, Juan Sabines Gutiérrez.</p>	<p>La Constitución actual es del 26 de junio de 2011.</p> <p>Promulgada por Juan Sabines Guerrero.</p> <p>Tiene 96 artículos y 2 transitorios.</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base
en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
<p>Morelos</p> <p>Erigido el 15 de abril de 1869.</p>	<p>El gobernador provisional, Pedro Baranda, ordenó convocar a una Legislatura con el doble carácter de constituyente y Constitucional, que hizo uso de sus facultades para formar la primera Constitución estatal.</p> <p>La Legislatura fue instalada en Yautepec, puesto que Cuautla y Cuernavaca ya peleaban el derecho de ser la capital del nuevo Estado, por lo que Baranda se decidió por un lugar intermedio. El primer Congreso constituyente constitucional, se instaló en un pequeño teatro de Yautepec y dio su primer decreto el 30 de julio de 1869, al declarar Gobernador constitucional al general Francisco Leyva.</p>	<p>El gobernador comisionó a los legisladores para que formularan la primera Constitución del Estado, y esta fue aprobada, ya en la ciudad de Cuernavaca, por la II Legislatura el 20 de julio de 1870, promulgada por el gobernador Leyva el día 28 del mismo mes, y publicada el 7 de diciembre de 1871.</p> <p>La VII Legislatura del 5 de diciembre de 1882 da una nueva Constitución Política al Estado.</p>	<p>El 4 de mayo de 1930, en el Palacio de Cortés se instaló la XXIV Legislatura, en el periodo de Vicente Estrada Cajigal, como gobernador constitucional. El 24 de septiembre esta legislatura se erigió en congreso constituyente, para discutir y aprobar reformas a la Constitución producto de la Revolución mexicana.</p> <p>La primera reforma fue el 5 de diciembre de 1871. Su última reforma fue el 11 de agosto de 2015.</p> <p>La Constitución actual fue expedida por Vicente Estrada Cajigal.</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsiguientes	Constitución vigente y número de artículos
<p>Querétaro</p> <p>Se creó en 1824.</p>		<p>La primera Constitución se promulgó el 12 de agosto de 1825.</p> <p>El gobernador durante la promulgación fue José Ma. Díez Marina del Solar Iglesias.</p> <p>Constituciones promulgadas:</p> <p>1a.: Constitución de 1825.</p> <p>2a.: Constitución de 1833.</p> <p>3a.: Constitución de 1869.</p> <p>4a.: Constitución de 1879.</p> <p>5a.: Constitución de 1917.</p> <p>6a.: Constitución de 1991.</p> <p>7a.: Constitución de 2008.</p>	<p>La Constitución vigente es de 2008.</p> <p>Artículos transitorios: 8.</p> <p>Artículos de la Constitución vigente: 40.</p> <p>La primera reforma es del 18 de septiembre 2009.</p> <p>La última reforma es del 2 de octubre de 2015.</p> <p>Gobernador actual: Lic. José E. Calzada Rovirosa.</p>
<p>Durango</p> <p>Se erigió como entidad federativa libre y soberana el 22 de</p>		<p>La primera Constitución fue promulgada el 1 de septiembre de 1825.</p>	<p>La Constitución actual surgió el 29 de agosto de 2013.</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base
en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
<p>mayo de 1824. La instalación del constituyente estatal sucedió el 8 de septiembre de 1824.</p>		<p>Fue promulgada por Rafael Bracho, un funcionario del antiguo régimen colonialista que ocupaba provisionalmente la gubernatura del Estado.</p> <p>La Constitución de 1825 contó con 140 artículos.</p> <p>Durante los diez años que estuvo vigente no se le hicieron reformas.</p> <p>Durango se ha regido por cinco Constituciones de carácter local, promulgadas sucesivamente en 1825, 1857, 1863, 1917 y 2013.</p>	<p>El actual gobernador Jorge Herrera Caldera expidió la Constitución actual.</p> <p>Cuenta con un total de 183 artículos y 8 transitorios.</p> <p>La primera reforma a esta Constitución ocurrió el 6 de marzo de 2014.</p>
<p>Coahuila</p> <p>1824. Por decreto del propio congreso general constituyente, el 15 de agosto de este año también se instala la Legislatura constituyente del Estado de Coahuila y Texas, que de inmediato aprueba y expide el</p>		<p>1867. Con fundamento en el Decreto expedido por el Presidente Benito Juárez durante su estancia en Saltillo en 1864, se convoca al primer congreso constituyente que se encargaría de expedir y sancionar la también primera Constitución del</p>	<p>El 5 de febrero de 1918, el XXIII Congreso Constitucional y constituyente del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza expidió un nuevo ordenamiento constitucional estatal, conforme a los principios sustentados en la</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
Decreto para el Arreglo y Organización Provisional del Gobierno Interino del Estado.		<p>Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el cual se declaró instalado formalmente el 27 de noviembre de este año.</p> <p>1869. En mayo de este año se sanciona la Constitución Política para el régimen interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de Coahuila de Zaragoza, que es la primera que identifica y denomina a nuestra entidad en la forma señalada y la cual fue promulgada por Juan N. Arizpe, presidente del Tribunal Superior de Justicia y encargado interinamente del gobierno del Estado.</p> <p>1882. El 19 de febrero, el VII Congreso del Estado, expide la Constitución Política reformada del Estado de</p>	<p>Constitución general de la república de 1917, el cual fue promulgado por el gobernador.</p> <p>Gustavo Espinosa Mireles el 19 de febrero y está vigente hasta la fecha, con diversas reformas que la han actualizado en el transcurso del tiempo conforme a las circunstancias y necesidades del desarrollo político, económico y social de la entidad y de sus habitantes.</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		Coahuila de Zaragoza, la cual fue promulgada por el Gobernador Evaristo Madero, el 21 del mismo mes, sustituyendo a la primera Constitución de 1869.	
<p>Tamaulipas</p> <p>1824</p>		<p>Ha tenido 5 Constituciones: 1825, 1857, 1871, 1920, 1921.</p> <p>La primera Constitución fue del 6 de mayo de 1825, mediante el Decreto número 31 del congreso constituyente promulgada por Enrique Camilo Suárez de vicegobernador en funciones de titular del Poder Ejecutivo.</p> <p>Contenía 7 capítulos y 247 artículos.</p> <p>La primera reforma fue el 25 de abril de 1848.</p> <p>La segunda Constitución fue del 30 de noviembre de 1857.</p>	<p>Quinta y actual Constitución: expedida el 27 de enero y publicada el 5 de febrero de 1921.</p> <p>Gobernador provisional José L. Morante. Número de artículos 167.</p> <p>Número de artículos transitorios 9.</p> <p>Número de reformas 167. Última reforma 11 de diciembre de 2015.</p>

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
		<p>El gobernador era Juan José de la Garza.</p> <p>La tercera Constitución es del 13 de octubre de 1871.</p> <p>El Gobernador era Salvador Canelas.</p> <p>Cuarta Constitución: 20 de abril de 1920 (de duración efímera).</p>	
<p>Guanajuato.</p> <p>En 1824, el congreso constituyente de México da a la entidad el nombre de Estado Libre y Soberano de Guanajuato.</p>		<p>El 14 de abril de 1826 se proclamó la Constitución Política de Guanajuato, sin embargo, hasta 1829 se reconoce la independencia y autonomía del Estado bajo el gobierno de Carlos Montes de Oca.</p>	<p>3 de septiembre de 1917.</p> <p>Tiene 145 artículos, fue aprobada el 3 de septiembre de 1917.</p> <p>Publicada en el periódico oficial núm. 32, año III, tomo IV, 18 de octubre de 1917.</p> <p>Cuenta con 6 artículos transitorios.</p> <p>La primera reforma fue publicada en el Periódico Oficial el 23 de marzo de 1919.</p> <p>Artículo Segundo:</p> <p>Las anteriores reformas surtirán sus</p>

Constituciones locales emitidas por los Estados con base
en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Entidad federativa y fecha de creación	Primeros gobernadores	Primera Constitución y subsecuentes	Constitución vigente y número de artículos
			<p>efectos desde el día de la promulgación del presente Decreto, que se hará por bando solemne el 10 del mes actual.</p> <p>Última reforma: Periódico Oficial núm. 204, Segunda Parte, 22-12-2015.</p>
San Luis Potosí		<p>16 de octubre de 1826.</p> <p>Promulgada por Idelfonso Díaz de León.</p> <p>Consta de 273 artículos y ningún transitorio.</p> <p>Tiene una única reforma del 16 de abril de 1850.</p>	<p>5 de octubre de 1917.</p> <p>Promulgada por Juan Barragán el 8 de octubre de 1917.</p> <p>Publicada los días 2, 5, 9, 12, 16, 19, 23, 26 y 30 de enero, y 2, 6 y 9 de febrero de 1918.</p> <p>Última reforma del 14 de julio de 2015.</p> <p>Consta de 139 artículos y 3 transitorios.</p>

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en octubre de 2016 en los talleres de XXXXX XXXXXXXXXXX XXXXXX, S.A. de C.V., calle Norte 178 núm. 558, Colonia Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15510, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Calibrí de 10 puntos, Verdana de 9 y 11 puntos, y Nexa Bold de 16 y 18 puntos. La edición consta de 2,000 ejemplares impresos en papel bond crema de 90 grs.

La digitalización de esta obra estuvo a cargo del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes.

