

ARTÍCULO 116

por ejemplo, faltó determinar si dichos principios laborales serían objeto de regulación en el apartado "A" o en el "B".

No obstante el mandato constitucional, tal parece que nuestras entidades han hecho caso omiso del mismo, pues muy pocas constituciones locales son las que se han reformado para albergar los principios de justicia laboral aludidos. En lo referente a la expedición de las leyes ordinarias laborales relativas, son todavía menos.

Creemos que este mandato no debe desdesñarse; en épocas de crisis la clase trabajadora es la que más sufre las consecuencias, y el derecho laboral se convierte en el escudo principal en contra de las arbitrariedades en las relaciones laborales.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, Méjico, Porrúa, 1982, pp. 231-156; "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Méjico, Porrúa, 1983, pp 233-242; González, María del Refugio, "Debates sobre el régimen del municipio en México en siglo XIX", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Méjico, Porrúa, 1983, pp. 199-219; López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales y la renovación política*, Méjico, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, pp.15-45; Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3^a ed., Méjico, Miguel Ángel Porrúa, 1985, t. XI; Ruiz Massieu, José Francisco, "Derecho urbanístico", *Introducción al derecho mexicano*, 2^a ed., Méjico, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, pp. 1440-1445; Sayeg Helú, Jorge, "Marco histórico jurídico del artículo 115 constitucional", en *La reforma municipal en la Constitución*, Méjico, Porrúa, 1986, pp. 5-48; Zarzosa Escobedo, José Antonio, "Problema fiscal de la reforma municipal", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Méjico, año I, núm 2, mayo-agosto de 1986, pp 649- 658,

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA

ARTÍCULO 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo po-

drán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a)* El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.
- b)* El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales;

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denomina-

ción se creen en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo;

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

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

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

COMENTARIO: El 17 de marzo de 1987, apareció publicado en el *Diario Oficial* un decreto que reformó de fondo al artículo 116 constitucional, por lo que cambió toda su estructura.

Este precepto se encuentra colocado en el título quinto "De los estados de la Federación", y se refiere a la forma en que deben organizarse los poderes en una entidad federativa.

Es de hacer notar, que el antiguo texto del artículo 116 se reubicó en el artículo 46 constitucional, toda vez que el artículo 116 contenía una descripción del procedimiento de la solución amistosa a los conflictos de límites entre los estados por lo que coincidía con el 46.

Al quedar libre el numeral 116 de la Constitución, se pensó cambiar por razones sistemáticas, normas que se contenían en el artículo 115, cuyo tema central es el municipio. De esta manera se reubicaron las fracciones VIII, IX, y X del artículo 115 como fracciones I, II, V y VI del nuevo texto del artículo 116. Asimismo se tomó el texto del párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 Constitucional, para insertarlo en la fracción IV del artículo 116; con esto se da base constitucional al establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía en el ámbito estatal.

La novedad en este artículo es lo relativo a la organización que se da al Poder Judicial de los estados.

El párrafo primero del artículo 116, dice que "el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial", sin embargo, el enunciado es aparente, en virtud de que en todas las constituciones de las entidades federativas, generalmente un poder (Ejecutivo local) somete a los otros dos poderes (legislativo y judicial).

En este apartado, aparece por primera vez el postulado clásico difundido por Montesquieu, sobre la separación de poderes, referido a los Estados. Cabe mencionar que antes de la reforma de 1987, todas las constituciones locales ya establecían este dogma constitucional; lo que la iniciativa hace es reiterar el principio del artículo 49 de la Constitución.

La división de poderes de los estados no entraña oposición o desvinculación entre los mismos, toda vez que los poderes estatales son autónomos en forma relativa; las mismas constituciones locales establecen un sistema de colaboración entre los poderes.

Al hacer un análisis de cada una de las constituciones locales se aprecia que *no existe* una confusión de poderes estatales; debido a que señalan expresamente sus facultades y competencias, estableciendo sólo aquéllo para lo que están facultados por las leyes.

De lo anterior resulta evidente que nunca podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo; al respecto el nuevo artículo, no establece la posibilidad de que en caso de que existiera una situación grave el Ejecutivo legisle, sin embargo ya está prevista esta situación en *las constituciones locales*, de que el Ejecutivo pueda legislar por tiempo limitado a través de facultades extraordinarias, que ellas mismas establecen.

La fracción primera del artículo que se comenta se ocupa de la organización del titular del Poder Ejecutivo de los Estados, denominado gobernador.

Señala este apartado la duración del cargo de gobernador; hasta antes de 1943, el periodo era de cuatro años; sin embargo la influencia en la reforma a la Constitución federal para un periodo de seis años al presidente de la República en 1928, hizo que el presidente Ávila Camacho propusiera que el periodo de gobernador fuera de seis años; en la actualidad todas las Constituciones locales contemplan esta duración del Ejecutivo local.

En el *Diario Oficial* de 29 de abril de 1933, aparece publicada una reforma a la Constitución en donde se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y legislaturas; la reforma tuvo como inspiración el hecho de que deben ser electos por el pueblo los miembros del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, sin que exista ningún intermediario. La designación de funcionarios debe darse de la voluntad popular mayoritaria, dando oportunidad a que las legislaturas puedan expedir las leyes electorales respectivas, con el fin de que regulen un procedimiento para la designación.

En el párrafo tercero de la fracción I de este artículo, se aborda el principio de la no reelección para las entidades federativas. Se establece que el goberna-

dor electo por el pueblo ordinaria o extraordinariamente *jamás* puede ocupar ese cargo. Sin embargo, se deja la posibilidad a los gobernadores interinos, provisionales o sustitutos o con cualquier otra determinación de poder ser gobernadores no para el periodo inmediato, pero si para alguno posterior, con esto se abre la posibilidad a la reelección.

Al tocar los requisitos para ser gobernador, se dice que tiene que ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva en el Estado no menor de 5 años. Ahora bien, nos surge una pregunta ¿qué sucede con los requisitos que las constituciones locales señalan para ser gobernador? Es claro que las constituciones locales si puedan establecer otras condiciones para tal efecto, siempre y cuando ésta respete los requisitos mínimos ineludibles que señala la Constitución federal.

Algunas constituciones locales señalan los siguientes requisitos para ser gobernador:

a) Saber leer y escribir, y tener instrucción media superior. (Puebla y Veracruz); *b)* La edad es variable en los estados; 35 años (Tlaxcala y Aguascalientes); 30 años (Chiapas); 25 años (San Luis Potosí); *c)* En algunos estados la residencia debe ser de 10 años (San Luis Potosí); *d)* Ser hijo de padres mexicanos (Baja California); *e)* No haber sido condenado a más de un año de prisión (Durango).

La fracción II del artículo hace referencia al Poder Legislativo de los estados.

En primer lugar la legislatura de los estados estará compuesta por el número de representantes que proporcionalmente tenga cada estado, pero con la salvedad de que no podrá haber menos de siete diputados cuando la población no llegue a 400 mil habitantes; nueve diputados en donde la población excede de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y once en los estados cuya población sea superior a la cifra antes referida.

En el artículo original (115) de la constitución de 1917 se apuntaba que el número de representantes en las legislaturas de los Estados debía ser proporcional al número de habitantes de cada estado, pero en todo caso el número de representantes de una legislatura local no podría ser menor de quince diputados.

Esta disposición fue modificada en la administración de Álvaro Obregón, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial* de 20 de 1928; el presidente Obregón sugirió reducir el número de representantes de los congresos locales cuando lo estimasen necesario las entidades federativas; argumentó tres beneficios: 1) la selección de candidatos se facilitará, estarán los más preparados y sobre todo aumentará la relación directa; 2) una asamblea numerosa entorpece el proceso legislativo, lo hace lento y deficiente y la responsabilidad de cada miembro declina en mayor número; 3) en el orden económico podría reducirse hasta en dos millones el presupuesto de egresos.

La reforma está dirigida para que los estados establezcan el número de representantes que más les convenga, de acuerdo a las necesidades lógicas y a su capacidad económica.

En la actualidad el estado que cuenta con el menor número de diputados es Colima (9) y el mayor número el Estado de México (45).

El párrafo segundo de la fracción II del artículo en cuestión asienta los lineamientos que deben adoptar las constituciones locales para hacer efectivo el antireelecciónismo en las legislaturas.

El 29 de abril de 1933, se modificó la Constitución para prohibir a los diputados de los Estados que pudieran reelegirse para el periodo inmediato, salvo el caso de los diputados suplentes. Se argumentó que el no reelegirse sucesivamente sería benéfico para el Estado en virtud de que si se dejaba pasar un periodo los elementos de mayor arraigo volverían con mejores ideas y con más experiencia, así como si se hubieran distinguido por su labor anterior podrían volver a la legislatura.

Una importante reforma al antiguo artículo 115 constitucional fue la publicada el 6 de diciembre de 1977 en el *Diario Oficial* en donde se introdujo el sistema de diputados de partido de minoría en la elección de las legislaturas locales. Con esta reforma se da oportunidad a las minorías de que se escuchen a nivel local.

Es de hacer notar que la reforma deja a la decisión de cada entidad federativa cual sistema utilizará para abrir las puertas a las minorías, respetando con esto la autonomía de los Estados.

Al analizar los textos constitucionales se observa la poca atención que los constituyentes dieron a los poderes judiciales de los estados.

La fracción III del artículo 116, no constituye un aspecto novedoso dentro de la carta magna, pues en el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 en su artículo 23, se decía que "El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca su constitución", es de hacer notar que en esta disposición no se le da la suficiente fortaleza para cumplir con su función.

La Constitución de 1824, respecto del Poder Judicial disponía en el artículo 160, que: "El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán juzgadas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia". Este texto resulta incompleto por no contener la organización y funcionamiento del poder judicial de los Estados; se debe hacer hincapié en que éste resulta ser el único antecedente del artículo 116 de la Constitución federal.

Desgraciadamente el Constituyente de 1858 elimina las disposiciones contenidas en el artículo 160 de la Constitución de 1824.

La Constitución de 1917, tampoco fortaleció a los poderes judiciales de los Estados, por lo que continuaron siendo un instrumento de los gobernadores.

Hasta antes de 1987 había una gran libertad para establecer la organización y funcionamiento de tribunales en los Estados; de hecho todas las entidades federativas ya tenían un Tribunal Superior de Justicia, pero no existía una base en la Constitución federal.

La independencia que deben tener los magistrados y jueces para el mejor desarrollo de su actividad, es con objeto de que sus decisiones sean apegadas al estricto derecho y no existan intereses que interfieran con sus fallos; además en este párrafo segundo de la fracción III, se fijan las bases para que se reglamente

en las constituciones locales las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de las personas que laboren en los poderes judiciales de los Estados.

Se dice que los magistrados deben reunir los mismos requisitos que señala el artículo 95 de la Constitución. Sin embargo, algunas constituciones locales establecen ciertas variaciones, por ejemplo la edad mínima que pueden tener los magistrados es de 25 años en Sonora, Quintana Roo, Querétaro, y de 30 años en la mayoría de los Estados. En Morelos se establece una residencia mínima de 10 años.

El nombramiento de magistrados por regla general es realizada por el gobernador y sancionada por el Congreso o la Comisión Permanente; es de hacer notar que el artículo que se comenta no contempla esta situación; sin embargo todas las constituciones locales sí lo establecen.

Anteriormente el congreso local era quien realizaba en forma exclusiva la designación de magistrados, por lo que los gobernadores no tenían ninguna intervención; sin embargo, al cambiar el sistema de nombramiento de ministros por el Ejecutivo en 1928, los estados se sintieron obligados a modificar dicho procedimiento.

Así, en 1931, 1939, 1944, los estados de Aguascalientes, Jalisco y México, dieron facultad al gobernador para designar a los magistrados.

Sería muy conveniente regresar al sistema en donde el congreso local nombraba a los magistrados.

El principio de que los nombramientos de los jueces de primera instancia a nivel local sea realizado por el Tribunal Superior de cada Estado ya se observa en todas las constituciones locales.

Casi en todas las constituciones se establece que el ejercicio de funciones de magistrados será de seis años tal como se establece en este precepto; no obstante en algunos estados es menos, en Chiapas duran cinco años, en Baja California tres años.

Los magistrados sólo pueden ser removidos de su puesto por muerte, renuncia, conclusión de su periodo, no haber sido ratificados o por haber cometido delitos oficiales.

El artículo habla de la remuneración que se debe dar a los magistrados y a los jueces, indudablemente que el legislador trata de garantizar la independencia judicial, mediante el aseguramiento económico. Será conveniente que el legislador revise periódicamente el salario de estos funcionarios a fin de que la administración de justicia sea adecuada.

La redacción de la fracción IV del artículo 116, es similar a la del anterior párrafo segundo fracción I, del artículo 104. El motivo de reproducir este inciso fue darle base constitucional a los tribunales contencioso administrativos de las entidades federativas ya existentes; se espera que esta adición constitucional permita desarrollar un completo sistema de justicia administrativa estatal.

A partir de la publicación del *Diario Oficial* de 25 de octubre de 1967 en donde se crea la posibilidad de crear tribunales administrativos, surgió la inquietud de crear tribunales contencioso-administrativos dotados de plena auto-

nomía en los Estados: 1975 en Veracruz; 1976 en Sinaloa; 1977 en Sonora (tribunal dotado de plena autonomía); 1979 Hidalgo; 1981 en Michoacán.

La actual fracción V del artículo 116, recoge la reforma de 1983 establecida inicialmente en el artículo 115, relativa a la regulación de las relaciones de los trabajadores al servicio de las entidades federativas.

Dávalos Morales apunta que pese a las bondades de la reforma de 1983 al antiguo artículo 115 constitucional, resulta criticable el hecho de que siendo una disposición de carácter laboral no se ubicara dentro del artículo 123; técnicamente hubiera sido más adecuada su ubicación a fin de que todos los derechos sociales de los trabajadores se encontraran en un sólo ordenamiento.

La última fracción que se glosa se refiere a los convenios que las entidades federativas han de celebrar con la federación y los municipios para la ejecución y operación de obras, así como para la eficaz prestación de los servicios públicos.

Esta adición tuvo a bien homologar la celebración de convenios que se venían realizando entre la federación y los estados, y elevarse a nivel constitucional.

BIBLIOGRAFÍA: Arteaga Nava, Elisur "Derecho constitucional estatal: la rama judicial", *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 543- 583; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*; 7^a ed., México, Porrúa, 1989; Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Estudios constitucionales*; 2^a ed., México, La Gran Encyclopedie Mexicana, UNAM, 1983, pp. 343-393; Dávalos Morales, José, "Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios dentro de las beneficios infimos del artículo 123", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 659-694; Nava Negrete, Alfonso, "El artículo 116 constitucional y la justicia administrativa local", *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 585-594; Rocha Díaz, Salvador, "Panorama constitucional sobre el poder judicial", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 18^a ed., México, Porrúa, 1981.

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

ARTÍCULO 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. Derogada;
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por adua-