

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN

Es de enorme responsabilidad el acometer la presente tarea, toda vez que el tema que se seleccione debe ser de interés general y en virtud de que la metodología del proceso de investigación debe ser congruente con el tema y con los resultados esperados. En relación con el tema, nos inclinamos por el derecho constitucional y administrativo estatal partiendo de la base de que ha sido poco explorado no obstante su importancia toral para las entidades federativas y para el país. Es indispensable insistir sobre la estructuración, la difusión y la enseñanza de un verdadero derecho constitucional estatal, para contribuir así a crear una de las manifestaciones auténticas de federalismo, puesto que la existencia de un derecho constitucional federal y la ausencia de un derecho constitucional estatal significa y representa que en la misma doctrina jurídica se contempla la centralización. Varios son los métodos con que contamos para la realización de una investigación jurídica y podemos afirmar que, salvo detalles y características especiales, la casi totalidad de ellos contienen puntos esenciales coincidentes; por tal razón, y por tratarse de una investigación para aportar información e ideas sobre: “Reflexiones en torno a un derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas de México”, más que dilucidar un problema en sí o una incógnita, nos hemos inclinado por el método o proceso simple que establece como sus etapas constituyentes la curiosidad, la observación y la abstracción referidas al método, y la comprobación enfocada con técnicas de la investigación, básicamente documentales.

Tema: Reflexiones en torno a un derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas de México

Curiosidad. Más que curiosidad, nos causó interés por su significado dentro del marco jurídico del federalismo mexicano, y la no explicable ausencia de exploración y su lugar consecuente en la doctrina mexicana. Es interesante preguntarnos: ¿cuáles son las causas que han incidido para el tratamiento incipiente de las cuestiones estatales y administrativas constitucionales?, ¿sería positivo y fructificaría en logros palpables un es-

fuerzo para aportar información para la integración de un derecho estatal constitucional y administrativo? Estamos plenamente conscientes de que las razones son múltiples y variadas, así como de que es constructivo cualquier esfuerzo dirigido a enriquecer los aportes para un derecho constitucional y administrativo en los estados. Las constituciones estatales encarnan y estructuran las entidades federativas que son los componentes indispensables para la nación mexicana. Las constituciones locales son de trascendencia vital para el sistema jurídico mexicano y para el correspondiente sistema político. La reglamentación y la legislación estatal son originadas y al mismo tiempo limitadas por la constitución estatal.

Observación. Después de haber seleccionado el tema, nos dedicamos a consultar algunas fuentes originales, así como muchas secundarias. Realizamos lecturas, análisis y estudios relacionados estrechamente con el tema, enriquecidos con entrevistas, consultas y tomando en consideración nuestra experiencia personal. De esta manera, llegamos a la conclusión de que debemos clasificar en dos grandes rubros nuestra observación: 1) lo relativo al sistema político mexicano, al federalismo y al contenido de la Constitución general de la república relacionado directamente con los estados y los municipios; y 2) la lectura de las constituciones locales de los diferentes estados del país, de algunas legislaciones estatales reglamentarias, entrevistas con exgobernadores, gobernadores y altos funcionarios estatales, así como el estudio de la escasa bibliografía que logramos encontrar y que se contrae a: *La administración local en México*, de Jorge Witker; *Notas para el derecho constitucional estatal*, de Elizur Arteaga Nava; *La administración estatal en México*, de Carlos F. Almada; y *La administración estatal y municipal de México*, de Gustavo Martínez Cañas.

Abstracción. La formulación de la hipótesis requirió de poco esfuerzo, puesto que es innegable que se requiere y es de vital trascendencia la aportación de esfuerzos para la creación de un derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas.

Como parte de la hipótesis, sin embargo, es interesante hacer notar que surge la interrogante: ¿cuál sería el contenido más útil y su forma de estructuración con que pudiéramos participar para cubrir la necesidad mencionada?

En otro orden de ideas, y dentro de la hipótesis general, surgiría el aspecto parcial relativo al ámbito competencial del derecho constitucional estatal y administrativo, en relación con el derecho constitucional y admi-

nistrativo federal, toda vez que, no obstante el principio del artículo 124 de la Constitución general de la república, respecto de que la federación tiene su competencia limitada y específica en el contenido de la Constitución federal y que la competencia residual corresponde a las entidades federativas, la federación ha ido ampliando paulatinamente sus atribuciones con reformas, básicamente al artículo 73 de la Constitución general, lo cual da origen a la pregunta: ¿el principio de distribución de competencias estatuido en el artículo 124 de la Constitución federal es una decisión fundamental y, por lo tanto, no puede ser reformado por el constituyente revisor?

Producto científico. De conformidad con lo expuesto, el resultado de la investigación histórico-descriptiva y las aportaciones doctrinales contenidas en nuestros puntos de vista personales se han integrado en una modesta aportación para la integración del derecho constitucional y administrativo de los estados, así como en algunas conclusiones que contienen juicios sobre temas específicos y otras que son propositivas.

El trabajo se compone de dos partes. La primera de ellas hace referencia a normas y situaciones de índole general y federal pero que inciden directa y trascendentalmente en los estados.

En el primer capítulo se hace referencia al sistema político mexicano, considerado como un verdadero sistema, es decir, que se integra con inssumos, su proceso respectivo y la emisión de productos que sirven de retroalimentación para una nueva fase del mismo proceso. El sistema político mexicano está integrado a un macrosistema y por lo tanto influye y recibe influencias de los otros sistemas como lo son el jurídico, el económico y tantos otros. El sistema político mexicano se desarrolla en un marco jurídico cuyas reglas de mayor jerarquía las contiene la Constitución general de la república. Los inssumos del sistema político mexicano son la inequitativa distribución de la riqueza, la crisis económica, las influencias del sistema religioso, las repercusiones del sistema internacional, las clases sociales y la cultura política mexicana que se conforma con la confianza, el personalismo o “comadrazgo”, las familias burocráticas o nepotismo y la cooptación. Dentro de estos inssumos encontramos la operatividad de los partidos políticos y otros ingredientes de menor importancia. Es claramente perceptible que las actividades políticas tienen una influencia sensible en el derecho constitucional y administrativo estatal.

El capítulo II se enfoca al estudio teórico del federalismo y a la mención de situaciones prácticas. Dentro del marco general se ubica al fede-

ralismo mexicano que es digno de análisis desde sus inicios, al lograrse la independencia del país en 1821. El federalismo mexicano, al igual que otros sistemas federales establecidos en el extranjero, se debe a causas específicas, así como también su desarrollo y características propias son el resultado de factores que se conjugan en cada caso. La fundamentación del federalismo mexicano es triple: *a)* es admisible la tesis de que influyeron las ideas y experiencias indígenas; *b)* al establecerse el federalismo hubo necesidad de dar vida a estados que realmente no estaban conformados, y *c)* es incuestionable que un factor decisivo para adoptar el sistema federal lo constituyeron las exigencias e ideales de las provincias existentes y conformadas.

Para el establecimiento de un criterio acerca de la improcedencia o procedencia de la ampliación de la competencia de la Federación en detrimento de la de los estados, en el capítulo III se analizan detenidamente las tesis en cuanto a las facultades limitadas o ilimitadas del poder revisor de la Constitución, y llegamos a la conclusión de que definitivamente no hay principios inmutables y de que, por otro lado, las constituciones contienen decisiones fundamentales y normas comunes; las primeras, sin embargo, deben ser señaladas como tales y mencionarse el procedimiento y órgano para modificarlas, las segundas pueden reformarse por el constituyente permanente o revisor.

Hicimos referencia a los tres diferentes sistemas para la distribución de competencias entre los estados y la federación, para luego mencionar el sistema por el que se ha optado en México y que queda preciso en el artículo 124 de la Constitución general de la república. Asimismo, tomando en cuenta lo expuesto en el capítulo III, dentro del capítulo IV relacionamos lo de las decisiones fundamentales y comunes con el estudio de la disposición constitucional citada, para llegar a concluir que la decisión de la distribución de competencias en nuestra Constitución es una decisión fundamental.

El artículo 73 constitucional ha tenido un desarrollo bastante dinámico de 1824 a la fecha. En el capítulo V hacemos mención a lo establecido en la Constitución de 1824 respecto de la competencia del Congreso de la Unión. De manera similar comentamos lo estatuido en la Constitución de 1857, para finalmente analizar el artículo 73 de la Constitución de 1917 y sus reformas posteriores. De manera particular mencionamos, por vía de ejemplo, del aumento permanente de la competencia federal en lo relativo al aspecto fiscal. De lo expuesto en este capítulo se origina la afirmación

de que la Federación ha ampliado desmesuradamente su competencia en detrimento de los estados, aumentando el grado de centralización en nuestro país.

De gran interés, y con consecuencias directas en la ampliación constante de la competencia federal aludida, se presenta el tema de las facultades implícitas del Congreso de la Unión, por lo que dentro del capítulo IV se analiza lo expuesto por los tratadistas, las tesis relativas manejadas en la Constitución de 1824, en la Constitución de 1857 y en la Constitución vigente. La opinión acertada es que las facultades implícitas del Congreso federal están limitadas a utilizarse para realizar acciones que sirvan de apoyo y cumplimiento a las facultades expresas, y todo lo que se salga de este marco debe estimarse un exceso contrario a la ley.

Un tema bastante explorado en los últimos tiempos, y de repercusiones directas en las entidades federativas, es lo que se ha denominado el presidencialismo, o sea, las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente de la República, que han dado lugar a una preponderancia del titular del Ejecutivo federal. Dentro de tal contexto, lo concerniente a la administración pública federal reviste características significativas, por lo que amerita un amplio estudio y comentarios. El tema, tan amplio e interesante, lo tratamos en el capítulo VII y lo encuadraremos en varios apartados: A. Las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder judicial; B. Las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo; C. La ejecución de leyes y matices parlamentarios; D. Las relaciones internacionales; E. la disposición de las fuerzas armadas y la preservación de la seguridad interior y exterior, y F. El gobierno del Distrito Federal. El tema de la administración pública lo desarrollamos partiendo de la base de encontrar, dentro de la gama de definiciones de administración, lo que para nosotros es administración, las diferencias entre administración pública y privada y el establecimiento final de una definición de administración pública; posteriormente hacemos alusión rápida a los antecedentes de la administración pública en México, para terminar con un análisis de la administración pública actual. El contenido del capítulo nos induce a afirmar que en México existe un sistema presidencialista originado por las facultades constitucionales del titular del Ejecutivo federal y ampliado por las prerrogativas metaconstitucionales, que repercuten en todos los confines del país y de manera especial en los estados de la federación.

Una disposición constitucional que tiene relación directa y determinante en los estados y municipios es el artículo 115 constitucional, por lo que nos vimos precisados a dedicar íntegro el capítulo VIII para su análisis. Referimos primero todos los antecedentes relativos que sirvieron de base de sustentación para la redacción del artículo 115 en la Constitución de 1917; posteriormente señalamos y comentamos las diferentes reformas que el constituyente permanente aprobó para tal disposición constitucional en el lapso comprendido de 1917 a 1982; la trascendental reforma de 1982 mereció lugar especial y es tratada con amplitud y minuciosidad tanto en lo que respecta a la iniciativa presidencial como a los debates de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, terminando con el texto vigente a la fecha. En términos generales, el actual artículo 115 constitucional es positivo y constituye un avance para el fortalecimiento de los municipios.

El capítulo IX contiene un análisis de varios artículos de la Constitución federal, cuya vigencia incide de manera preponderante en las constituciones estatales y en la administración estadual. Se incluyen, por supuesto, los artículos 25 y 26 constitucionales, que establecen la obligación de una planeación democrática por parte de los órganos de gobierno, como fase inicial para el proceso administrativo que tienen encendido, así como delimitan el papel de la rectoría económica del Estado. Por supuesto, también se comenta lo establecido en la Constitución federal acerca de que la soberanía nacional reside en el pueblo, el que tiene, en todo tiempo, el derecho de modificar la forma de gobierno; lo relativo a la autonomía de los estados, y acerca de la determinación de constituirnos en república representativa, democrática y federal. La polémica y controvertida fracción V del artículo 76 constitucional, que se refiere a la desaparición de poderes de los estados, es también analizada, tanto en sus antecedentes como en los diferentes casos en que ha sido aplicada; se hace referencia también a la larguísima ausencia de la ley reglamentaria, que por fin fue expedida en 1978, y llegamos a la conclusión de que tal norma es útil para salvaguardar el orden y la legalidad en los estados, pero que se hace indispensable que su aplicación se ajuste a la normatividad legal. Está fuera de duda que para el derecho constitucional y administrativo estatal es importante tratar el artículo 105 constitucional, cuyo contenido concierne directamente a los estados al otorgar a la Suprema Corte de justicia de la Nación la facultad y obligación de conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre

los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquellos en que la federación sea parte, por lo que también mereció nuestra atención en este capítulo. En igual caso nos encontramos con lo dispuesto por el artículo 122, que establece el deber de los poderes de la Unión para proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior, así como en el caso de trastorno interior; en el artículo 133, que determina la jerarquía de las disposiciones jurídicas y establece la obligación para que los jueces de los estados apliquen prioritariamente la Constitución federal, y finalmente el artículo 135 constitucional, que menciona la participación de las legislaturas de los estados como parte integrante del constituyente permanente.

Todo lo expresado en esta primera parte debe ser considerado y formar parte integrante de un derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas del país.

La segunda parte de la obra la dedicamos a tratar aspectos específicos de los estados y municipios.

El capítulo I de la segunda parte lo enfocamos a que, no obstante la carencia de fuentes bibliográficas de derecho constitucional y administrativo estatal, se presenta como indispensable tratar de enriquecer dicho campo. Mencionamos los principios cuyo cumplimiento es obligatorio para los estados, tales como el respeto del régimen republicano, representativo y popular; el ejercicio tripartito del poder estatal; la obligatoriedad de respetar los derechos subjetivos públicos o garantías individuales por ser su vigencia nacional, pero haciendo alusión a que los estados tienen la opción de adicionarlos o complementarlos, mas no de restringirlos. Recordamos que existen prohibiciones para las entidades federativas que se requiere respetar, como es la de no celebrar convenios o coaliciones con Estados extranjeros, el respetar la necesaria coordinación de instrumentos económicos, su impedimento para la acuñación de moneda y la emisión de papel moneda. El mismo dinamismo para modificar la Constitución general de la república ha sido seguido por las constituciones locales, por lo que también nos mereció interés tratarlo.

El capítulo II de la segunda parte contiene referencias al marco jurídico que regula la integración y funcionamiento de los poderes legislativos estatales, además de que se estimó oportuno tratar lo de la jerarquía de las leyes en los estados, lo relativo a los requisitos para reformar las constituciones de las entidades federativas, la participación de las legislaturas locales en

las reformas a la Constitución general, el unicamarismo estatal y la ubicación real del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo estatal.

Los poderes ejecutivos estatales ocupan el contenido del capítulo III de la segunda parte, y el planteamiento se engloba en los siguientes temas: 1) las características de los poderes ejecutivos estatales; 2) los requisitos exigidos para poder ocupar el cargo de gobernador; 3) la no reelección de los gobernadores; 4) el análisis de por qué los gobernadores son también funcionarios del gobierno federal; 5) en qué consiste la responsabilidad política de los gobernadores; 6) las funciones que desempeña el gobernador de un estado, y 7) la estructura organizacional a que se sujeta el ejecutivo estatal. Un señalamiento que se desprende del contenido de este capítulo es que el presidencialismo federal se refleja en una preeminencia de los gobernadores en los estados.

Para completar el análisis de los poderes estatales, el capítulo IV de la segunda parte se dedica al Poder Judicial, estableciendo en primer lugar cuál es el ámbito competencial e inclusive señalando las referencias que dentro de la Constitución general se hacen a los poderes judiciales estatales. Resultó indispensable tratar en este capítulo el artículo 116 de la Constitución federal, por los amplios señalamientos que en él se encuentran para el poder judicial estatal. Por supuesto que en términos generales mencionamos cuáles son los marcos de organización de los poderes judiciales estatales, así como las funciones que desempeñan, y mencionamos como propuesta la viabilidad de que, al igual que en el Estado de Durango, se pudieran establecer en las demás entidades fondos auxiliares para la administración de justicia integrados con las multas, fianzas y cauciones que las autoridades judiciales hagan efectivas, con los montos de la reparación del daño cuando la parte ofendida se niegue o renuncie a recibir su importe y con los intereses provenientes de los depósitos que se puedan realizar. Como punto de gran interés incluimos a la justicia municipal y a otros tribunales estatales, cuya ubicación dentro del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo, o fuera de los tres poderes, no ha sido debidamente dilucidada. Se hace indispensable la creación de escuelas para juzgadores o, en última instancia, cursos obligatorios de preparación, para el efecto de mejorar sustancialmente la impartición de la justicia. También resulta como propuesta la procedencia del establecimiento de tribunales contencioso-administrativos en los estados.

Finalmente, en el capítulo V de la segunda parte damos un tratamiento amplio al nacimiento, desarrollo y la crisis por la que atraviesa el municipio.

pio, tanto internacionalmente como en nuestro país. Mencionamos y explicamos cuál es el contenido de las leyes orgánicas municipales y de las leyes de ingresos municipales o leyes de hacienda municipales, al igual que hacemos referencia a las normas legislativas expedidas por los ayuntamientos, como el bando de policía y buen gobierno y los numerosos reglamentos municipales. Se hace mención también, por supuesto, de las funciones de los ayuntamientos, de las facultades y atribuciones de los presidentes municipales, de los síndicos y regidores, así como de las juntas municipales de gobierno, las jefaturas de cuartel y las jefaturas de manzana. Concluimos que, para salir de la crisis municipalista, se hace indispensable hacer uso de la planificación territorial y otorgar autonomía financiera, social y política a los municipios.

Las conclusiones se conforman siguiendo el orden del capitulado de ambas partes del trabajo.

El doctor Raúl Cervantes Ahumada merece una mención especial de reconocimiento por sus orientaciones y apoyo que nos otorgó, lo que no podemos dejar de mencionar con orgullo y satisfacción.

El doctor Jorge Carpizo y el doctor José Dávalos alentaron y estimularon nuestra tarea, mereciendo un agradecimiento sentido de nuestra parte.

El trabajo de taquimecanografía de la señorita María Dolores Villa-real Delgado fue factor importante en la conclusión de esta obra.

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN

La historia de la humanidad nos ha enseñado que las sociedades están sujetas a continuas modificaciones en todos los aspectos. El derecho, como un instrumento del hombre y de la comunidad, resiente, por consecuencia, adecuaciones a los diferentes estadios de desarrollo, y sigue la dinámica que las condiciones políticas, económicas y sociales demandan. Al ser transformadas, las reglas jurídicas llevan aparejadas nuevas condiciones, fines y resultados.

La presente obra fue publicada en 1990, sustentando su contenido, en algunos aspectos, conforme al derecho vigente en la fecha mencionada. Tanto la Constitución General de la República como una gran parte de la legislación reglamentaria y común han sido reformadas en sus respectivos articulados, originando la necesidad de actualizar lo que se ha convertido en obsoleto, no sólo en atención a la nueva legislación, sino también a las actuales circunstancias y condiciones de la sociedad mexicana. Respecto al sistema político mexicano, vivimos ante un nuevo marco reglamentario, propiciado por reformas electorales que tienden al adventimiento de una verdadera democracia y fortalecimiento de los partidos políticos, como es el caso del artículo 41 constitucional y las recientes y nuevas normas legales de la legislación electoral.

Las facultades asignadas al Congreso Federal se han transformado como resultado de las adiciones al artículo 73 constitucional, y la información y los comentarios del capítulo V de este libro han tenido que ser adaptados.

Las fracciones II, IX, X, XVII y XVIII del artículo 89 constitucional se han cambiado y, por razón natural, se presenta un nuevo escenario para las facultades y obligaciones del presidente de la República.

La integración, funciones y ámbito de competencia del Poder Judicial Federal se transformaron de manera importante como resultado de una serie de modificaciones de las disposiciones constitucionales que regulan los aspectos mencionados.

Las elecciones de la diputación federal celebradas en 1997 dieron un vuelco sustancial a la integración tradicional de la Cámara de Diputados

y, consecuentemente, a la presentación de situaciones inéditas en el manejo, gobernabilidad y determinaciones de este órgano legislativo.

La reforma política del Distrito Federal produjo, así mismo, novedades sustanciales, no sólo políticas y sociales sino de proyección a futuro, diferente a lo especulado.

También el artículo 115 constitucional fue renovado con implicaciones de carácter municipal y general.

Además de las anteriores, han variado otras disposiciones legales, y nos encontramos con nuevas exigencias económicas, políticas y sociales.

Los capítulos de la primera parte de esta obra se refieren a la regulación jurídica federal que incide en los estados y en los municipios, así como también a los factores sociales generales que repercuten en todo el país.

Los capítulos de la segunda parte del libro contienen información y opiniones relativas al funcionamiento interno de las entidades federativas y de los municipios, por lo que, en afinidad a las transformaciones de la última década, tanto jurídicas como en los demás campos de la vida social, se requirieron modificaciones a lo expuesto en tales apartados.

Nos ha alentado significativamente que el doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, nos haya pedido la realización de esta segunda edición de la presente obra, y externamos nuestro agradecimiento por esta deferencia y preocupación constante por el fortalecimiento de la investigación y la ampliación de la cultura jurídica en nuestro país.

Con motivo de la primera edición del libro, se otorgaron los derechos de la impresión a la Rectoría, a la Facultad de Derecho y su división de estudios de Posgrado de la UNAM, por lo que mucho estimamos la autorización para esta segunda edición a sus titulares doctor Francisco Barnés de Castro, doctor Máximo Carbajal Contreras y doctor Hugo Ítalo Morales.

Muy apreciable fue el apoyo secretarial de la señorita Lourdes Álvarez Flores.

Es importante reiterar que la investigación y el estudio de las legislaciones locales, comenzando con las constituciones políticas de los estados, es un campo insuficientemente explorado, y esperamos con paciencia, pero también con exigencia, la atención de los juristas para la integración de una teoría de derecho estadual.

Máximo N. GÁMIZ PARRAL
Abril de 1999