

tución fiduciaria, el de atacar la validez de los actos que cometa el Banco en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por contrato o por Ley le correspondan y además, tiene el derecho de reivindicar los bienes que a consecuencia de tales actos salgan de la masa fiduciaria.

Por cuanto a las fiduciarias, son nulos los fideicomisos que se constituyan en su favor, y tienen todos los derechos que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, estando obligadas a cumplir el encargo fiduciario conforme al acto constitutivo del fideicomiso y no pueden excusarse ni renunciar a su encargo sino por causas graves según resolución judicial, debiendo obrar siempre "como buen padre de familia" (Artículo 356), siendo responsables los bancos fiduciarios por las pérdidas o menoscabos que sufran los bienes fideicometidos por su culpa. Las instituciones fiduciarias desempeñan su cometido por medio de funcionarios designados especialmente al efecto, de cuyos actos responde directamente la institución, funcionarios que en la práctica ha venido denominándoseles Delegados Fiduciarios, cuyo nombramiento puede ser vetado por la Comisión Nacional Bancaria, la cual también podrá acordar que se proceda a su remoción. Estos funcionarios gozan de las más amplias facultades legales para el desempeño de los fideicomisos.

NOTAS PARA UN DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL

(Segunda Parte)

ELISUR ARTEAGA NAVA

COMPETENCIA GENERAL DE LOS PODERES ESTATALES

La competencia de los poderes locales se funda originalmente en la constitución general de la república; en forma derivada en la constitución y leyes ordinarias locales; puede estar referida principalmente a tres niveles: supranacional, nacional, con efectos locales; y meramente locales; esta última competencia encuentra su fundamento principalmente en las leyes estatales; aquellas sólo en la constitución general.¹

I. Competencia de los poderes estatales en el orden supranacional

Se circunscribe a la intervención que la constitución instituye en forma exclusiva a favor y a cargo de las legislaturas de los estados de iniciar, ante el congreso de la unión, y aprobar en segunda instancia, reformas a la constitución.² Por lo que toca al caso de formación de nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes, hay, por lo que toca a los presuntos estados afectados, una intervención adicional: mediante informes consentir o no la formación de una nueva entidad.³

A los órganos que intervienen en la iniciativa, discusión y aprobación de una reforma constitucional se les ha considerado que integran un órgano autónomo y diferente de sus componentes; don Emilio Rabasa lo llamó poder supremo nacional;⁴ don Felipe Tena Ramírez lo ha denominado: poder constituyente permanente.⁵ La forma desarticulada e inconexa como actúan el congreso de la unión y las legislaturas de los estados al realizar su función reformadora niegan validez a la idea orgánica que prevalece. Si bien por lo que toca a las cámaras que integran el congreso de la unión actúan de tal forma que ciertamente existe unidad, continuidad, complementación, coordinación, colaboración, con vista a lo dispuesto por el artículo 72 constitucio-

¹ Karl Loewenstein, Teoría de la constitución, Editorial Ariel, Barcelona, 1979, p. 354. Loretta Ortiz Ahlf, Reflexiones sobre la estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano a la luz de la constitución, Tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, 1978, p. 28.

² Artículo 135.

³ Artículo 73 fracción III.

⁴ Emilio Rabasa, La constitución y la dictadura, Revista de Revistas, 1912, p. 316.

⁵ Felipe Tena Ramírez, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, Decimaséptima edición, 1980, p. 45.

nal, la ley orgánica y reglamento del mismo congreso; no se puede decir lo mismo por lo que toca a las legislaturas de los estados. Si bien estas cuentan con el derecho de iniciativa, no pueden hacerse oír oficialmente en ambas cámaras como lo pueden hacer los diputados, senadores e, incluso, el presidente de la república.⁶ Por otra parte, cuando el congreso consulta a los estados para que aprueben o no un proyecto de reformas, se limita a enviarles el texto del proyecto, más no la iniciativa, la exposición de motivos, el texto de las discusiones que a nivel de comisiones y cámaras se sostuvieron; éste material es el que da razón de ser a una iniciativa y funda un voto; las legislaturas estatales actúan ciegamente al ejercitar tan delicada función. Debe tomarse en cuenta, además, que el cómputo se hace cuando se cuenta con el número de votos aprobatorios suficiente, sin esperar el voto de las restantes legislaturas.

Un cuerpo colegiado que cuenta con tan reducidos elementos de juicio y posibilidades de intervención y de hacerse oír, difícilmente se puede decir que técnica y realmente forme parte de un todo.

Podría ser subsanado tal inconveniente incluyendo en la ley orgánica del congreso, en el capítulo dedicado a su actuación en los términos del artículo 135, normas que regulen la provisión a los estados del material íntegro para que estén en posibilidad de emitir un juicio fundado. Mientras ello no se hace, los estados, en uso de su derecho de información, como partes del órgano, pueden requerir cuanta información les sea necesaria y el congreso estar obligado a proporcionarla. Para el caso de existir un plazo para que las legislaturas den su voto, éste no puede comenzar a contar en perjuicio de la que hubiere solicitado informes complementarios, mientras éstos no estén en su poder; por lo mismo no habría lugar a exigir responsabilidad oficial.⁷

II. Distribución de competencias entre federación y estados

Por virtud de la forma federal de gobierno, coexisten dos fuentes de jurisdicción: la federal y las locales; para evitar invasiones mutuas la constitución define el campo de acción de ambas; la regla general se encuentra en el artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." La regla, por razón del contexto constitucional, es susceptible de ser afinada e integrada mediante una interpretación exhaustiva.

1) Facultades implícitas

La constitución, artículo 124, parte del supuesto teórico de que las facultades de los poderes federales son enumeradas; sólo pueden actuar en aquello

⁶ Artículos 71 fracciones I y II, y 93.

⁷ Manuel Herrera y Lasso. Estudios Constitucionales. Editoriales Jus, S. A., México, 1964, p. 257. Artículo 108.

que les ha sido delegado expresamente. No obstante lo anterior, la doctrina extranjera y nacional, ha reconocido la existencia de las facultades conocidas como implícitas.

Madison, en El Federalista, reconoce: "Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que ésta; y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta más completamente invulnerable que ella. Sin la esencia de este poder, toda la constitución sería muerta."⁸ "Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; donde quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla."⁹

La suprema corte de los Estados Unidos, por voz de su presidente, por su parte, resolvió: "Si alguna proposición puede obtener el asentimiento unánime es de esperar que sea ésta: el gobierno de la Unión, aunque limitado en sus poderes, es supremo dentro de su esfera de acción. Es ésta una consecuencia lógica de su naturaleza. Es el gobierno de todos; sus poderes están delegados por todos; representa a todos, y actúa para todos. Si bien cualquier estado quiere controlar sus operaciones, ningún estado quiere que otros lo controlen. La nación, en aquellos asuntos sobre los cuales puede actuar, debe necesariamente unir sus partes componentes." "Admitimos, como todos deben admitir, que las facultades del gobierno son limitadas, y que esos límites no deben trascender. Pero creemos que la sólida interpretación de la Constitución debe permitir a la legislatura nacional esa discreción, con respecto a los medios por los cuales serán ejecutados los poderes que le confiere, que permitirá a ese cuerpo desempeñar los elevados deberes que le están asignados y en la forma más beneficiosa para el pueblo. Si el fin es legítimo, si está dentro del alcance de la Constitución, entonces todos los medios que son apropiados, que son simplemente adoptados para ese fin, que no están prohibidos, sino que están de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales."¹⁰

La doctrina mexicana a partir de don Miguel Lanz Duret,¹¹ confirmada por

⁸ Hamilton A., Madison J. y Jay J. El Federalista. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición, 1957, p. 192.

⁹ Hamilton y otros, *ob. cit.*, p. 193.

¹⁰ Robert E. Cushman. Práctica Constitucional. Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 20 y 25.

¹¹ Miguel Lanz Duret, Norgis Editores, S. A., quinta edición, 1959, p. 165. "En cuanto a la última disposición del artículo 73, concerniente a la facultad conferida al Congreso para dictar las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus propias facultades y todas las demás conferidas a los Poderes de la Unión, es de una importancia tan grande que debe decirse que en ella está contenida la doctrina de los poderes implícitos de los órganos federales, pues el Congreso, por interpretaciones regionales dentro del espíritu y ajustándose al texto de la misma Constitución, está capacitado para dar a sus propias facultades y aun a las del Ejecutivo y Judicial, por medio de leyes, toda la amplitud indispensable para al eficacia de aquéllas, sin que esto quiera decir que pueda crear nuevas atribuciones, o aplicar las que tiene a casos no previstos por la Constitución. Se trata de que

la innegable autoridad de don Felipe Tena Ramírez,¹² sin opinión en contrario, ha aceptado la existencia en la constitución y en la práctica de las facultades implícitas; Lanz Duret llega a afirmar que los textos norteamericano y mexicano son exactamente iguales. Un examen minucioso y exhaustivo de los textos constitucionales pudieran inducir a no aceptar el consenso general que sobre este particular existe.

En el siglo pasado don Mariano Coronado, con vista al artículo 117 de la constitución de 57, similar al actual 124, sostenía: "Y nótese que las facultades de la federación son expresas, es decir, clara y terminantemente por el Código fundamental, de suerte que no pueden ampliarse ni deducirse otras de las concedidas, ni aumentarse aplicando la teoría de los poderes implícitos."¹³ Por su parte don Emilio Rabasa, en su curso de derecho constitucional en la Escuela Libre de Derecho, afirmaba: "En México nunca se ha discutido sobre la legitimidad de las facultades implícitas, pero como doctrina, es necesario conocerla porque tiene mucha aplicación en el estudio de la constitución."¹⁴

En los Estados Unidos si bien las facultades implícitas tuvieron un fundamento y un inicio discutible, la doctrina y una práctica de vieja data y constantemente repetida la han confirmado y hecho imprescindible. El texto que la funda dice: "El Congreso tendrá facultad: ... Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios." El contexto, el artículo 10 de enmiendas, por su parte dice: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo."¹⁵

Al comentar Madison esta materia afirmó: "La convención podía haber seguido respecto a este punto otros cuatro métodos. Podía haber copiado el artículo segundo de la Confederación existente, con lo que se habría prohibido el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente."¹⁶

El artículo segundo de la Confederación al que hacía referencia Madison dice: "Cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como

el Poder Legislativo, sin salirse de su campo de acción estrictamente constitucional, emplee los medios necesarios y propios para hacer efectivas las facultades de todos los Poderes de la Unión, y esta prerrogativa del Congreso es de tanta trascendencia que, tanto en los Estados Unidos, donde existe una disposición exactamente igual a la nuestra, como en México, donde el desenvolvimiento constitucional a este respecto ha sido paralelo, ha servido para ensanchar la competencia estatal de la Federación con menoscabo de la autonomía de los Estados extendiendo por medio de las facultades implícitas las funciones de los órganos federales, cosa que no es permitida a las Legislaturas locales en beneficio de los Poderes del Estado y en detrimento de la Federación."

¹² Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 115.

¹³ Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 1899, Segunda edición, p. 188.

¹⁴ Emilio Rabasa, *Antología de Emilio Rabasa*, Tomo II, Ediciones Oasis, S. A., 1969, p. 511.

¹⁵ Artículo I sección VIII último párrafo.

¹⁶ *El Federalista*, p. 192.

todo su poder, jurisdicción y derecho no delegado *expresamente* por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso."

En México, desde 1857, se adoptó la fórmula de la Confederación, la que establece con exactitud el campo de acción de los poderes centrales; la que prohíbe el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente. En efecto el artículo 124 dispone: "Las facultades que no están *expresamente* concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." Cuando se tienen facultades rigurosamente enumeradas no se tienen facultades implícitas. El problema se complica con la existencia de la fracción XXX del artículo 73; es evidente que los dos textos son contradictorios. Es preciso intentar conciliarlos. Toda interpretación debe partir del supuesto del que parte la constitución: que estados libres y soberanos formaron una federación y otorgaron a ésta ciertas facultades expresas reservándose las restantes. Por otra parte debe tomarse en cuenta que, como decía Marshall en *McCulloch vs. Maryland*: "Si alguna proposición puede obtener el asentimiento unánime es de esperar que sea ésta: el gobierno de la Unión, aunque limitado en sus poderes, es supremo dentro de su esfera de acción. Es ésta una consecuencia lógica de su naturaleza. Es el gobierno de todos; sus poderes están delegados por todos; representa a todos, y actúa para todos. Si bien cualquier estado quiere controlar sus operaciones, ningún estado quiere que otros lo controlen. La nación, en aquellos asuntos sobre los cuales puede actuar, debe necesariamente unir sus partes componentes."¹⁷

Es obvio que todo poder requiere de facultades implícitas para poder actuar, difícilmente una facultad explícita por sí es exhaustiva y total; no toda actuación implícita es en detrimento del campo de acción de los estados; la que no lo es difícilmente puede ser cuestionada; cuando se legisla en algo relacionado con los estados es de suponerse que no opera la implícitez.¹⁸

Con un texto, como el norteamericano, que aunque menos limitante que el mexicano, ha dado lugar a que con vista al término necesario se intente circunscribir la actuación de los poderes centrales, ya que, a decir de Jefferson, la cláusula "dotaba al Gobierno Nacional sólo con aquellos poderes absolutamente necesarios para el ejercicio de sus poderes enumerados".¹⁹

No procede otra interpretación frente a un texto más estricto y terminante: que los poderes federales sólo gozan de aquellos poderes absoluta y exactamente necesarios para ejercitar sus facultades explícitas; en caso de duda es de suponerse que no gozan de implícitas. Se impone ser mezquino y lento en esta materia, no espléndido y ligero.

¹⁷ Robert E. Cushman, *Práctica constitucional*, p. 20.

¹⁸ Francisco Jorge Gaxiola, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, Librería de Manuel Porrúa, S. A., 1956, p. 81. "En virtud de esta disposición, el Congreso queda facultado, no para crearse nuevas atribuciones o para aplicar las que tiene a casos no previstos por la Constitución, sino para dar a sus propias facultades, por medio de leyes, los medios de llevarlas a cabo, con toda amplitud indispensable a su eficacia, siempre y cuando no se trate de un nuevo poder sustantivo e independiente, sino que se limite a realizar una facultad expresamente concedida."

¹⁹ Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno*, UNAM, 1966, vol. I, p. 124.

La suprema corte de justicia, según cita de don Felipe Tena Ramírez, ha resuelto: "El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio Poder para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución General de la República, e introdujo en dicha ley las disposiciones que atribuyen a los tribunales de los Estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común, la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran dichas disposiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que a aquél concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Fundamental."²⁰

En la constitución norteamericana existen tres aciertos que no acogió la mexicana; aparte de no haber agregado el término "expresamente", el haber agregado que no se prohíban a los estados, limitación que no existe en el sistema mexicano, no obstante a que existen prohibiciones absolutas y relativas; y, un último acierto, en la fórmula norteamericana se previó que una facultad no concedida a los Estados Unidos quedan reservadas a los estados o al pueblo; el constituyente mexicano se limitó a afirmar a los estados, lo que es inexacto.

2) Jurisdicción dual

Por otra parte, una conclusión lógica que deriva del artículo 124, es la de que si una facultad ha sido atribuida a la federación, necesariamente la tienen prohibida los locales. Este principio es válido en términos generales, excepto en el caso de la jurisdicción dual o facultades concidentes,²¹ en este caso, por excepción, una facultad puede ser ejercida indistintamente y en forma válida, por los poderes federales y local sin que exista invasión de jurisdicciones.²² Como excepción, sólo puede darse si existe texto expreso, su aplicación debe ser restricta y no susceptible de ser ampliada.²³

3) Facultades concurrentes

La constitución parte del supuesto de que estados preexistentes, al reunirse en una federación, atribuyeron al gobierno central un cúmulo de facultades más o menos determinadas, para que las ejercitara reservándose las no atri-

²⁰ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 119.

²¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 122 y 123.

²² Artículo 103 fracciones II y III.

²³ Ver adelante d), 2, 6).

buidas. Esto significa que una facultad concedida a los poderes del centro la tienen prohibidas las autoridades de los estados; ésta regla es válida en términos generales, salvo el caso de las facultades conocidas como concurrentes, que dispone que una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercitada válidamente por los poderes de los estados, mientras tanto aquellos no la ejerciten. La razón de ello se encuentra en que los estados, al renunciar en favor de los poderes centrales, a un cúmulo de facultades, lo hicieron con el fin de que éstos las ejercitaran en beneficio de los habitantes del país, pero cuando, por alguna razón, esto no es así, lo estados, en uso de un derecho residual, lo pueden hacer válidamente; cesará su actuación en tal materia en el momento en que la federación la ejercite. Se dan para evitar un vacío legislativo, para satisfacer una necesidad real o hacer frente a una emergencia.

Son aplicables, en términos generales, los requerimientos de que en Estados Unidos, han regulado el ejercicio de dichas facultades: que no sea una materia que amerite reglamentación general, que no esté prohibida a los poderes de los estados y que no esté atribuida en forma exclusiva o privativa a los poderes federales (29, 74, 76); con vista al sistema jurídico nacional se debe exigir, además, que la prohibición debe ser absoluta (art. 118); que los estados no pueden, con el pretexto de facultades concurrentes, ejercitar facultades conferidas a los poderes federales, que aunque no sean generales; se relacionen con la estructura orgánica federal; así un estado, en uso de tales facultades, no puede dar una ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76 o ley orgánica de los artículos 108 a 111 constitucionales.

La vigencia de los derechos que nacen en virtud de la actuación de los poderes locales en este supuesto no debe exceder a la vigencia de la ley, como ésta no se puede determinar con fecha exacta de antemano, en la ley o acto debe precisarse que cesará al momento en que entre en vigor la actuación del gobierno federal en la materia: no obstante lo anterior los hechos consumados bajo la vigencia de la actuación estatal son válidos y obligatorios sin que la actuación federal pueda tener efectos retroactivos. La federación, al tener conocimiento de la existencia de actos ejercidos en uso de facultades concurrentes, debe consagrar en las disposiciones transitorias lo relativo a los principios necesarios para dar valor a lo actuado en el estado durante la vigencia de las facultades concurrentes.

Cuando un estado hace uso de facultades concurrentes debe hacerlo saber así en la ley o decreto que expida a fin de que los particulares tengan conciencia del tipo de derechos que pudieran asistirles y no pretender adquirir derechos bajo su vigencia que excedan de la vigencia de la actuación estatal; esto en vista a preservar el principio de seguridad y certeza jurídica. No es necesario insistir que la actuación estatal en este campo se limita a su territorio.

En teoría las facultades concurrentes las pueden ejercitar todos los poderes del estado, incluso las autoridades municipales; así por ejemplo, un congreso local puede, en uso de facultades concurrentes, expedir para su territorio una ley que organice y discipline la guardia nacional del estado; lo que es más,

una vez organizada y levantada, no obstante no existir a nivel federal una reglamentación al respecto, no existe impedimento constitucional para que el presidente de la república puede disponer de ella dentro y fuera de los límites del estado (arts. 76 IV y 89 VII).

Por lo que toca al ejecutivo local existe en la constitución del estado de Hidalgo la posibilidad de que adopte las medidas que crea convenientes, de carácter urgente, para impedir o remediar el desarrollo de epidemias, epizootias de carácter grave o inundaciones o cualquier otra calamidad pública en tanto intervienen las autoridades federales (Art. 53 frac. XXVIII). Una vez que las autoridades centrales intervienen en uso de las facultades que les corresponden (art. 29. 73 XVI), cesa la actividad autónoma estatal y se limitará a colaborar.

Teóricamente los poderes estatales: legislativo, ejecutivo y autoridades municipales, en los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora pueden, sin consentimiento del congreso de la unión y haciendo uso de una facultad que le corresponde a éste y al presidente de la república (73 XII y 89 VIII), hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, estando obligados a dar cuenta inmediata al presidente de la república. Lo actuado para repeler es válido y los ciudadanos y elementos oficiales del estado están obligados a obedecer las órdenes de las autoridades del estado (art. 118 III). El supuesto aquí examinado tuvo justificación en el siglo pasado, cuando las comunicaciones eran extremadamente difíciles y lentas, no tiene explicación en la actualidad en que el ejército federal tiene materialmente cubierto con sus elementos todo el territorio nacional.²⁴

4) Inhibiciones

Podría pensarse que con excepción de las limitaciones y excepciones que se han precisado, los estados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 124, podrían actuar en el campo restante, esto no es así.

Don Manuel Herrera y Lasso fue quien primeramente hizo referencia a las inhibiciones; las enumeró sistemáticamente; encontró que son diez y las definió como "como atemperaciones al arbitrio del constituyente y legislador ordinario local limitándolos con reglas de maximum y minimum que no implican negación total".²⁵ El Maestro simplemente enunció la institución y enumeró los casos; si bien él hace referencia a las inhibiciones existentes en el artículo 115, de su pensamiento escrito no se desprende ni que haya estimado que existieran otras más en el resto de la constitución ni que la existencia de éstas se circunscribiera a tal artículo.

La constitución permite suponer que existen muchas otras inhibiciones a lo largo de ella, algunas ya existían en vida del Maestro, otras se han introducido a la constitución por virtud de reformas hechas con posterioridad a

²⁴ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 170 y 171.

²⁵ Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, pág. 170 y 171.

la publicación de sus Estudios Constitucionales.²⁶ "La Constitución del Estado y la ley, en su caso, no pueden:

1. Establecer un régimen de gobierno que no sea "republicano, representativo y popular" y no tenga por base "el municipio libre".
2. Estatuir el gobierno municipal en contravención a lo prevenido en las fracciones I, II y III del precepto.
3. Negar al Ejecutivo Federal "el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiere".
4. Sobrepasar la duración de seis años en el desempeño de la gubernatura.
5. Legislar en materia electoral, en contravención de lo que el precepto dispone.
6. Permitir la reelección, en el periodo inmediato, de quien, sin elección popular, haya substituido al Gobernador, a menos de haberlo hecho de modo interino y en un lapso anterior a los dos últimos años del periodo.
7. Aminorar los requisitos de elegibilidad para ser gobernador.
8. Disminuir el número de diputados de las Legislaturas.
9. Permitir la reelección en el periodo inmediato de los diputados propietarios, aunque sólo sea en calidad de suplentes.
10. Permitir la reelección, en calidad de propietarios, de los diputados suplentes que hubieren desempeñado el cargo en el periodo anterior.

En suma, diez inhibiciones: una de maximum —la referente a la duración del cargo de gobernador— y las demás de minimum."

En la primera parte de estas notas,²⁷ se ha intentado realizar un análisis de algunas de las inhibiciones, en esta segunda se pretende adicionar algunos casos más.

a) Artículo 115 fracción III segundo párrafo "El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

A la caída de Victoriano Huerta, los revolucionarios que lo habían derrocado se dividieron en dos bandos principales; por un lado los constitucionales, con el primer jefe Carranza a la cabeza, y, por otro, los villistas y zapatistas; éstos, por virtud de la convención de Aguascalientes, hicieron llegar a la presidencia de la república al general Eulalio Gutiérrez.²⁸

Ante el acoso a la ciudad de México por parte de los zapatistas, Carranza salió de la capital y se instaló en el puerto de Veracruz el 3 de diciembre

²⁶ Estudios constitucionales publicados en 1964.

²⁷ Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, núm. 3.

²⁸ Alfonso Taracena, Venustiano Carranza, Editorial Jus, S. A., 1963, p. 246 y siguientes. Documentos históricos de la revolución mexicana, Fondo de Cultura Económica, Tomo IV, 1963, p. 118 y siguientes. Alfonso Taracena, La verdadera revolución mexicana, Tercera etapa, 1914-1915. Editorial Jus, S. A., 1972, p. 24.

de 1914; este puerto había sido desocupado recientemente por las tropas invasoras norteamericanas.²⁹

El primer jefe Carranza estaba consciente de que su estancia en Veracruz era transitoria; estaba condicionada a los avances villistas y zapatistas y a la defensa que de su administración hiciera el general Obregón. A imitación del presidente Juárez se dio a la tarea de elaborar y expedir leyes y decretos que le permitieran gobernar, realizar reformas económicas y sociales con el ánimo de ganar ventaja a sus enemigos, y procurar un fácil desplazamiento y efectivo control de los lugares en donde se estableciera su administración mientras no se retornaba a la ciudad de México;³⁰ para tal efecto modificó el Plan de Guadalupe; en las adiciones adoptadas ya se preveía la expedición de leyes agrarias, de libertad municipal, otras que garantizaban la aplicación de las leyes de Reforma, la reorganización de la rama judicial federal y estatal, regulaban el petróleo, las minas, antimonopólicas, de relaciones familiares, etcétera.³¹

Con fecha 26 de diciembre de 1914, el primer jefe expidió la ley de autonomía municipal por virtud de la cual, en uso de las facultades de que se encontraba investido, modificó el artículo 109 de la constitución de 1857; a la fórmula original: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular", se agregó: "...teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años".³²

Esta Ley fue uno de los antecedentes de la libertad municipal que actualmente establece el artículo 115; el primer jefe no desaprovechó la oportunidad y, como se ve, incluyó una disposición que le permitiría el mando de la fuerza pública de los municipios donde residiría durante su regreso a la ciudad de México, con base en dicha disposición tuvo bajo su mando las fuerzas públicas de diversas ciudades como Tampico, Saltillo, Monclova, Nuevo Laredo, Matamoros, Monterrey, Querétaro, etcétera.³³

El constituyente de 17 adoptó, sin mayores comentarios y mínimos cambios, la fórmula que permitía a los ejecutivos federal y locales el control de las fuerzas públicas municipales;³⁴ de ella se desprenden dos reglas generales: la

²⁹ Don Emiliano Zapata entró a la ciudad de México el 24 de noviembre de 1914. Ver Enciclopedia de México, tomo 2, p. 386.

³⁰ Don Venustiano Carranza regresó a la ciudad de México el 14 de abril de 1915.

³¹ Documentos históricos, t. iv, p. 107.

³² Documentos históricos, t. iv, p. 119.

³³ Enciclopedia de México, 1977, tomo 2, p. 386.

³⁴ Sesión relativa al 20 de enero de 1917. Los derechos del pueblo mexicano. Manuel Porrúa, S. A., 1978, tomo VIII, p. 311.

primeras que las fuerzas públicas que existen en cada municipio deben depender de las autoridades municipales; y la segunda que el gobernador debe tener el mando de la fuerza pública del lugar en donde reside permanentemente, es decir de la capital del estado.

La norma tiene, además, las siguientes implicaciones:

1. Que las autoridades municipales se ven privadas del mando ordinario de sus fuerzas públicas por el gobernador de su estado por el simple hecho de que dentro de sus inmediaciones se encuentre éste.

2. Que el presidente de la república es el jefe de las fuerzas públicas del Distrito Federal, por ser el asiento permanente de los poderes federales; de la capital y demás municipios de un estado en donde se encuentre transitoriamente. Por razones de seguridad, de jerarquía, importancia y gravedad, el presidente de la república goza de un derecho de exclusividad en el mando en relación con los gobernadores de los estados cuando se hayan ambos en el mismo sitio. El precepto debe ser interpretado en función de prioridades.

La norma tiende a evitar que las fuerzas públicas, o las autoridades municipales, apoyadas por aquellas, atenten contra el presidente de la república y gobernadores de los estados, para lograrlo pone a éstos como sus jefes; ellos disponen de aparato represivo, con exclusión de sus jefes naturales; con lo que están obligados a obedecer so pena de ser acusados por insubordinación u otros graves delitos.

La norma explica el hecho de que sea el presidente de la república quien designa al jefe de la policía preventiva de la ciudad de México.

La fórmula es amplia, no se limita a un cuerpo determinado, habla de fuerza pública, éste puede consistir en policía preventiva, judicial, auxiliar, etcétera.

La disposición limita el campo de acción que tienen los constituyentes locales, si bien se encuadra como una inhibición, implica, al mismo tiempo, una obligación a éstos: al que tengan que adoptar las fórmulas necesarias para hacer efectivo el mandamiento constitucional, sin que en ningún momento, por ignorancia o mala fe, autoridades municipales, pretendan pasarlo por alto.

Al discutirse el artículo 115 salió a colación lo relativo al hecho de que el constituyente de 17 tomó como sinónimos los términos residencia o vecindad, ya que, a decir de don Hilario Medina: "La comisión estima que son de igual valor las palabras residencia o vecindad; ..."³⁵

b) Artículo 56.

De conformidad con la constitución de los Estados Unidos, artículo I sección 3, los senadores eran electos por las legislaturas de cada uno de los

³⁵ Los derechos, t. VIII, p. 362.

estados. A decir de Story, confirmado por El Federalista,³⁶ "Tres proyectos se presentaron sobre este asunto. El primero proponía el nombramiento por la Legislatura de cada Estado; el otro por el pueblo de cada Estado, y el tercero encargaba la elección a la otra rama de la legislatura nacional, ya fuese directamente, ya dentro de cierto número de candidatos. El último proyecto que fue llamado Proyecto de la Virginia, se rechazó prontamente; nueve Estados votaron en contra; hubo división en otro. El segundo proyecto fue aceptado con algún favor, pero al fin triunfó el primero."³⁷

El sistema adoptado finalmente tenía, en opinión de los autores de El Federalista, "...la doble ventaja de favorecer que los nombramientos recaigan en personas escogidas y de hacer que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquéllos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas".³⁸

El procedimiento prescrito para la designación de senadores dio lugar a diferentes dificultades, tal como lo hicieron notar Story y Kent,³⁹ por lo que fue substituido por la enmienda decimaséptima ratificada el 16 de enero de 1919, a partir de esa fecha los senadores son electos por los habitantes de cada uno de los estados.⁴⁰ Si bien en la constitución de 1824 se adoptó el mismo sistema,⁴¹ en 1874, al restablecerse el senado, se dispuso que los miembros de éste serían electos mediante consulta a la ciudadanía indirecta en primer grado;⁴² en esa misma fecha apareció la disposición que faculta a las legislaturas locales a declarar electo a quien hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos y se agregaba algo más, las facultaba a elegir a los senadores de entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, para el caso de no haber absoluta.

Los constituyentes de 74 no se atrevieron a alejarse mucho del modelo original norteamericano.

Cuando se reunió la asamblea constituyente de Querétaro aún no se había propuesto por el congreso norteamericano la modificación del sistema de elección de senadores, por lo que por el mismo rumbo anduvo el constituyente mexicano.⁴³ Aunque ya en éste se establece la elección directa, conquista de la revolución de 1910;⁴⁴ el procedimiento, se dijo, conciliaba las opiniones, ya que, de una parte, el pueblo emite su voto directo y expresa su voluntad y, por otra, la cámara elegirá entre los dos que hubieren obtenido mayor

³⁶ El Federalista, p. 262.

³⁷ Joseph Story. Comentario abreviado de la constitución federal de los Estados Unidos de América. 1879, p. 120.

³⁸ El Federalista, p. 262.

³⁹ Kent. Comentarios a la constitución de los Estados Unidos de América, p. 30.

⁴⁰ Edward S. Corwin. La constitución norteamericana y su actual significado. Editorial Guillermo Kraft Ltda, 1942, p. 239.

⁴¹ Artículo 25.

⁴² Artículo 58 A.

⁴³ Artículo 56 del proyecto. Sesión del 17 de diciembre de 1916.

⁴⁴ Los derechos, t. vi, p. 197.

número de votos.⁴⁵ En 17 se circunscribió la intervención de las legislaturas de los estados, si bien siguen facultadas para hacer la declaración, sólo pueden hacerlo a favor de aquel que obtenga la mayoría de los votos emitidos. El precepto, por voluntad expresa del constituyente, eliminó la exigencia de la mayoría absoluta, que es aquella que requiere más de la mitad de los votos emitidos y se inclinó por una mayoría relativa es decir, una legislatura debe declarar senador a aquel candidato que en relación con todos los demás que aspiran a ser senador, obtenga mayor número de votos.⁴⁶

El precepto inhibe la acción de las legislaturas al indicar los términos en que debe realizar la elección. La legislación local debe proveer todo lo conducente a hacer efectiva la inhibición.

Don Felipe Tena Ramírez encuentra una aparente oposición entre lo dispuesto por el artículo 56, que se examina, y el artículo 60 que faculta a cada una de las cámaras, mediante un colegio electoral, a calificar la elección de sus miembros,⁴⁷ y encuentra que la misma podría resolverse reconociendo a las legislaturas la facultad de declarar la elección de senadores únicamente desde el punto de vista del cómputo de los votos, en tanto que al senado le corresponde el examen de la elección desde el punto de vista de su legalidad; esa parece ser la intención que se tuvo en 17, pues don Félix F. Palavicini comentó: "La redacción primera que propone la comisión es que el senado tiene autorización para revisar sus credenciales. Si hay algún empate, la Legislatura no debe decidir quién es el senador, sino que le toca al Senado decirlo. Por lo tanto, me parece correcta la redacción primera, puesto que el Senado es el único facultado para decidir sobre la validez de sus credenciales."⁴⁸

El artículo 96 fracción XI de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, faculta a los comités distritales electorales a efectuar el cómputo distrital de la votación para senadores de la república y el artículo 88 fracción XI faculta a las comisiones locales electorales a efectuar el cómputo general en su entidad y turnar los paquetes electorales a la legislatura local para los efectos de que emita su declaración; la fracción XII le otorga facultad para extender la constancia de mayoría a quien la hubiera obtenido; ésta constancia es la que sirve de base para la declaración que hace la legislatura local.

De conformidad con el mismo artículo, por lo que toca al Distrito Federal, es la comisión permanente del congreso de la unión quien hace la declaración de elección.

ARTÍCULOS 3º Y 73 FRACCIÓN XXV

Los artículos 3º y 73 fracción XXV inhiben y obligan a las autoridades

⁴⁵ Los derechos, t. vi, p. 199.

⁴⁶ Los derechos, t. vi, p. 201.

⁴⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 270.

⁴⁸ Los derechos, t. vi, p. 201.

estatales. Las inhiben por cuanto a que no pueden impartir otra educación que no sea la indicada en la fracción I y las obligan por cuanto que los diferentes aparatos educativos estatales deben estar coordinados con el gobierno federal por conducto de la secretaría de educación pública.

Los términos "unificar" y "coordinar" que establece la constitución son complementarios y no contradictorios;⁴⁹ se unifica el criterio educativo en el país; se coordinan los instrumentos educativos que a nivel estatal existen, con el fin de evitar duplicidad de funciones y permitir un mejor servicio.⁵⁰

⁴⁹ Don Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 393. "El cometido que le asigna la frac. XXV es el de "unificar y coordinar la educación en toda la República", expresión que gramaticalmente no soporta la compañía de los verbos excluyentes entre sí, como son unificar, que quiere decir hacer de varias cosas un solo todo, y coordinar, cuyo significado, consiste en ordenar entre sí varias cosas, que no por ello pierden su individualidad. Mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente. Ante el léxico poco vigilado del legislador de 34, todavía en vigor, el jurista tiene que buscar la conciliación de los dos vocablos dentro del contexto del precepto. Y de este modo habrá de entenderse que el verbo unificar no lo empleó el redactor del artículo en el sentido de implantar por el Congreso, centralizándola, una sola educación pública en todo el país, con expulsión de las entidades federativas en la tarea común a que las había convocado la reforma de 21".

⁵⁰ Los derechos, t. III, pp. 237, 241, 248, 249. "Por último, las dos reformas de fondo no podrían realizarse ventajosamente y en forma eficaz, si la implantación simultánea de un sistema nacional, homogéneo y sólidamente eslabonado, que garantice en el funcionamiento futuro del aparato educativo de la República una congruencia, un común sentido de las finalidades y propósitos de la educación, que lo mismo se requiere respecto a la estructura interna de planes, actividades, programas y métodos de la escuela, que en lo relativo a los recursos económicos y materiales en general que sirven para realización concreta de las finalidades culturales." "Además, también es conveniente hacer hincapié en que, de acuerdo con el proyecto sometido a nuestro estudio, este dictamen acepta y apoya la tesis de que, sin excepción alguna, toda educación que el Estado imparta, tendrá, al igual que la escuela primaria, secundaria o normal, orientaciones y fisonomía que no habrán de variar dependiendo del grado o complejidad que la enseñanza alcance. Es decir, que, de acuerdo con el presente dictamen, ni habrá educación impartida por el Estado que no sea socialista o que no tenga los demás atributos que señala el párrafo inicial del artículo 3º propuesto, ni el Estado tiene limitación alguna para impartir educación profesional, o de otra clase; pues de lo único que se trata es de no absorber en forma excluyente a favor del Estado, la facultad de impartir educación, sino respecto a la primaria, la secundaria y la normal. En cuanto a las demás formas de actividad educativa, concurrentemente con el Estado—que podrá ejercerlas en los términos que le parezcan más convenientes—, los particulares podrán hacer lo propio, sujetándose, naturalmente a las leyes ordinarias que sean aplicables." "Se impone la necesidad de coordinar la acción educativa de los Ayuntamientos, de los Gobiernos locales y del Gobierno Federal, para evitar los graves inconvenientes que provienen de la disparidad de disposiciones, métodos y procedimientos que se han aplicado a esta materia." "No se reducirá la obra de unificación al reparto equitativo de las cargas económicas y a la vigilancia de la realización de las erogaciones asignadas, sino que en el aspecto propiamente pedagógico de organización de los planteles y elaboración de programas y métodos, se hará posible la formación de instituciones educativas locales que, respetando los intereses de cada Entidad y estando integradas por maestros de la región, coordinen, sin embargo, su trabajo con el que desarrollen las otras Entidades de la República. La fisonomía local, el contacto con las necesidades y tendencias de cada Entidad, el respeto a las demandas justas de reconocimiento de la personalidad de cada Estado, se lograrán entonces sin perjuicio de los imperativos nacionales, sin menoscabo de la formación de un espíritu patrio común."

A partir de 1934 las autoridades educativas estatales no son libres para estructurar sus programas educativos; a sugerencia del entonces jefe máximo de la revolución, durante la presidencia de don Abelardo L. Rodríguez⁵¹ los artículos 3º y 73 fracción XXV fueron modificados con vistas a instituir la educación socialista, a establecer providencias adicionales para excluir al clero de la educación. Si bien por reforma de 1946 desapareció a nivel constitucional la exigencia de ser socialista la educación, la exclusión del clero en materia educativa subsiste. Los constituyentes de 34 hicieron lo que una buena técnica de poder aconseja a todo grupo triunfador que desee conservar el poder: entre otras cosas, determinar el tipo de educación que deben recibir los habitantes de su territorio; no existe duda de que si el triunfo hubiera correspondido a los enemigos de los revolucionarios, otro sería el tipo de educación que hubieran implantado los victoriosos.

Por regla general es la constitución quien determina la competencia de los órganos que instituye; excepcionalmente deja tal tarea al congreso de la unión, para que esto suceda se requiere texto expreso; éste existe por lo que toca a la materia educativa, también por lo que hace a salubridad general,⁵² participación en los rendimientos sobre contribuciones especiales,⁵³ y asentamientos humanos.⁵⁴

Si bien de conformidad con el artículo 121 fracción V los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, deben ser respetados en los otros, se debe agregar que la expedición debe estar de acuerdo también con la constitución; si un estado, en uso de su incuestionable autonomía en materia universitaria, reconociera una universidad pontificia o una escuela o facultad de teología y diera validez a los títulos que pudiera llegar a expedir, sería en contravención a lo dispuesto por el artículo 3º fracciones I y III, ya que los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción II del propio artículo 3º, que son todos los que se pueden dar, debe respetar las bases consignadas en la fracción I, una de las cuales exige que debe mantenerse ajena, por completo, a cualquier doctrina religiosa.

En la fracción II no se alude ni a una educación genérica ni una educación específica; comprendiendo en esta la primaria, secundaria y normal y la destinada, en cualquier grado, a obreros y campesinos; la fracción comprende toda una universalidad educativa. La intención del constituyente más ha sido de la controlar el aparato educativo, que dejarlo al cuidado de los particulares. Cuando en la fracción III se utiliza el término "especifica", no lo está haciendo en su acepción de oponerla a un género, lo hace en su acepción de referencia, es decir"... en los tipos y grados a que se hace referencia en la fracción... , ahí está el artículo 130 para aclarar cualquier duda al respecto; la intención ha sido y es la de no reconocer estudios impartidos en los estable-

⁵¹ Los Derechos, t. III, p. 225.

⁵² Artículo 73 fracción XVI.

⁵³ Artículo 73 fracción XXIX.

⁵⁴ Artículo 115 fracción V.

cimientos de enseñanza religiosa. Esta inhibición opera también por lo que toca al gobierno federal.

d) Otras inhibiciones.

A las inhibiciones anteriores deben agregarse algunas más:

Por virtud del artículo 61 las autoridades locales, al igual que las federales, están inhibidas, en todo tiempo, a exigir algún tipo de responsabilidad a los diputados y senadores al congreso de la unión por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos. Por derivar de la constitución es de suponerse que el determinar el alcance del privilegio es facultad de las autoridades federales, por lo que los criterios que éstas establezcan al respecto son obligatorios a las autoridades locales.

Del artículo 62 se deriva una limitación para estados, éstos no pueden confiar comisión alguna o proporcionar empleo a legisladores federales en ejercicio por virtud de los cuales se perciba un sueldo.

Las autoridades estatales no pueden someter a juicio a ninguno de los altos funcionarios a que se refiere el artículo 108, si no existe previamente sentencia de desafuero en los términos del artículo 109 o son, en su caso destituidos.

Los constituyentes locales no pueden establecer otro sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales que no sea a través del principio de representación proporcional (artículo 115 frac. III último párrafo).

5) *Prohibiciones a los Estados*

La sección 10 del artículo I de la constitución de los Estados Unidos prohibió a los estados celebrar tratado, alianza o confederación; otorgar patentes de corso y represalias; acuñar moneda; emitir papel moneda; legalizar cualquier cosa que no sea la moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas, castigar sin juicio previo; dar leyes retroactivas o que menoscaben las obligaciones derivadas de los contratos u otorgar títulos de nobleza.

Las prohibiciones anteriores fueron adoptadas, detalles más detalles menos, por los constituyentes mexicanos, quienes las clasificaron en absolutas y relativas; además, con el tiempo las han aumentado en número.

Las prohibiciones se encuentran consignadas en forma especial en los artículos 117 y 118, no obstante ello, a lo largo de la constitución, existen un sinnúmero de limitaciones a la potestad estatal: artículos 27 fracción XV, XVII "g", 115 fracción III por lo que hace a la reelección de los gobernadores estatales, artículo 116, las consignadas en el artículo 130.

No obstante que en buena técnica jurídica era suficiente con que una facultad se concediera a los poderes federales para que se entendiera que la tenían prohibida los estados, en casos especialmente graves y delicados se tuvo la precaución de evitar alguna sombra de duda.

Las prohibiciones merecen un estudio por separado, se invocan aquí simplemente para darles su ubicación dentro de estas notas.

6) *Obligaciones a cargo de autoridades estatales derivadas de la constitución general*

En la primera parte de estas notas,⁵⁵ se han comentado algunas de las obligaciones a cargo de las autoridades de los estados, por lo que cabe hacer referencia a otras de ellas; previamente es conveniente dejar asentadas algunas premisas al respecto.

En los Estados Unidos existe la posibilidad jurídica de que el congreso, mediante leyes ordinarias, aumente los deberes, tanto positivos como negativos, que para los funcionarios de los estados establece la constitución siempre que no les exija actuar fuera de su campo normal de autoridad;⁵⁶ en el sistema mexicano dada la redacción del capítulo relativo a los estados de la federación, que es exhaustiva y completa, que contiene todo aquello que a juicio del constituyente se quiso fuera obligatorio para los estados, y que, asimismo, a lo largo de la constitución se establecen múltiples obligaciones, prohibiciones e inhibiciones, el pretender ampliarlas mediante actos del congreso sería contrario a la voluntad evidente que de circunscribir la actuación federal se tuvo al hacer la constitución.

Como se desprende de la constitución en ésta abundan las disposiciones en las que de una u otra forma se impone en forma expresa cierta actuación a las autoridades estatales; no es lícito ampliarlas con disposiciones secundarias. Los estados y la federación, sin embargo, de común acuerdo, pueden llegar a convenir en la adopción de ciertas conductas que los beneficien.

En la constitución existen normas que constriñen a las autoridades de los estados a actuar de inmediato y en determinado sentido, como las relativas a la extradición, a dar reconocimiento a los actos y registros realizados en otro, la de expedir leyes que fijen la extensión máxima de la propiedad rural. En otros casos, no obstante existir una obligación expresa, las autoridades estatales no han estimado que deben darles cumplimiento, como la relativa a la publicación de las leyes federales que tienen los gobernadores; la de expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Es obvio que no toda negligencia expone a sus autores por omisión a la acción del gran jurado.

a) Extradición interestatal e internacional.

Por virtud de lo dispuesto en la constitución (art. 121 frac. I), por razón

⁵⁵ Revista de investigaciones jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, núm. 3, 1979, p. 187 y siguientes.

⁵⁶ Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 172. "Los funcionarios de los Estados tienen muchos deberes, tanto positivos como negativos, que les impone la Constitución", "El Congreso puede aumentarlos cuando le parezca, por virtud de su poder de dictar las leyes "necesarias y convenientes", siempre que no les exija actuar fuera de su campo normal de autoridad".

del sistema de gobierno federal, las leyes de un estado sólo tienen efecto dentro de su territorio; una entidad no puede pretender dar a sus leyes obligatoriedad fuera de sus fronteras; sus autoridades lo serán mientras tanto actúen dentro de su demarcación. Principios de equidad, orden público y seguridad exigen, sin embargo, el que en una entidad federativa se dé validez a lo actuado y ordenado en otro no obstante el principio que circunscribe su vigencia a sus límites geográficos. Lo relativo a la extradición, en sus dos modalidades, debe ser ubicado dentro del conjunto de principios y normas que deben existir en todo estado para hacer efectivo el auxilio a las otras entidades con una finalidad: que la comisión de actos delictuosos no puede impune por el hecho de que su autores, dadas las facilidades existentes en materia de transporte, salgan de la jurisdicción de las autoridades del lugar en donde cometieron su acción delictuosa. La disposición, tanto en México, como en su modelo de los Estados Unidos, previó originalmente la extradición interestatal, posteriormente fue ampliada para comprender la posibilidad de que operara en el ámbito internacional.

La extradición, en sus dos modalidades, por lo que toca a los estados, está prevista en el artículo 119 que dice:

"Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen."

En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional".

El artículo establece una excepción expresa a la garantía individual establecida en el artículo 19 que prescribe que ninguna detención puede exceder del término de tres días; en los casos de extradición los términos de detención se amplían notablemente.

El artículo constitucional, sin hacer mayores distinciones, se limita a prescribir que la extradición puede ser solicitada por las autoridades estatales, ya sean judiciales, administrativas e, incluso, legislativas;⁵⁷ lo que se requiere es que sea dictada por autoridad competente que funde y motive su solicitud.

La extradición prevista en el artículo 119, en estricto rigor, se limita a reos condenados en sentencia firme, no puede comprender a aquellos individuos sujetos a proceso o en vías de serlo, ya que habla de criminales; jurídicamente nadie puede ser calificado criminal mientras tanto no exista resolución definitiva que así lo declare; es de presumirse la inocencia. En este particular la fórmula norteamericana, por ser más amplia, es más funcional, utiliza el término persona acusada,⁵⁸ sin calificativo alguno, sin presuponer que sea crimi-

⁵⁷ Artículo 11 y artículos 49, 60 y 62 de la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados. Sergio García Ramírez, *Derecho procesal penal*. Editorial Porrúa, S. A., 1974, p. 454.

⁵⁸ Artículo IV, sección segunda, segundo párrafo: "La persona acusada en cualquier Estado por traición, delito grave u otro crimen, que huya de la justicia y fuera hallada en otro Estado, será entregada, al solicitarlo así la autoridad ejecutiva del Estado del que se haya fugado, con el objeto de que sea conducida al Estado que posea jurisdicción sobre el delito."

nal. Por lo que toca a las personas sujetas a proceso, es decir no criminales jurídicamente hablando, su extradición compete a autoridades administrativas, concretamente al ministerio público y a la policía judicial que de él depende, esto más por el principio de que la persecución de los delitos es función de aquél,⁵⁹ que por lo dispuesto por la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la constitución,⁶⁰ ésta fue expedida por el congreso de la unión sin tener facultades para hacerlo. A lo largo de las treinta y tantas fracciones del artículo 73 no se desprende que el poder legislativo esté facultado para expedir una ley reglamentaria del artículo 119; no se puede afirmar jurídicamente de que cuando una disposición constitucional requiera reglamentación ésta compete necesariamente al congreso; mucho menos se puede hacer tal afirmación cuando la disposición se encuentra enmarcada en un capítulo titulado de los estados de la federación; cuando la constitución en estos casos atribuye una facultad tiene el cuidado de decirlo expresamente; así, por lo que toca a desarrollo urbano, la fracción V del artículo 115, habla de una ley federal; por lo que toca a convenios de límites se da intervención expresa al congreso de la unión; lo mismo sucede en el artículo 118; el artículo 121 es más claro y preciso, dispone que el congreso, por medio de leyes generales, prescribirá la manera según la cual se dé entera fe a los actos y registros realizados en otra entidad federativa. No existe un poder residual o inmanente a favor del punto de vista de que en caso de que una disposición constitucional relativa a los estados requiere de reglamentación ésta necesariamente tenga que hacerlo el congreso.

Ante la necesidad de que existan disposiciones comunes y la imposibilidad jurídica del congreso para darlas, debería estudiarse la posibilidad de que los estados acepten voluntariamente, y las respeten meticulosamente, bases comunes que regulen la extradición de estado a estado. La extradición internacional no requiere el consentimiento previo de los estados; es facultad privativa de la federación el celebrar tratados, incluso de extradición, cuando están de acuerdo con la constitución, son obligatorios; el congreso de la unión puede dar bases mediante una ley, para hacer efectivos, a nivel nacional, los diferentes tratados de extradición.

De no existir el término "expresamente" en el artículo 124, que se ha comentado por separado, habría elementos para suponer que el congreso de la unión, en uso de facultades implícitas, podría dar la ley reglamentaria del artículo 119; todo conflicto de extradición es un conflicto entre estados, la competente para conocer de estos conflictos es la suprema corte de justicia de la nación,⁶¹ para que ella esté en posibilidad de resolverlos requiere de un cuerpo de leyes, por lo mismo implícitamente el congreso tendría la facultad para expedir la ley reglamentaria respectiva.

La constitución usa el término "criminales"; de acuerdo con la tradición hispana el crimen es una especie de delito. Crimen, según Escriche, es: "El

⁵⁹ Artículo 21.

⁶⁰ Publicada en el diario oficial de 9 de enero de 1954.

⁶¹ Artículo 104 fracción IV y 105.

delito grave. Aunque crimen y delito suelen tomarse en un solo sentido, usamos sin embargo la palabra crimen para significar las acciones que la ley castiga con penas aflictivas o infamantes, y la palabra delito para denotar los hechos menos graves que no castigan sino con penas menores. Más la palabra delito es general y comprende toda infracción de las leyes penales, mientras que la palabra crimen es sólo especial y no recae sino sobre las infracciones más perjudiciales al orden público; de modo que todo crimen es un delito, pero no todo delito es un crimen.”⁶²

Si se siguiera la tradición española, la extradición sólo procedería por violaciones graves a la ley penal, más no en otros casos; sobre este particular más se debe recurrir a la interpretación que garantice el orden público y que esté de acuerdo con el antecedente directo de la norma; el constituyente del 57 siguió en este particular el antecedente norteamericano; tomó la idea de la sección segunda del artículo IV de la constitución de los Estados Unidos; los intérpretes norteamericanos, al comentar este particular han opinado: “La palabra ‘delito’ incluye aquí ‘toda ofensa prohibida y punible según las leyes del Estado en que se cometió’”.⁶³ “Las palabras ‘traición, felonía u otro crimen’ en su llana y obvia significación, así como también en su sentido técnico y legal, comprenden todo acto prohibido y convertido en punible por la legislación del Estado. La palabra ‘crimen’, por sí misma incluye todo delito, desde el más alto al más bajo en el grado de los delitos, e incluye lo que se llama ‘infracciones’ (misdemeanors), así como también traición y felonía.”

“Toda violación de las leyes criminales de un Estado se encuentra dentro del significado de la Constitución, y puede constituir el fundamento de un requerimiento”. Técnicamente fue un error el que cometieron los constituyentes mexicanos al utilizar exclusivamente el término “criminales” y no haber utilizado la amplia fórmula del modelo: traición, delito grave u otro crimen.

Las autoridades judiciales y administrativas de los estados no pueden acceder a obsequiar solicitudes de extradición provenientes del extranjero, cuando se trate de reos políticos o de personas que hubieren tenido la calidad de esclavos en el lugar en donde hubieren cometido el delito (art. 15). En este particular los imitadores superaron el modelo, en los Estados Unidos existía una norma que disponía: “Las personas obligadas a servir o laborar en un Estado, con arreglo a las leyes de éste, que escapen a otro, no quedarán liberadas de dichos servicios o trabajo a consecuencia de cualesquiera leyes o reglamentos del segundo, sino que serán entregadas al reclamarlo la parte interesada a quien se deba tal servicio o trabajo.”⁶⁴

Dado a que un perseguido político difícilmente puede contar con elementos con que acreditar que lo es y no un reo del orden común, en aplicación del

⁶² Joaquín Escriche, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Editora e Impresora Norbajacalifornia, 1974, p. 522.

⁶³ La constitución de los Estados Unidos de América. Editorial Guillermo Kraft, Ltda. 1949, p. 594.

⁶⁴ Derogada por enmienda de 28 de julio de 1868.

principio *in dubio pro reo*, las autoridades estatales mexicanas parten del supuesto de que se trata de un reo político, salvo que las autoridades extranjeras que los reclamen acrediten lo contrario. La Ley de Extradición Internacional publicada en el diario oficial de 29 de diciembre de 1975, así lo reconoce (art. 8), y agregó un caso más: no se concederá la extradición si el delito por el cual se pide es del orden militar (art. 9).

De conformidad con los antecedentes, el artículo 119 más está hecho en función de garantizar el respeto de los derechos individuales, que a facilitar a las autoridades de un estado el perseguir fundada o infundadamente a personas que han huido de su territorio; si bien en la constitución de 57 ya existía el antecedente de la disposición, en 1917 se tomaron providencias adicionales; así se fijaron límites máximos para la detención; se precisó que fueran autoridades judiciales las que resolvieran lo relativo a la extradición.

El artículo 119 más es norma constitucional que penal, para su interpretación debe recurrirse a los criterios específicos que regulan la exégesis de la ley fundamental.

Si bien para las autoridades del Distrito Federal no se establece en el artículo 119 expresamente la misma obligación que para las de los estados existe de entregar a los criminales, ése no era el lugar para hacerlo, aquéllas están obligadas a conceder una solicitud de extradición con vista a leyes que expida el congreso de la unión, actuando como congreso local, con base en el artículo 73 fracción VI. Lo que sí podría dar lugar a un relativo cuestionamiento es el hecho de que la constitución precisa que la obligación de extraditar existe sólo por lo que toca a solicitudes formuladas por otro estado, el Distrito Federal, constitucionalmente hablando, no es un estado.

En la ley de extradición de 1º de mayo de 1897 no existía la posibilidad de que el detenido obtuviera su libertad bajo fianza, ello dio lugar a la siguiente tesis de suprema corte: “EXTRADICIÓN.—Si la ley federal aplicable es la de extradición, como ésta no autoriza la libertad caucional, es indudable que es improcedente la libertad caucional que el quejoso solicite en el incidente de suspensión. Quinta Época: Tomo XXX, p. 1049.—Sichel Enrico”. Tanto en la ley de extradición estatal en vigor, como en la nueva ley de 1975, se establece la posibilidad de obtener libertad bajo fianza. (Art. 16 y art. 26 respectivamente).⁶⁵

Don Mariano Coronado sostenía, con toda razón, en 1899, que “Las requisitorias que se dirigen de Estado a Estado han de ser fundadas y motivadas; porque las garantías de los artículos 16 y 18 constitucionales protegen lo mismo a los reos presentes que a los ausentes. En el exhorto respectivo deben venir las inserciones necesarias para cumplir con lo preceptuado en esos artículos; ...”⁶⁶

Esto ya es exigido en las leyes de extradición actualmente en vigor.

⁶⁵ Jurisprudencia 1917-1975. Segunda parte. Primera sala, p. 373.

⁶⁶ Mariano Coronado, *op. cit.*, pp. 184 y 185.

b) Obligación de protestar guardar la constitución y leyes que de ella emanan

El artículo 128 impone a autoridades federales y locales la obligación de protestar guardar la constitución y leyes que de ella emanan antes de que tomen posesión de su cargo. Si bien la disposición tuvo su antecedente en los Estados Unidos,⁶⁷ por lo que toca a México la fórmula adquirió especial importancia en 1857; la constitución de ese año significó un triunfo que no todos estaban dispuestos a reconocer; era preciso conminar, cuando menos a los funcionarios públicos, a reconocer su vigencia y establecer bases para posibles responsabilidades por incumplimiento o violación. En esa constitución se logró, además, eliminar el juramento necesariamente religioso previsto en constituciones pasadas, con lo que las consecuencias para los infractores se limitaban a este mundo. En 1873 la fórmula laica fue ampliada a todos los habitantes del país cuando se dispuso: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá el juramento religioso en sus efectos y penas."⁶⁸

Las constituciones estatales tienen la precaución de exigir, además, a sus funcionarios el que protesten guardar la constitución del estado y las leyes que de ella emanan.

El constituyente utiliza el verbo guardar en su acepción de: "observar y cumplir lo que cada uno debe por obligación".⁶⁹ Es evidente que es un término equívoco que da lugar a confusión.

El que el estado mexicano obligue a sus funcionarios, a cumplir con su constitución y leyes secundarias, es lo menos que podía exigir en bien del orden público que está obligado a mantener; es lógico que quien no esté de acuerdo con ambas no debe aceptar el cargo y si el derecho que juró ha cambiado, y no está conforme con las modificaciones operadas, debe renunciar. Quien acepta una constitución acepta implícitamente que por virtud de procedimientos previstos en ella misma se pueden hacer variantes que en muchos casos no estarán de acuerdo con los intereses de determinados funcionarios, estos deben renunciar en caso de no aceptarlos. Esto fue común en los primeros años de las constituciones de 1857 y 1917.

c) Diputados de representación proporcional en las legislaturas locales

Por reforma a la constitución publicada en el diario oficial correspondiente al día 6 de diciembre de 1977, los legisladores locales estaban obligados a introducir en sus legislaciones la institución de los diputados de minoría o representación proporcional en la integración de las legislaturas locales. En el artículo primero transitorio del decreto se estableció el término de seis

⁶⁷ Artículo VI. Tercer Párrafo.

⁶⁸ Artículo 130.

⁶⁹ Real academia española. Diccionario manual, 1950, p. 800.

meses, contados a partir de su entrada en vigor, para que los estados iniciaran las reformas constitucionales necesarias. La disposición, en tales términos, contiene una doble obligación: hacer reformas e iniciarlas dentro de un plazo perentorio.

A nivel nacional, en esa misma fecha, se había establecido lo que se ha dado en llamar reforma política; por virtud de ésta, la participación simbólica de los partidos de oposición se aumentó en un grado que pudiera resultar interesante a éstos, sin alcanzar niveles peligrosos para el partido oficial.

De conformidad con el cuadro 1, los estados han dado cumplimiento al mandamiento constitucional y del mismo se desprenden lo siguiente:

a) Que el número total de diputados a las legislaturas locales, no obstante la reforma política, aún sigue siendo reducido, si se les compara con otros congresos locales de otros países.

b) Que el número máximo de diputados de representación proporcional no excede del treinta por ciento del número de legisladores locales; si bien en los estados de San Luis Potosí y Veracruz se excede tal proporción, si se examina con cuidado la legislación existente en esas entidades se verá que el sistema, más se hizo para aumentar el número de diputados del partido oficial que la participación de la oposición; en estos casos no se tuvo la precaución de establecer un máximo de triunfos para poder tener derecho a los diputados de representación proporcional.

c) Que se exige a los partidos de oposición una intervención mínima en los comicios, con márgenes que corren del treinta y tres al cincuenta por ciento.

d) Que se establecieron máximos a los partidos de oposición que corren de uno a cuatro triunfos para tener derecho a diputados de representación proporcional.

f) Que los porcentajes mínimos de votación que se deben reunir corren del 1.5 al 9 por ciento.

La constitución general, además obliga a los estados a introducir la reforma política en los ayuntamientos, cuando menos en las ciudades con una población que exceda de los trescientos mil habitantes. Algunos estados, con todo tino, la han hecho extensiva a poblaciones con menor número de habitantes, con lo que, aparte de conceder más de lo que exige la constitución, hacen que la intervención de la oposición se dé en un mayor número de centros.

Algunas constituciones locales se limitan a hacer referencia a la institución de los diputados de representación proporcional y dejan a la legislación ordinaria el regularla.

Cabe una consideración final: la manera casi uniforme en que se redactaron las diferentes reformas a las constituciones locales, hace suponer que hubo instrucciones precisas respecto de la forma en que los estados deberían cumplir con el mandato constitucional.

CUADRO 1

Estado	Artículo	Número total de Diputados	Diputados de representación proporcional	Intervención mínima por distrito	Porcentaje mínimo	Máximo de triunfos de mayoría que impiden diputaciones de representación
Aguascalientes	17	12	4	1/3 distritos	1.5%	3 0 +
Baja California N.	14	12	2	50% distritos	2%	3 0 +
Baja California S.	41	8	2	3 distritos	3%	ninguno
Campeche	31		2	6 distritos	1.5%	No obtenga un triunfo
Coahuila	33 y 35	12	4	6 distritos	3%	4 0 +
Colima	2	7	2	3 distritos	5%	2 0 +
Chiapas	17	11	3	4 distritos	1.5%	2 0 +
Chihuahua	40	14	4	7 distritos	5%	No obtenga un triunfo
Durango	31	12	4	8 distritos	1.5%	2 0 +
Guanajuato	50	18	6	6 distritos	1.5%	2 0 +
Guerrero		15		2/3 distritos	2.5%	2 0 +
Hidalgo	29	20	6		3.5%	1 0 +
Jalisco	8º	20			1.5%	2 0 +
Edo. de México	38	20			9%	1 0 +
Michoacán	20		3	1/3 distritos	1.5%	2 0 +
Morelos	24	12	3	1/3 distritos	1.5%	2 0 +
Nayarit	26 y 27	15	5	1/3 distritos	1.5%	2 0 +
Nuevo León	46	15	5	2/3 distritos	1.5%	2 0 +
Oaxaca	33	18	6	12 distritos	3%	3 0 +
Puebla	26	20	6	7 distritos	1.5%	3 0 +
Querétaro	32	12	3	3 distritos	1.5%	3 0 +
Quintana Roo	52 y 53 bis	8	3	6 distritos	1.5%	2 0 +
San Luis Potosí	18 y 20	11	9			6 0 +
Sinaloa	24	23	6	7 distritos	2.5%	
Sonora	31	15	5			
Tabasco	14	4	4			
Tamaulipas	20 y 27	14	5	1/3 distritos	1.5%	3 0 %
Tlaxcala	21 y 22	9	3	3 distritos	1.5%	2 0 +
Veracruz	46	16	Hasta 15	8 distritos	1.5%	2 0 +
Yucatán	21	13	5	6 distritos	1.5%	2 0 +
Zacatecas	28	13	4	1/3 distritos	1.5%	4 0 %

d) Obligaciones de la rama judicial

1. Estructura de la rama judicial

Los lineamientos generales relativos a la estructura y facultades de la función judicial estatal se encuentran establecidos en la constitución general, indirecta e implícitamente por lo que toca a los jueces ordinarios; expresamente por lo que toca a las juntas de conciliación y arbitraje. Su existencia se da por supuesta en el artículo 133. Los artículos 55 fracción V, último párrafo, 104 fracción I y 107 fracciones XI y XII, presumen la existencia de jueces de primera instancia y magistrados que integran tribunales de alzada que conocen de apelación. En los artículos 14, 16, 19, 20, 21, 107 fracción XVIII, se establecen derechos, obligaciones y limitaciones a los acusados, a los jueces y al proceso respectivamente. Los constituyentes locales no pueden establecer tribunales de alzada más allá de tres instancias (artículo 23).

La constitución supone también la existencia de jurados con facultades jurisdiccionales (artículos 5 párrafo cuarto, 20 fracción VI, 36 fracción V), y niega a éstos, ya sean federales o estatales, jurisdicción respecto de violaciones al artículo 130. Los únicos competentes para conocer de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o seguridad de la nación son los jurados (artículos 7 y 20 fracción VI). Puesto que el derecho común es de índole local,⁷⁰ el artículo 114 debe entenderse como una norma dirigida preferentemente a los jueces locales cuando conocen de acciones civiles enderezadas contra altos funcionarios. Por otra parte no pueden los jueces locales conocer de acciones enderezadas contra legisladores federales por declaraciones que éstos hagan en el desempeño de su cargo (artículo 61); no pueden encauzar a un alto funcionario mientras éste no sea desaforado; tampoco tienen jurisdicción sobre el presidente de la república (artículo 108).

La estructura y facultades de las juntas locales de conciliación se precisan en el artículo 123 fracciones XX y XXXI.

La jurisdicción de los jueces locales, comprendiendo tribunal superior, jueces comunes y de paz, juntas locales de conciliación, deriva originalmente de la constitución; en muchos casos ésta se establece en forma expresa e implícita en ella: artículos 104 fracción I, 107 fracciones XI y XII y 123 fracciones XX y XXXI.

En virtud de lo anterior existen elementos para suponer que la afirmación que hace don Felipe Tena Ramírez en el sentido de que: "...los poderes y las autoridades todas de un Estado existen y tienen sus facultades en virtud de la Constitución de ese Estado, y fueron creados para realizar el orden constitucional y legal del estado",⁷¹ es cuestionable, ya que, por una parte, la institución de la justicia local, está prevista en la constitución general y, por

⁷⁰ Artículo 124.

⁷¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 539. "...porque los poderes y las autoridades todas de un estado existen y tienen sus facultades en virtud de la Constitución de ese Estado, y fueron creados para realizar el orden constitucional y legal del Estado".

otra, que una porción considerable del campo de acción de los jueces locales deriva también de la propia carta magna.

Tomando en consideración tales normas que establecen obligaciones, prohibiciones e inhibiciones, los constituyentes locales pueden expedir sus cartas magnas y leyes orgánicas relativas a los órganos encargados de impartir justicia.

2) Artículo 104 fracción I

Siguiendo el modelo norteamericano, en el artículo 97 fracción I de la constitución de 1857, se atribuía en forma exclusiva a los tribunales de la federación la facultad de conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; en una fracción diversa, la VI, se atribuía a los mismos tribunales la facultad de conocer de las controversias, civiles y penales, que se suscitaban como consecuencia de los tratados internacionales. Es lógico que fueran jueces federales quienes conocieran de la aplicación e interpretación de actos legislativos de los poderes centrales.

Asimismo, en el artículo 72 fracción X original, se disponía que el congreso tendría facultad para establecer bases generales de la legislación mercantil. Por reforma de 14 de diciembre de 1883 se autorizó al congreso de la unión a expedir códigos de minería y comercio obligatorios en toda la república. La ingerencia del congreso en materia mercantil trajo como consecuencia que la rama judicial conociera de múltiples controversias que por la aplicación de tales leyes federales evidentemente se suscitaron, con demérito y descuido de las funciones que los jueces tenían confiadas en relación con los juicios de amparo y de defensa de la constitución. Para evitar tal inconveniente se plantearon dos vías de solución; una, crear más tribunales federales, lo que era imposible dada la difícil situación económica prevaleciente; la otra, dar intervención a los jueces locales en la aplicación de leyes federales; con lo que, sin gasto para el centro se lograría utilizar un aparato judicial ya existente y sostenido económicamente por los diferentes estados, lo que significaría establecer una excepción al principio de que cada una de las fuentes de autoridad existente: federación y estados deben velar por lo relacionado con la ejecución y aplicación de su derecho; se optó por esta última solución, pero se tuvo la precaución de limitar la intervención de los jueces estatales a sólo aquellos asuntos en los que sólo estuvieran en juego intereses de particulares. Lo relacionado a las controversias que surgieran como consecuencia de los tratados internacionales siguió siendo monopolio de las autoridades judiciales federales.

En el proyecto de constitución presentado por el primer jefe Carranza se siguió el mismo criterio; lo que es más se amplió la intervención de los jueces locales; en lo sucesivo han tenido facultad para conocer de las controversias que surjan con motivo de los tratados internacionales.

Es obvio que cuando la constitución habla de controversias entre particulares sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales se está refiriendo

a todas las controversias y a todas las leyes federales y no sólo las mercantiles, como tradicionalmente se ha sostenido; también es obvio que mientras se circunscriban a conflictos entre particulares podrán juzgar de los conflictos sin limitación alguna y en las mismas condiciones que las autoridades federales; las limitaciones sólo pueden existir en la constitución, más no en las leyes federales secundarias, así, por lo que toca a la aplicación de la ley federal del trabajo, por parte de las juntas locales de conciliación y arbitraje, la constitución establece qué materias son de la exclusiva competencia de las juntas federales, las restantes, las no incluidas en la enumeración, son de la competencia de las autoridades estatales.

Al respecto la corte ha resuelto: "Jurisdicción concurrente. (Es competente el Juez elegido por el actor). En el artículo 104 de la Constitución General de la República, fracción I, se previene que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, con la salvedad de que cuando tales controversias sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. El artículo 5º de la Ley de Vías Generales de Comunicación previene que corresponderá a los tribunales federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora, una empresa de vías generales de comunicación. Sin embargo, este precepto no puede prevalecer sobre lo estipulado por la referida disposición constitucional en cuanto establece jurisdicción concurrente de las autoridades judiciales del orden común y de las federales, cuando las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales, sólo afecten intereses particulares, porque conforme el artículo 133 de la propia Constitución Política, ésta constituye la Ley Suprema de toda la Unión, y por lo mismo, su contenido no puede desvirtuarse por leyes de jerarquía inferior, porque integra una superlegalidad que se sobrepone a las leyes federales y comunes vigentes, pudiendo entonces la parte actora elegir el Juez que le satisfaga para promover el juicio respectivo, y por lo tanto, como en el caso, se promovió la controversia ante un juez de orden común, dicho funcionario es legalmente competente para seguir conociendo el asunto. Comp. 50/54. inf. 1954. Pl., p. 144".⁷²

Es lógico que si el congreso de la unión está facultado para expedir un código de comercio y los tribunales federales capacitados originalmente para conocer de las controversias que surgieran como motivo de dicho código, necesariamente el congreso goza de la facultad para regular lo relacionado con el procedimiento; los jueces locales, con vista al 104 fracción I, aplican una universalidad de leyes, en el caso mercantiles, en su integridad, comprendiendo sustantivas y procesales. La federación no puede, con el pretexto de que se atribuya a los jueces locales intervención en la aplicación del derecho federal, pretender cambiar la estructura y funcionamiento de los tribunales estatales;

⁷² Los derechos, t. VII, p. 975.

igualmente, los estados, por su parte, no pueden pretender aplicar sus leyes procesales cuando existen normas federales adjetivas suficientes. El legislador ha tenido la precaución, con mayor o menor acierto, de reconocer al procedimiento mercantil ciertas características que le son imprescindibles y comunes; la celeridad y simplicidad; en caso de que fueran los estados quienes regularan el procedimiento mercantil se podrían dar casos en los que no se tuvieran en cuenta tales requerimientos.

Don Jacinto Pallares tenían opinión contraria: "...no creemos, y en otro lugar fundaremos esta opinión, que la facultad concedida al Congreso Federal para expedir el *Código de Comercio* entrañe la facultad de expedir leyes obligatorias en materia de enjuiciamiento en negocios mercantiles, pues son cosas diversas, sobre todo en la moderna acepción del derecho, las leyes sustantivas y las leyes adjetivas, refiriéndose las primeras en el orden civil a los derechos privados de los individuos y predominando en las segundas el derecho público." "Y efectivamente, la organización de los tribunales, los recursos, las jerarquías judiciales, todo eso es *derecho público* y todo eso tiene que estar informado en un *Código de procedimientos judiciales*. Los estados son, pues, libres para sujetar a sus leyes judiciales los negocios mercantiles."⁷³

Existe un problema real por lo que toca a determinar cuál es la ley común supletoria en los casos en que la mercantil es omisa; este problema ha sido amplia y abundantemente tratado.⁷⁴

Es evidente que por virtud de lo dispuesto en la fracción II del artículo 104 constitucional, la intervención que los jueces locales tienen en la aplicación del derecho federal queda circunscrita a aquellos asuntos que sólo afecten intereses particulares. La norma, por ser una excepción al principio general que establece el monopolio a favor de los jueces federales, debe ser interpretada en forma restrictiva; no es susceptible de ser ampliada por analogía ni mayoría de razón; por lo mismo necesariamente quedan técnicamente fuera de la jurisdicción de los jueces locales muchas materias que hasta la fecha se han considerado como facultades naturales y propias.

De conformidad con la doctrina⁷⁵ y la ley,⁷⁶ los procedimientos de quiebra

⁷³ Jacinto Pallares, *Derecho mercantil mexicano*, 1891, pp. 919 y 920.

⁷⁴ Jesús Zamora Pierce, *Derecho procesal mercantil*, Cárdenas, Editor y distribuidor, 1977, p. 29.

⁷⁵ Joaquín Garrigues, *Curso de derecho mercantil*, Editorial Porrúa, S. A., t. II, p. 274. "...Si en la quiebra no hubiera más principio que el de la —par conditio—, reflejo del interés del estado, consistente en la realización del valor justicia, no habría razón para la intervención del Estado, sino en la medida en que fuese indispensable para obtener un tratamiento paritario de los acreedores.

Pero, es que el Estado moderno advierte que la empresa representa un valor objetivo de organización. En su mantenimiento están interesados el titular de la misma, como creador y organizador; el personal en su más amplio sentido, cuyo trabajo incorporado a la empresa la dota de un especial valor, y el Estado como tutor de los intereses generales.

De este modo, la conservación de la empresa se convierte en un interés público...". Pedro Fernando Reyes Colín, *Inconstitucionalidad del artículo 13 de la ley de quiebras y suspensión de pagos en el sistema federal mexicano*, Escuela Libre de Derecho, 1974, p. 24.

⁷⁶ Artículos 1º, 12 de la ley de quiebras y suspensión de pagos.

y suspensión de pagos son cuestiones en las que no sólo se ventilan intereses de particulares; en ellas tiene un especial interés la sociedad; independientemente de lo anterior, la calificación de una quiebra, que puede ser fraudulenta, culposa o fortuita, no se hace sino hasta avanzado el procedimiento, cuando el juez ya no puede ser tachado de incompetente; esto significa que de resultar culposa o fraudulenta, ya no se estará frente a un caso en el que sólo se afecten intereses de particulares al que hace referencia la fracción I del artículo 104; es decir el juez local deviene incompetente casi a la mitad del procedimiento, lo que va contra el principio de economía procesal; con vista a lo dispuesto por la ley de quiebras es de suponerse que se parte del supuesto de que en los juicios universales que ella prevé está interesada la sociedad, que debe conocer de ella un juez federal, a menos de que de lo actuado se desprenda lo contrario, pero cuando un juzgador llega a esta última conclusión ya no puede declinar a favor de un juez local el conocimiento de un asunto.⁷⁸

Sobre este particular la corte ha sostenido el siguiente criterio: "Comerciante sujeto a Concurso.—Delito de.—Tanto el Código de Comercio, que reglamentaba las quiebras en la época en que se inició el proceso cuyo conocimiento se disputa a través del conflicto competencial, como la Ley de Quiebras ahora vigente, que se contrae a tal materia, son leyes de carácter federal por referirse a actividades mercantiles, de acuerdo con la facultad que se reservó el Congreso de la Unión en la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, para legislar en materia de comercio, y, por lo mismo, los delitos que puedan cometer los comerciantes sujetos a concurso, comprendidos en la fracción I del artículo 391 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en materia del fuero común, y para toda la República en materia federal, deben ser considerados como delitos de carácter federal, comprendidos en el inciso a de la fracción I, del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aunque el expediente en que se tramita la quiebra correspondiente sea del conocimiento de un juez del orden común, que conozca de ella en virtud de la jurisdicción concurrente que establece la fracción I del artículo 104 de la Constitución General de la República, cuando se trate de aplicación de leyes federales en controversias que sólo afecten intereses particulares. En consecuencia, el conocimiento del proceso respectivo no puede corresponder a las autoridades judiciales del fuero común que tienen el carácter de contendientes, y la Suprema Corte, aplicando por analogía el último párrafo del artículo 52 de la Ley de Amparo, en el que se faculta a sus Salas, cuando diriman una competencia entre jueces de distrito, para declarar competente a otro, debe radicarla en el juez federal en materia penal que ejerce jurisdicción territorial en el lugar en donde se cometió el delito, puesto que conforme al artículo 12 del Código Federal de Procedimientos Penales, en materia penal no cabe prórroga ni renuncia de jurisdicción, y mucho menos cuando se trate de fueros distintos, ya que de resol-

⁷⁷ Artículos 83 a 96 de la ley de quiebras y suspensión de pagos.

verse la controversia en favor de uno de los jueces contendientes, se le otorgaría y reconocería, en principio, una jurisdicción que no le corresponde conforme a la ley, por razón de fuero. Com. 149/42. inf. 1956. Pl., pp. 71/72."⁷⁸

Tanto en los Estados Unidos como en México la cláusula relativa al comercio ha sido una de las vías utilizadas para centralizar facultades; el desarrollo legislativo ha sido el mismo, todo cabe dentro de la fórmula que faculta al congreso a legislar en materia de comercio, a quienes lo duden ahí tienen a la corte que lo puede confirmar. El avance federal se hace en perjuicio de los estados y de los códigos civiles de éstos; en la actualidad ya no existen aquellas instituciones netamente civiles del derecho privado clásico, o es derecho mercantil o es administrativo; contratos tradicionalmente civiles como el préstamo, la hipoteca, el poder, la fianza tienen una figura paralela en la legislación mercantil a la que se recurre preferentemente. Toda figura puede ser declarada acto de comercio. Al parecer la facultad federal en este respecto es ilimitada.

3) Artículo 123 fracción XXXI

En la constitución de 1857, lo relativo a las relaciones laborales era una cuestión de derecho común, regulada en los códigos civiles de los estados y del distrito federal; su conocimiento, ya fuera para legislar o para dirimir controversias, correspondía a las autoridades de los estados. Por razones de sobra conocidas la situación cambió; se establecieron prestaciones mínimas y bases generales, que beneficiaran a quienes prestan sus servicios como asalariados.

Por razón del artículo 123 original, el congreso de la unión y las legislaturas de los estados estaban facultadas para expedir leyes sobre el trabajo, tomando en consideración las bases que en el mismo se consignaban; federación y estados coincidían en la misma materia legislativa, aunque técnicamente diferían en el grado. La resolución de los conflictos laborales quedó confiada tanto a las juntas de conciliación y arbitraje federales como estatales. Fue una facultad común.

En la actualidad, por virtud de reforma constitucional de 1978, existe una norma que dispone que la aplicación general de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados en aquellas materias que no son de la exclusiva competencia de las autoridades federales, se parte del mismo supuesto previsto en el artículo 124: la regla general es la competencia de las autoridades estatales; la excepción la de las autoridades federales.

Si bien en los estados los tribunales laborales se pueden reducir a las juntas locales de conciliación y arbitraje y tribunales burocráticos; por lo que toca a la federación pueden aplicar la ley del trabajo, las juntas federales, por lo que toca al apartado A; el tribunal federal de conciliación y arbitraje, por lo que toca al capítulo B; los jueces de distrito, por lo que toca a los empleados de embajadas y consulados,⁷⁹ también conocen de los conflictos que plan-

⁷⁸ Los derechos, t. VII, p. 975.

⁷⁹ Artículo 104 VI.

teen los empleados considerados como de confianza (Art. 123 B (XIV). El pleno de la corte conoce de los conflictos que surjan entre el poder judicial federal y sus servidores. Los militares, marinos, miembros de cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior tienen sus propios sistemas y órganos.

Por virtud de la fracción XXXI del artículo 123; tribunales estatales, aplican en forma válida, leyes federales; en este caso la aplicación comprende leyes sustantivas y adjetivas, pero no sólo eso, por virtud de la constitución (artículo 123 fracción XX), están obligados a establecer tribunales con características propias y diferentes de aquellas que tienen los tribunales comunes estatales. En este caso los límites de la intervención de los tribunales estatales son más precisos que los que existen en materia mercantil. El centro, por conducto de los tribunales judiciales federales, por vía de amparo, se reserva el derecho a decir la última palabra.

Es característica común de los sistemas de gobierno federal que los poderes del centro, a través de reformas a la constitución, en forma acelerada o lenta, pero en una acción nunca interrumpida, hagan suyo el campo de acción que correspondió originalmente a los estados; la dirección del movimiento es siempre en el mismo sentido; de la periferia al centro; no es centrífugo; en apariencia los artículos 104 fracción I y 123 fracción XXXI niegan validez al principio centralizante, ya que es el centro quien da a los estados intervención en algo que a él le corresponde; esto puede ser cierto si la cuestión se observa haciendo caso omiso de los antecedentes históricos. La verdad es que primeramente se privó a los estados de tales materias, después, cuando se tuvo conciencia de la magnitud y dificultades de la tarea, los constituyentes simplemente se sirvieron de los elementos humanos y económicos, con que contaban los estados para aplicar el derecho del centro, con las limitaciones y condiciones que estimaron necesarias y convenientes.

4) Artículo 107 fracción XII

De conformidad con la fracción XII del artículo 107, los juicios de amparo en lo que se reclame violación a los derechos individuales consignados en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 derivados de procedimientos penales podrán interponerse y tramitarse, a la elección del quejoso, ante el juez de distrito o ante el superior de la autoridad judicial señalada como responsable. Se trata de una intervención exhaustiva, no meramente de auxilio, como la prevista en la fracción XI del mismo artículo 107; se trata de un caso más de jurisdicción dual o de facultades coincidentes; los especialistas en amparo gustan llamarla jurisdicción concurrente.⁸⁰

Don Alfonso Noriega afirma que la jurisdicción concurrente nació en la constitución de 1917 y agrega: "...debemos presumir que la intención tanto del Constituyente de 1917, como de los autores de la ley reglamentaria de

⁸⁰ Juventino V. Castro, Lecciones de garantías y amparo. Editorial Porrúa, S. A., 1974, p. 404. Alfonso Noriega, Lecciones de amparo. Editorial Porrúa, S. A., 1975, p. 176.

1919, fue conceder una protección más amplia y eficaz a los particulares para hacer valer el juicio de amparo en contra de las violaciones a las garantías individuales y por ello, ante la insuficiencia o lejanía de los jueces de Distrito, decidieron establecer una verdadera delegación de jurisdicción en favor del superior jerárquico de la autoridad a la que imputara la violación constitucional, para conocer del juicio de amparo".⁸¹

El artículo 37 de la Ley de Amparo reglamenta la concurrencia, pero, por lo que toca al artículo 20, la limita a las fracciones I, VII y X, lo que, a juicio de don Juventino V. Castro, debe apreciarse como inconstitucional⁸² lo que es cierto; ya que la constitución no establece limitación alguna; tratándose de derechos individuales, cuando la constitución otorga, otorga lo máximo y cuando limita, se debe interpretar restrictivamente. Esta intervención de autoridades judiciales en materia de amparo, más existe para procurar un auxilio en sus labores a los jueces de distrito, que por la lejanía de éstos de los diferentes lugares en que se cometan violaciones: ya que, como es sabido, la ubicación de los juzgados de distrito, salvo raras excepciones, coincide con la que tienen los tribunales superiores de los estados. Debe recordarse, además que el constituyente de 17, entre otras muchas, se propuso dignificar la justicia local.⁸³

5) Artículo 107 fracción XI

Tratándose de amparos directos, los tribunales judiciales locales, cuando son autoridades responsables, pueden conocer de la suspensión del acto reclamado. Si bien por lo que toca a los amparos indirectos que se tramitan ante los jueces de distrito la regla general es que sean estos mismos quienes conozcan de la suspensión, por excepción, de conformidad con la fracción XII del artículo 107, son competentes para recibir la demanda y conocer de la suspensión provisional los jueces locales. Don Juventino V. Castro puntualiza una modalidad, por lo que toca al amparo directo en materia laboral, en esta

⁸¹ Alfonso Noriega, *op. cit.*, p. 176.

⁸² Juventino V. Castro, *op. cit.*, p. 404.

⁸³ Los derechos, t. VIII, p. 35. "...defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados de la República, cuando en provincia hay abogados bastante competentes; queremos que esos mismos abogados de la ciudad de México que han concentrado todos los negocios dejen de estar en posibilidad de corromper la administración de justicia, haciendo sugerencias a los magistrados de la Corte para que fallen en tal o cual sentido. Si continúa el debate, me veré en el caso de ampliar mis razonamientos. Mis ideas fundamentales son éstas: respetemos la soberanía local, la justicia local, el prestigio de los tribunales locales, y que ellos den su última palabra, dicten la sentencia y no haya poder humano que venga a revocarlas, tanto en materias civiles como penales, ya que constitucional es la Corte si debe conocer de esos asuntos".

materia concede la suspensión el presidente de la junta de conciliación y arbitraje, y no la autoridad responsable que lo es el grupo especial respectivo.⁸⁴

6) Artículo 107 fracción XII segundo párrafo

La intervención de las autoridades judiciales locales es reducida, se limita a recibir materialmente la demanda, no resuelven nada respecto a su admisión o rechazo, es la recepción material la que justifica que puedan otorgar la suspensión provisional.

Don José Ramón Palacios ha hecho notar "...la precisa y escasa autoridad que la Ley de Amparo confiere a las autoridades comunes en materia de amparo, impiden que éstas puedan ser consideradas como verdaderas auxiliares de la justicia de la Unión".⁸⁵

Debe agregarse que ésta intervención de los jueces comunes más existen en función de preservar los derechos individuales, que con vista a utilizarlos en descargo o auxilio del poder judicial federal.

7) Artículo 133

El artículo 133 para el caso de que una ley local sea contraria a la constitución o leyes y tratados expedidas por el gobierno federal, obliga a los jueces locales a no aplicarla; es obvio que quien ha jurado respetar aquéllos se sienta constreñido a no violarlos y se abstenga de materializar en un caso concreto la legislación propia que estima contraria a las normas fundamentales. Cuando decide no aplicar su ley realiza necesariamente un juicio de valor y emite una resolución; examina su propia ley a la luz de la constitución.⁸⁶

Hacer tal examen y emitir la correspondiente declaración no es facultad privativa de la rama judicial federal;⁸⁷ no existen los elementos suficientes para estimarlo así; en cambio hay razones para suponer que el control de la constitucionalidad compete a todo tipo de autoridades judiciales: federales y locales.

De los artículos 103 y 107 no se desprende ningún derecho exclusivo a favor de los jueces federales, más bien se puede concluir válidamente que existe una colaboración de éstos con los jueces locales en esa tarea; como se ha visto, las fracciones XI y XII del artículo 107 hacen intervenir a los jueces locales en la defensa de la constitución; además la resolución de las controversias que se suscitan sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales es una facultad coincidente; existiendo legalmente tales posibilidades a

⁸⁴ Juventino V. Castro, *op. cit.*, p. 518.

⁸⁵ José Ramón Palacios, Instituciones de amparo. Editorial José M. Cajica Jr., S. A., 1969, p. 206.

⁸⁶ En contra D. Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 537 a 545.

⁸⁷ Ver supra d) incisos 1 y 2.

favor de los jueces de los estados, difícilmente se puede hablar de exclusividad; ésta se daría de no existir excepciones y en el caso de existir fórmulas como las previstas en los artículos 29, 74, 76, 105 y 106: "...solamente el Presidente de la República Mexicana..." "Son facultades exclusivas..." "Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia..."⁸⁸

Ahora bien es necesario insistir en lo que se ha dicho anteriormente: la jurisdicción de los tribunales locales tiene un doble origen: la constitución general de la república y las constituciones locales y aplican tanto derecho federal como local. Independientemente de lo anterior cabe observar que la fórmula inicial contenida en el artículo 107:" se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:..." no es del uso exclusivo de los tribunales federales, es común a los jueces locales cuando actúan en materia de amparo, de otra manera cabría expedir una ley diversa, tal vez con principios diversos, que reglamentara las fracciones XI y XII del artículo 107.

En todo caso los jueces locales, en cumplimiento de la obligación que les impone el artículo 133, ven circunscrita su acción por los siguientes principios: no pueden hacer declaraciones generales; se deben limitar a abstenerse de aplicar la ley local que estiman contraria a la constitución y, en todo caso, sus decisiones serán revisables ante el superior y, por los tribunales federales; al fin de cuentas son éstos quienes tienen la última palabra en materia de constitucionalidad.

Sobre esta materia la corte ha sostenido, como en muchas otras cuestiones fundamentales, criterios contradictorios:

"Aunque es cierto que en el ámbito de la doctrina se ha discutido ampliamente, con argumentos serios de una y otra parte, el punto relativo a si el órgano judicial está obligado a abstenerse de aplicar una ley contraria a la Constitución, lo cierto es que en el Derecho Público Mexicano se ha adoptado una solución positiva que puede calificarse de intermedia. Conforme a la Constitución federal, no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal, principalmente a través de un juicio de fisonomía singular como es el amparo, donde la definición de inconstitucionalidad emitida por el juez federal se rodea de una serie de precauciones y requisitos que tratan de impedir una desorbitada actividad del órgano no judicial en relación con los demás poderes. Aun en el caso del artículo 133 de la Constitución, que impone a los jueces de los estados la obligación de preferir la Ley Suprema cuando la Ley de su Estado la contraría, el precepto se ha entendido en relación con el sistema según el cual es únicamente el Poder Judicial Federal el que puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad. Esto es así porque aun en el caso de que un juez de una entidad federativa frente a una ley local que estimara inconstitucional, se abstuviera de aplicarla para arreglar tales preceptos a la Constitución Federal, esta abstención no tendría los alcances de una declara-

⁸⁸ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 539.

ción sobre la inconstitucionalidad de la Ley, más allá del ámbito del procedimiento en que interviene, tal como se pretende, en el caso, que hubiera hecho la autoridad responsable. De lo expuesto se infiere que nuestro Derecho Público admite implícitamente que, conforme el principio de la división de Poderes, el órgano judicial está impedido de intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ese efecto, como ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar en determinadas condiciones la constitucionalidad de los actos de cualquiera autoridad. *Semanario Judicial de la Federación*. T. CXVIII, pág. 126.⁸⁹

"CONSTITUCIÓN.—Las autoridades del país están obligadas a aplicar ante todas y sobre todas las disposiciones que se dieren, los preceptos de la Constitución Federal. *Amp. Dir. T. XV*. Pág. 672.

"CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY.—De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los jueces de la República tienen obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieren existir en las leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esta obligación, si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos materia de la contienda, se ajustan o no al Código Supremo de la República, cuando esta cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria sería imponer a los jueces una obligación sin darles los medios necesarios para que puedan cumplirla. T. XLI Pág. 644.

"LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS.—Las obligación que tienen las autoridades de actuar dentro de las normas establecidas por la Carta Magna, y para ello, de confrontar con estas leyes que pretenden aplicarse, no produce, al faltarle a esta obligación, un nuevo concepto de violación distinto de los que se derivan del desconocimiento de las garantías individuales. En otros términos: sólo dentro del juicio constitucional de la competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación, se debe, necesariamente, a petición de parte, destruir los efectos de una ley inconstitucional, sin que esto signifique que las demás autoridades no deben regirse por la Constitución, aunque para ello tengan que desobedecer una ley secundaria, sólo que este deber no deriva de una competencia jurisdiccional, sino de un mandato general de orden superior, fincado en la supremacía de la Constitución. T. XCI. Pág. 1631.⁹⁰

"CONSTITUCIÓN IMPERIO DE LA.—Sobre todas las leyes y sobre todas las circulares, debe prevalecer siempre el imperio de la CARTA MAGNA, y cuantas leyes se opongan a lo dispuesto en ella, no deben ser obedecidas por autoridad alguna. T. IV. Pág. 878.

⁸⁹ Citada por D. Felipe Tena Ramírez, p. 538.

⁹⁰ Los derechos, t. VIII, p. 942.

"CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Sus disposiciones deben prevalecer contra cualesquier leyes que se dicten y que sean contraria a su espíritu. T. III. Pág. 1180.

III. *Resumen General*

Tomando en consideración los elementos anteriores, una interpretación exhaustiva y congruente con su contexto constitucional, el artículo 124 pudiera resumirse de la siguiente manera: Las facultades que no están expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, siempre que éstos no las tengan prohibidas. Los estados gozarían de las facultades que les confiere su propia constitución y la general. Los habitantes del país podrán hacer aquello que no sea competencia de algún funcionario o que no tengan prohibido.

Don Manuel Herrera y Lasso lo anunciaba así: "Los Poderes federales tienen, con exclusión de los Poderes de los Estados, las facultades explícitas e implícitas que, en jurisdicción "singular" o "dual", les concede la Constitución. Los Poderes locales tienen las facultades que les concede su propia Constitución y no les niega, por exclusión o prohibición, la Constitución general y las que ésta, directamente, les confiere".⁹¹

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN*

RAÚL F. CÁRDENAS

CAPÍTULO I

PREÁMBULO

1) En el Diario Oficial del viernes 4 de enero de 1980, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1979.

La citada Ley, establece, en el Título Primero, artículos 1, 2 y 3, lo siguiente, que fija substancialmente la esencia de la Ley de Responsabilidades de 79, que derogó la anterior de 1939.

"ARTÍCULO 1.—Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley".

"ARTÍCULO 2.—Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales, y *por los delitos y faltas tipificados en esta Ley*.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

"ARTÍCULO 3.—Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

* Capítulo I de una obra en preparación de próxima aparición.

⁹¹ Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 229.