

NOTAS PARA UN DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL

(Tercera Parte)

ELISUR ARTEAGA NAVA

INTRODUCCIÓN

Las presentes notas tienen por objeto esbozar una teoría constitucional estatal y estudiar la jurisdicción de los poderes locales con vista a la constitución general y cinco estatales que se han tomado como modelo; consta de dos partes, en la primera se hace referencia a las distintas disposiciones existentes en la carta magna en las que, de una u otra forma, se define la estructura general teórica de los estados, se atribuyen facultades, o se establecen limitaciones o prohibiciones a la acción de los poderes locales; las normas se agruparon en *cuatro* grandes rubros: estructura, facultades atribuidas, prohibiciones, limitaciones y obligaciones impuestas a las legislaturas, a los gobernadores, a los poderes judiciales y a las autoridades municipales; y se precede de breves comentarios en los que se intenta analizar el contenido, contexto e implicaciones de las normas; excluyendo aquellas normas o instituciones que ya han sido objeto de comentarios anteriores.

La segunda parte, la confiada a la maestra Laura Trigueros, con vista al marco constitucional al que se hace referencia en la primera parte, está destinada a hacer un análisis de cinco constituciones locales que se han tomado como modelo; se estudian las repercusiones que el derecho federal tiene en las locales; la forma como éstas acogen y desarrollan el germen constitucional, las provisiones tomadas a fin de dar cumplimiento a las obligaciones que sobre los poderes locales existen y respetar las limitaciones que se les imponen. El que se hayan escogido las constituciones de Querétaro, estado de México, Michoacán, Tamaulipas y Quintana Roo, es por que se considera que ellas, por uno u otro concepto, podían ser estimadas como representativas, unas por su antigüedad; otras por sus novedades, otras por los complejos problemas a los que las autoridades locales tienen que hacer frente y otras por ser relativamente reciente su expedición y, por lo mismo, más que producto de una experiencia propia es producto de experiencias ajenas.

Elementos para una teoría constitucional estatal

¿Existen elementos para justificar una teoría constitucional estatal?, y, por lo mismo, ¿es necesaria una teoría constitucional estatal?, ¿existe el material diverso del que es objeto de la teoría constitucional general como para integrar en forma sistemática y total una teoría de las constituciones locales? Al parecer la reunión, clasificación, análisis y sistematización de los diferentes principios que regulan la estructura y funcionamiento de los estados pudiera proporcionar los elementos suficientes como para justificar intentar integrar una nueva disciplina. Al respecto un punto a examinar es el de si lo que aquí se considera como objeto de la teoría constitucional estatal es o no diferente de la teoría general. Las presentes notas tienen por objeto dar un paso inicial en el intento de definir una nueva disciplina y asignarle un objeto específico. Deben ser tomadas por tal, un intento, no una definición cabal.

Fundamento del poder constituyente local

No obstante lo delicado de la función constituyente, los autores de la carta magna, contrariamente a su costumbre, se ha abstenido de regular el funcionamiento de los cuerpos encargados de expedir y reformar las constituciones locales. Aunque aparentemente todo se deja al criterio estatal, existen principios que éstos no puede eludir.

Con vista al abundante y exhaustivo articulado que en relación con los estados existe en la constitución general es válido afirmar que, al fin de cuentas, la autonomía local no es más que la posibilidad que tienen los constituyentes locales de reglamentar y llevar al detalle a nivel local el germen constitucional. La facultad de reglamentar y legislar a nivel nacional la constitución compete, por regla general, al congreso de la unión. A nivel local, por lo que hace a ciertas materias específicas, la función reglamentaria y legislativa ha sido confiada a órganos locales extraordinarios. Por economía procesal, más que procurar formular principios que regulen la actuación de los constituyentes locales, lo que es procedente es recurrir a los principios generales que regulan el ejercicio de la facultad reglamentaria legislativa por parte del congreso de la unión.¹ No es exagerado decir que las constituciones locales no son más que leyes orgánicas que dan autoridades locales en ejercicio de una función específica que deriva a su favor de la constitución general del país.

¹ El término reglamentaria es considerado como genérico, que comprende las tres posibilidades que puede tener la actividad legislativa: reglamentaria propiamente dicha, la de expedir leyes orgánicas y leyes complementarias u ordinarias. Los principios que regulan la actividad reglamentaria son: no puede la ley reglamentaria contradecir la constitución; el congreso sólo puede actuar reglamentando cuando existe fundamento jurídico para ello; el fin perseguido por la ley reglamentaria es el de hacer realidad algún principio existente en la constitución.

“La constitución en sentido positivo —dice Carl Schmitt— contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política.” Si es función de una constitución el dar forma, es obvio que los constituyentes, al simplemente llevar al detalle las formas previstas en la constitución general, no encajan dentro de lo que en ciencia jurídica puede ser estimada como función constituyente. No hay a nivel local una “determinación consciente” o “voluntad consciente” respecto de determinada forma.²

En el artículo 39 está el fundamento de la existencia y funcionamiento de los constituyentes general y locales. El pueblo tiene en todo tiempo el derecho de alterar su forma de gobierno. A nivel nacional por la actuación del congreso de la unión y de las legislaturas de los estados existe la posibilidad de modificar ilimitadamente la constitución. Por lo que hace al pueblo de una entidad federativa, si bien tienen el derecho de modificar su constitución, mientras la general no cambie, están obligados a estructurarse de conformidad con el plan general previsto en el artículo 115, deben observar y no contravenir las restantes disposiciones existentes (art. 41 y 133). En el sistema jurídico mexicano la voluntad constituyente tiene formalmente una doble manifestación. A la manifestación local se ha dado por llamarla autonomía, pero, al parecer, como se ha dicho, se trata más bien de una facultad reglamentaria confiada a órganos locales a los que en forma impropia se ha denominado constituyentes.

La voluntad constituyente, cuando menos en el sistema federal mexicano, sólo tiene una forma de expresión: la que se da en función del artículo 135; al fin de cuenta, a nivel estatal, por virtud de que se han definido con más o menos exactitud no sólo los poderes, su campo de acción, limitaciones, etc., se ha dicho, no puede ser considerada más que como una manifestación más de la facultad reglamentaria.

En todo caso existe un imperativo ineludible: todos los estados están obligados a tener una constitución en la que se respeten las prevenciones establecidas en la constitución general: (41, 75 V, 108 pp. 4 y 133).

La llamada voluntad constituyente local, mientras subsista el artículo 39 con su actual redacción, puede ser considerada como permanente, con sus dos posibilidades: la de expedir nuevas constituciones que sustituyan a las vigentes, como la de modificar simplemente las existentes; contrariamente a lo que sucede con la constitución general que sólo admite adiciones o reformas, más no sustitución total.

No existe impedimento para que un estado se dé una constitución totalmente flexible; en cambio sí existe para que se establezca una constitución no reformable, chocaría con lo dispuesto por el artículo 39.

Bryce sostenía que el criterio a seguir para determinar cuando se está frente a una constitución flexible y cuando ante una rígida “... puede encontrarse

² Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, México, 1966, pág. 24.

en la relación de cada Constitución con las leyes ordinarias y con la autoridad ordinaria que las dicta." Es decir si existe una relación de jerarquía entre la constitución y leyes ordinarias y si es diferente quien hace la constitución y las reformas.³ Con vista a lo anterior, aunque si bien, como se ha dicho, no existe inconveniente para que una constitución local sea totalmente flexible en su segundo aspecto, que exista identidad en el órgano que reforma la constitución y emite y reforma las leyes ordinarias; por lo que hace al segundo rquerimiento apuntado por Bryce, al parecer, no puede ser omitido a nivel local el elemento jerarquía. Al respecto no existe en la constitución texto expreso que lo exija, pero una práctica constitucional no interrumpida se ha inclinado por el punto de vista de la jerarquía de la constitución local sobre las leyes ordinarias locales.⁴ El fundamento teórico de tal parecer pudiera estar en el hecho de que, como decía don Emilio Rabasa, quien habla de constitución habla de supremacía.⁵ En el ámbito local, una constitución siempre será suprema y última, en lo que no sea contraria a la constitución general (133).

El sistema jurídico mexicano se ha inclinado en el sentido de que una constitución local es un documento escrito. Al parecer no admite la posibilidad de que sea no escrita o que las normas que pudieran conformar las estructuras políticas de un estado se encuentren dispersas en diversos documentos, sin que exista unidad, sistematización y concreción (41, 76 V, 108, pp 4 y 133).

A nivel de constitución local no se puede afirmar válidamente que existan decisiones políticas intangibles, que no puedan ser reformadas por los constituyentes locales. No pueden ser consideradas como tales las limitaciones, obligaciones y prohibiciones que existen en la constitución general por cuanto a que no son obra de autoridades locales. Lo que es más, no pueden ser consideradas como decisiones intangibles las ampliaciones de los derechos individuales que existen en algunas constituciones locales, por cuanto a que exceden los mínimos previstos en la general de la república.

Impediría la existencia de principios intangibles el artículo 39, que reconoce al pueblo de un estado la posibilidad de alterar, dentro de las limitaciones que establece, su forma de gobierno.

La constitución local, aunque formalmente obra de un constituyente, dado a que no determina formas, no puede ser estimada en rigor, como obra de una voluntad constituyente.

³ James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, pág. 19.

⁴ En las constituciones locales se tiene la precaución de precisar que la constitución local es superior a las leyes ordinarias del mismo estado, así, por ejemplo, la constitución del estado de Hidalgo dice en su artículo 2: "La Constitución General de la República y esta Constitución como acto de voluntad soberana, son la Ley Suprema del Estado, los Ordenamientos que de ellas emanen forman la estructura jurídica del Estado de Hidalgo."

⁵ Emilio Rabasa, *El juicio constitucional*, Editorial Porrúa, S. A., 1955, pp 146 y siguientes.

Si bien la "voluntad constituyente" no se agota al emitirse la carta fundamental local, por virtud de que las constituciones estatales, a imitación de la general de la república, sólo admiten la posibilidad de ser adicionadas o reformadas, los constituyentes locales están inhibidos a emitir nueva carta en su totalidad que sustituya a la vigente. Mientras no se elimine del texto vigente la limitación o se establezca alguna salvedad expresa, son de dudosa legalidad las constituciones emitidas en uso simplemente del poder de adicionar o reformar.

El decreto de don Venustiano Carranza de 22 de marzo de 1917, por virtud del cual se autorizó a los gobernadores estatales para convocar elecciones y dio al congreso local que resultara electo el carácter de constituyente, tiene como único fundamento relaciones de fuerza, no contenido jurídico.

El constitucionalismo mexicano ha entendido que la función constituyente es una función colegiada. Siempre ha confiado la elaboración y aprobación de una constitución a una asamblea. En el proceso respectivo al presidente de la república lo que más se le ha reconocido es la facultad de formular un anteproyecto que puede ser tomado en cuenta o no por la asamblea que se ha estimado es soberana. A nivel local ha sucedido lo mismo. Los congresos ordinarios habilitados para ello o asambleas reunidas exprefeso han elaborado las constituciones. Sobre esta materia los gobernadores siempre han tenido la facultad de iniciar reformas y de promulgarlas. Aunque a nivel general no existe norma escrita que lo exija, lo cierto es que una larga tradición impediría a un gobernador expedir por sí y sin la aprobación formal de una asamblea una constitución.

A nivel de derecho positivo local es frecuente que en el procedimiento de reformas intervengan los ayuntamientos; ello no viola ningún principio de la constitución general y en cambio, cuando menos en teoría, garantizan que sean oídos mayor número de instituciones interesadas en las cuestiones públicas.

Los estados como parte de la federación

Existe la posibilidad teórica de que se pueda formar un nuevo estado dentro de los límites de los estados existentes, pero no existe la posibilidad de que una entidad se separe de la unión. La explicación a ello más que encontrarse en invocar el principio de que la unión federal es una unión indestructible formada por estados indestructibles,⁶ se encuentra en el hecho de que cuando menos hasta ahora los intentos seccionistas han fracasado; otro sería el principio si los hechos hubieran permitido el surgimiento de estados

⁶ Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, The Foundation Press, Inc., 1978, Nueva York, pág. 301. C. Herman Pritchett, *La constitución americana*, Tipografía Editora Argentina, 1965, págs. 88 y siguientes; Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno*, UNAM, vol. I, pág. 52.

fuertes con capacidad para confirmar con las armas sus ideales de independencia. La constitución supone (42 I y 43) que siempre los estados estarán dentro de la unión.

Los planteamientos anteriores apuntan a cuestiones de mayor trascendencia. En teoría constitucional cuando un estado soberano solicita su ingreso a una federación obviamente es recibido en igualdad de condiciones en relación con los estados que ya forman parte de ella; no es lícito establecer condiciones especiales o estatus diferente;⁷ pero también es obvio que cuando ingresa a la federación debe aceptar en bloque la estructura constitucional existente al momento de su ingreso sin hacer reserva alguna; lo que es más, debe aceptar la posibilidad teórica o real de que por virtud de la actuación del órgano revisor, del que no puede ser excluido, se vea afectado el campo de acción de sus autoridades y de sus habitantes. Se ingresa a un sistema en constante devenir; no es lícito esperar inamovilidad. Su ingreso, en todo caso, supone que, como cuestión previa, la nueva entidad se estructura políticamente y económicamente en los términos del artículo 115 y demás disposiciones. El sistema federal mexicano no contempla más que una forma de ingreso: como una nueva entidad (73 I); está descartado que ingrese como territorio o como estado libre y asociado, esto se puede lograr únicamente por vía del 135.

En la constitución de los Estados Unidos, a fin de garantizar la existencia e integridad de los estados existe el principio de que a ningún estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de votos en el senado (art. V). De alguna forma, a través de la institución de la suplencia (art. 57), el sistema constitucional mexicano ha dado la misma garantía a los estados.

Es incuestionable que la estructura y funcionamiento de los poderes de un estado estará determinada, más que por la voluntad de los constituyentes locales, por la actuación del "órgano" revisor previsto en el artículo 135. La evolución del derecho constitucional local, cuando menos hasta ahora, ha sido determinada principalmente por factores externos a la entidad. La historia del derecho constitucional estatal es en gran medida la historia de las adecuaciones de las leyes locales a los dictados jurídicos o extrajurídicos del centro. Sobre este particular debe preguntarse: cuando en la constitución general se introducen cambios que de alguna forma obligan a las entidades federativas a modificar su estructura o funcionamiento y no se establece un plazo para que hagan las adecuaciones respectivas a sus respectivas cartas ¿incurren en responsabilidad si no lo hacen? Mientras no se haga nada por impedir la adecuación y exista la posibilidad de hacerlo: ¿las autoridades locales pueden ser enjuiciadas? Lo que es más, ¿serán responsables todos aquellos que legalmente tienen el derecho de iniciativa o sólo el congreso local que ni aprueba o en última instancia no reprueba en forma expresa un

⁷ La *constitución de los Estados Unidos de América*, anotada con jurisprudencia, Editorial Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, 1949, tomo I, pág. 599; y B. Schwartz, *op. cit.*, págs. 98 y siguientes.

proyecto presentado? ¿El gobernador de un estado salva su responsabilidad con el simple hecho de presentar una iniciativa? Está fuera de duda que todos los funcionarios, federales y locales, están obligados a respetar la constitución (128 y 133). Pero si no existe plazo ¿se incurre en responsabilidad? ¿Una legislatura local podría salvar su responsabilidad ante el centro por el simple hecho de acreditar estar conociendo del proyecto de reformas? Nadie está obligado a la celeridad. Si en el conocimiento de una reforma conocen dos o tres legislaturas sucesivas ¿quién de ella incurrió en responsabilidad para los efectos del artículo 108?

Lo que es más, cuando el constituyente establece un plazo dentro del cual los estados deben adecuar sus constituciones al nuevo marco general aprobado, lo hace en artículos transitorios, éstos, técnicamente, ni son parte de la constitución ni pueden ser considerados como leyes federales, por ser obra del "órgano" revisor. Las leyes de tipo penal, como son las relativas a responsabilidad, son de aplicación estricta, por lo mismo, al no existir violación a la constitución ni a las leyes federales, legalmente es improcedente cualquier enjuiciamiento de los miembros de las legislaturas remisas con vistas al artículo 108.

Como se afirma y corrobora más adelante, en la constitución existen múltiples disposiciones que hacen referencia a los poderes de los estados, en las que, incluso, se les atribuyen competencia y obligaciones; un constituyente local al hacer la carta de su entidad puede optar por dos soluciones: hacer una relación total de las disposiciones que tienen que ver con los poderes locales, y desarrollarlas a detalle, lo que implica siempre el riesgo de que existan omisiones; o bien tomar en cuenta únicamente las disposiciones que a su juicio son más importantes y establecer fórmulas generales, como la contenida en el art. 71 frac. LII de la constitución del estado de Hidalgo, que dice: "Son facultades y obligaciones del Gobernador: ... Las demás que le confiera esta Constitución y la General de la República."

Una disposición de esta naturaleza a nivel de constitución local es indispensable por cuanto a que, cuando menos en teoría, con vista al artículo 124, la competencia estatal es la regla general y la competencia federal es la excepción. Las autoridades estatales deben estar facultadas para actuar en todo aquello que no ha sido dado a la federación, lo que no sea objeto de garantías individuales y no tengan prohibido.

El artículo 115 p. 1, si bien habla de que los estados, entre otras cosas, adoptarán la forma republicana de gobierno y la doctrina ha entendido por tal a la renovación periódica mediante el sufragio de los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo, no llega a precisar el límite máximo dentro del cual puede estimarse que aún se respeta tal principio. Por lo que toca al mínimo no existe más impedimento que la prudencia política, la que aconsejará, según la entidad, la conveniencia o inconveniencia de consultas repetidas y continuas a la ciudadanía. El problema, como se ha dicho, está en el máximo. ¿Puede la constitución local establecer que los diputados a las legislaturas lo-

cales duren cuatro, o seis o diez años mediante la consulta a la ciudadanía? Aunque no existe una disposición que determine expresamente el máximo, lo cierto es que existe la inferencia lógica de que ningún funcionario que deba su puesto a la elección puede durar más de seis años; el principio existe por lo que toca al presidente, los senadores y gobernadores; por lo mismo, al no existir un plazo mayor para la duración del mandato de un funcionario, es dable concluir que una constitución local conservará la forma republicana cuando no exceda de dicho plazo.

Elecciones

El artículo 115 dispone que el régimen interior de un estado deberá ser popular entendiendo por tal la consulta a la ciudadanía cuando menos para cubrir los puestos de gobernador y legislaturas locales, pero los estados no son libres para establecer el tipo de consulta, se determina por lo que toca al gobernador, a diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, que deberá ser directa, lo que elimina los sistemas de elección indirecta que existieron durante la vigencia de constituciones anteriores.

No existe impedimento constitucional en la actualidad para que los miembros de la rama judicial accedan a puestos por elección popular e, incluso, para hacer sus nombramientos vitalicios. La limitación expresa tanto a nivel federal como local sólo comprende a los miembros de la rama legislativa y ejecutiva.

Jurisdicción de las autoridades federales y locales

De las diferentes fórmulas que existen para delimitar el campo de acción de la federación y de los estados, la constitución mexicana, de inicio, se inclinó por la adoptada en su modelo la norteamericana: las facultades que no han sido concedidas a la federación se entienden reservadas a los estados. Ese punto de vista es el que es preciso tomar en cuenta no obstante que, como en otra parte se ha dicho, la fórmula utilizada está muy lejos de ser cierta en su totalidad y de que existen excepciones tanto para la federación como para los estados. El principio contiene la delimitación inicial del campo de acción de las autoridades estatales.

El capítulo llamado de las garantías individuales contiene una fórmula general que circunscribe tanto la acción de las autoridades federales como estatales; pero de los artículos 1 al 29 no sólo se desprenden limitaciones a la autoridad, también existen limitaciones al individuo. Es frecuente que se atribuyan facultades a las autoridades para actuar.

En lo relativo a derechos del hombre, salvo que exista disposición expresa en el sentido de que la reglamentación corresponde a los poderes federales, cuando la constitución utiliza la fórmula "en los términos que establezca la

ley", u otra parecida, está facultando a los estados para reglamentarla sin hacer nugatorio el derecho concedido. Es válido afirmar que en el primer capítulo de la constitución las autoridades estatales encuentran fundamento para el ejercicio de su autoridad.

Dada la abundancia de limitaciones, prohibiciones, obligaciones e inhibiciones que para las autoridades estatales existen en la constitución, es válido concluir que la enumeración de ellas es limitativa, no enunciativa; sólo son válidas jurídicamente las que expresamente se consignan, no existe fundamento constitucional para que los poderes constituidos pretendan ampliarlas por analogía o mayoría de razón. Las mismas surgieron, especialmente en los Estados Unidos, con el deliberado propósito de impedir el despotismo, la arbitrariedad, la adopción de fórmulas de gobierno extrañas al republicanismo, la secesión o separación de los estados, el que unos estados por su poder, estuvieran en posibilidad de eliminar y absorber a estados pequeños. El camino andado por el constituyente norteamericano ha sido seguido por el mexicano quien, a los propósitos allá perseguidos, adicionó los de control de las entidades y sumisión de sus autoridades.

El federalismo mexicano no sólo ha circunscrito al detalle la actuación de las autoridades locales, también ha circunscrito la actuación del constituyente en mucho de lo que se refiere a la estructura orgánica de los poderes locales. Poco es lo que se ha dejado a la espontaneidad. En la reglamentación se ha llegado hasta mínimos detalles.

El marco jurídico existente lleva a concluir de que es incuestionable que en México existe una forma de federalismo, que es obviamente diferente a las adoptadas en otros países. El que la constitución poco deje a la discreción de las autoridades estatales no niega que exista una fórmula federal. Se puede agregar algo más, el federalismo mexicano, más que un federalismo de carácter legislativo, es un federalismo administrativo. Es una forma de descentralización. Los estados, más que autónomos legislativamente, ejercen una autonomía administrativa.

Es necesario insistir que una de las notas características del federalismo, tal vez sea una de las que justifican su adopción en países con gran extensión territorial, es que permite el desarrollo espontáneo de las instituciones políticas y sociales locales; no es necesario esperar autorización o aliento del centro para que actúen tanto habitantes como autoridades de los estados; mientras menos regulación respecto de su estructura y forma de actuar se haga en la constitución general será mejor para estimular el desarrollo sano y autónomo; a nivel constitucional más que hablar de estructura y funcionamiento, lo que procede es establecer las prohibiciones y limitaciones más indispensables y una que otra prevención general respecto del gobierno local. En la constitución de los Estados Unidos las referencias a los estados son escasas, no llega a 80,⁸ lo que, aunado a un espíritu local de autonomía ha permitido un

⁸ Al efecto Daniel J. Elazar, en su *American federalism: a view from the states*, Thomas R. Crowell Company, New York, 1967, págs 40 a 45, dice lo siguiente:

Table 5. Federal Constitutional Provisions Specifically Guaranteeing or Limiting State Powers

GUARANTEES	LIMITS
A. STATE INTEGRITY AND SOVEREIGNTY	
No division or consolidation of states without state legislative consent (IV.2)*	States cannot enter into treaties, alliances, or confederations (I-10)
Republican form of government (IV-2)	No separate coinage (I-10)
Protection against invasion (IV-2)	No grants of titles of nobility (I-10) No interstate or foreign compacts without congressional consent (I-10)
Protection against domestic violence on application of proper state authorities (IV-2)	Constitution, all laws and treaties made under it to be supreme law of the land, binding on every state (VI)
Powers not delegated to the U.S. by Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states (Amend. X)	Slavery forbidden (Amend. XIII)
States cannot be sued by citizens of another state or a foreign nation (Amend. XI)	All state legislative, executive, and judicial officers and state representatives in Congress to be bound by Constitution (VI)
	No abridgment of privileges and immunities of U.S. citizens (Amend. XIV)
	Reduction of representation in House of Representatives for denial of franchise to citizens (Amend. XIV)
	No payment of debts incurred in aid of insurrection or rebellion against U.S. or for emancipation of slaves (Amend. XIV)
	No abridgment of right to vote on account of race, color, or previous condition of servitude (Amend. XV)
	Popular election of senators (Amend. XVII)
	No abridgment of right to vote on account of sex (Amend. XIX)
C. COMMERCE AND TAXATION	
Equal apportionment of direct federal taxes (I-2, 9)	No levying of duties on vessels of sister states (I-9)
No federal export duties (I-9)	No legal tender other than gold or silver (I-10)
No preferential treatment for ports of one	

GUARANTEES	LIMITS
state (I-9)	No impairment of obligations of contracts (I-10)
No preferential treatment for ports of one state (I-9)	No levying of import or export duties without consent of Congress except reasonable inspection fees (I-10)
Reciprocal full faith and credit among states for public acts, records, and judicial proceedings (IV-1)	No tonnage duties without congressional consent (I-10)
Reciprocal privileges and immunities for citizens of the several states (IV-2)	
Intoxicating liquor may not be imported into states where its sale or use is prohibited (Amend. XXI-2)	
D. ADMINISTRATION OF JUSTICE	
Federal criminal trials to be held in state where crime was committed (III-2)**	No bills of attainder (I-10)
Extradition for crimes (IV.2)	No ex post facto laws (I-10)
Federal criminal juries to be chosen from state and district in which crime was committed (Amend. VI)**	Supreme Court has original jurisdiction over all cases in which a state shall be a party (III-2)
Federal judicial power to extend to controversies between two or more states; between a state and citizens of another state when state is plaintiff, and between foreign nation or its citizens, with original jurisdiction vested in the Suprema Court (III-2)	Judges in every state bound by Constitution and all laws and treaties made under it, notwithstanding the constitutions or laws of any state (VI)
	No denial of life, liberty, or property without due process of law (Amend. XIV)
	No denial of equal protection of state laws to persons within its limits (Amend. XIV)
A. NATIONAL LEGISLATURE	
Members of House of Representatives chosen by voters, those qualified to vote for most numerous house of state legislature in the several states (I-2)*	Representatives must be 25 years old and citizens of the U.S. for 7 years (I-2)
At time of election, representatives must be	Senators must be 30 years old and citizens of the U.S. for 9 years (I-3)

* Numbers in parentheses refer to the article and section of the Constitution containing the provision.

** This provision insures the integrity of the state's common law in federal cases.
Table 6. Federal Constitutional Provisions Specifically Giving the States a Role in the Composition of the National Government

GUARANTEES	LIMITS
inhabitants of states from which they are elected (I-2)	Congress may make or alter regulations as to the times, places, and manner of holding elections for senators and representatives (I-4)
Representatives to be apportioned among the states according to population every 10 years (I-2)	Each house shall be the judge of the elections, returns, and qualifications of its own members, shall punish its members for disorderly behavior, and shall expel a member by two-thirds vote (I-5)
State executive has authority to fill vacancies (I-2)	Basis for apportionment of representation in House of Representatives may be reduced proportionate to state deprivation of the right to vote of otherwise qualified citizens (Amend. XIV-2)
Each state shall have at least one representative (I-2)	Without express consent of two-thirds of Congress, states cannot be represented by persons who have taken an oath to support the Constitution and have since engaged in insurrection (Amend. XIV-3)
Senate shall be composed of two senators from each state (I-3) chosen by the people qualified to vote for the most numerous house of the state legislature (Amend. XVII), with vacancies to be filled as prescribed by state legislation (Amend. XVII)	
At time of election, senators must be inhabitants of the states from which they are chosen (I-3)	
Times, places, and manner of holding elections for senators and representatives shall be prescribed for each state by its legislature (I-4)	
No state to be deprived of equal representation in the Senate without its consent (V)	

B. NATIONAL EXECUTIVE

To be selected by the electors of the several states with each state allotted a number of electors equal to the total number of its senators and representatives (II-1)

Each state to have one vote if presidential election is decided in House of Representatives (II-1)

Approval of presidential appointees by the Senate as Congress shall prescribe (II-2)

* Numbers in parentheses refer to the article and section of the Constitution containing the provision.

C. AMENDMENT OF CONSTITUTION

GUARANTEES	LIMITS
Amendments must be ratified by three-fourths of the states (V)	
Amendments must be proposed by two-thirds of the states (V)	
D. VOTING RIGHTS	
	Cannot be denied or abridged on grounds of race, color, or previous condition of servitude (Amend. XV-1)
	Cannot be denied or abridged on account of sex (Amend. XIX-1)
	No poll tax may be levied as requirement to vote in federal elections (Amend. XXIV)
E. FOREIGN AFFAIRS	
Treaties must be ratified by two-thirds of Senate (II-2)	Treaties binding on states as supreme law of the land (VI)
Appointment of foreign service officers subject to Senate confirmation (II-2)	
F. MILITARY AFFAIRS AND DEFENSE	
Power to appoint the officers of and train the militia when not in federal service reserved to the states (I-8)	Congress may provide for organizing, arming, and disciplining the militia when it is not in federal service and for governing it when it is (I-8)

desarrollo político con independencia y con escasos y lentos signos de sumisión a los poderes centrales.

Contrariamente a lo que sucede en norteamérica, el constituyente mexicano, con sus excesivas prevenciones relativas a la estructura, funcionamiento, limitaciones, prohibiciones a los estados, ha impedido e impide que el país goce de las ventajas que un verdadero sistema autónomo pudiera traer. Un análisis no exhaustivo del texto vigente demuestra que en la constitución actualmente en vigor existen aproximadamente 300 disposiciones por virtud de las cuales se circunscribe tanto el campo de acción de los constituyentes locales, como la actividad en sí de las autoridades locales. La provincia se encuentra inhibida para desarrollarse sanamente. El federalismo mexicano actual sólo permite la uniformidad; condena la heterodoxia; ya no existen esos renuevos políticos provincianos que abundaron el siglo pasado. El nuevo marco jurídico existente, más que fortalecer, tiende a debilitar a las entidades. Más que introducir novedades para estimular en determinado sentido el desarrollo estatal, lo que debió haberse hecho era simplificar el marco jurídico existente y dejar a los estados, dentro de ciertas limitaciones generales, organizarse de la manera como estimaran más conviniera a sus intereses.

Las ideas anteriores, obviamente, se ubican dentro del marco constitucional ideal, doctrinal, mas no en el marco de la práctica del poder; todo gobernante procura de una u otra forma acabar de hecho, aunque no formalmente, con fuentes de poder local que pudieran cuestionar su hegemonía. Salvo que exista una tradición arraigada de la que la ciudadanía tenga conciencia de su valer, un gobernante, en un breve plazo, terminará eliminando los focos de oposición que pudiera encontrar dentro de su territorio. Sólo se conservan las formas, con lo que se desarma a los más, los que no tienen conciencia de lo que pierden y se neutraliza a los menos, los que procuran la subsistencia real de las formas autónomas. Los Francisco García Salinas, por insumisos son acosados, derrotados y eliminados. Sólo subsisten los dóciles y maleables. El federalismo subsiste como forma, pero carece de contenido. Aunque si bien se puede hablar de que existen diferentes federalismos, en honor a la verdad, también se puede decir que existen formas de centralismo en las que los departamentos cuentan de hecho con un mayor y mejor campo de acción que los estados soberanos de que habla la constitución mexicana.

Es una cosa sabida que en toda sociedad existen dos tendencias una que procura concentrar en un reducido número de personas y en una sola metrópoli el mayor poder posible; esta tendencia, por lo general, es lenta, pacífica, imperceptible; no es común que se vea acompañada de violencia generalizada; también en toda sociedad existe la tendencia opuesta; es normal que cuando la excesiva concentración de función paraliza a un estado o se ha menguado seriamente el campo de acción de los particulares, éstos procuran la descentralización, a falta de otra vía efectiva se recurre a la violencia, una vez alcanzado el triunfo intenta poner fuera del alcance de las autoridades centrales las conquistas estableciéndolas en una constitución rígida. No es

exagerado decir que la nueva centralización se iniciará el mismo día en que la constitución es jurada o expedida. La historia política del país es en gran parte la relación de los movimientos centralizadores y descentralizadores.

Nada puede impedir la centralización; sólo se puede aspirar a que ella se dé en forma menos acelerada; existe otra característica, común y reiterada en la historia del país: no ha habido una clase gobernante que haya tenido conciencia, la sabiduría política, la voluntad de aceptar que se ha llegado al momento de máxima concentración y que es necesario dar marcha atrás en forma pacífica; que es llegado el tiempo de devolver a los estados y a la ciudadanía atribuciones y derechos; la ruptura siempre será violenta; a lo que más se puede aspirar es a que una clase gobernante, en forma periódica y en muchos casos, cuando menos formalmente, realice actos que tiendan a hacer creer a grupos inconformes, no bien informados, en que es innecesario el movimiento centrífugo al margen del derecho, con lo que de alguna forma se dilata el rompimiento violento.

Las reformas realizadas recientemente deben ser enmarcadas dentro de este contexto. La clase gobernante, dada la difícil situación económica del país, estaba obligada a eliminar causas de intranquilidad y neutralizar posibles focos de insubordinación. Con el nuevo marco jurídico se compromete en la tarea gubernativa, en un grado jerárquicamente superior, cuando menos formalmente, a un mayor número de funcionarios locales; pero, a la vez que se les hace partícipes en la función, se han establecido sobre ellos mejores y más estrechos sistemas de control, de vigilancia y de responsabilidad. La reforma no fue pura y simple; no se dio mayor intervención a los estados en forma gratuita; implica el marco jurídico mayor corresponsabilidad y más estrecho control.

Criterios que regulan la distribución de competencias de los poderes locales

La constitución general obliga a los constituyentes locales a dividir, cuando menos en tres poderes diferentes, el cúmulo de facultades que como jurisdicción total ha confiado a las autoridades estatales; es lógico suponer que la división bajo los tres grandes rubros: legislativo, ejecutivo y judicial se hará en la constitución local formalmente y de hecho, no le es dable el crear legalmente un poder y confiar ni total ni parcialmente las funciones que les son naturales y propias a otro diverso; sería atentatorio de la constitución general el que en un estado, aunque existiendo un poder judicial, se confiara parcial o totalmente la facultad de dirimir con fuerza vinculativa las controversias entre particulares al gobernador, función que es propia de la rama judicial. Lo que es más, es de dudosa constitucionalidad, el confiar al gobernador el ejercicio de una facultad, como es la amnistía, que aunque particular, aislada y excepcional, por cuanto a que supone una dispensa general a violaciones masivas a las leyes penales, es materialmente legislativa, como lo hacen diversas constituciones estatales (Hidalgo, art. 71 frac. XXIX, Quintana

Roo, art. 90 frac. VII). Una tradición más que secular confirma el carácter genérico y por lo mismo legislativo de la amnistía.

En la historia constitucional del país una facultad no es atribuida en forma reiterada a tal o cual poder por capricho o antojo; han existido y existen serias razones para que en un caso una facultad sea confida a un órgano colegiado y en otro a un órgano individual. Desvirtúa los principios que informan el derecho constitucional y la institución de la división de poderes, cuando las autoridades, actuando en forma poco cuidadosa y ligera, atribuyen campos de acción sin tomar en cuenta la naturaleza de los poderes. En ciencia política poco o nada deben tener influencia los gustos personales. La división de poderes que la constitución general procura va más allá de la argucia y el sofisma; llega a los terrenos del buen gobierno la salud pública y la seguridad jurídica, es así como se debe hacer la distribución real y formal de competencias.

Convenios entre la federación y los estados

El sistema constitucional mexicano, a fuerza de reiteradas reformas al texto constitucional, consiguió concentrar en los poderes centrales el grueso de las facultades que dan sentido y vigor a los poderes locales; en la provincia sólo subsiste la forma, más no el contenido. Existe un reclamo generalizado en el sentido de que el centro renuncie a lo que en forma paulatina ha arrebatado a los estados: los poderes centrales, al parecer, están interesados en vigorizar a los estados pero no están dispuestos a hacer una renuncia total a favor de ellos; se experimentan formas nuevas a fin de que, sin perder campos de acción, se dé ingerencia a las autoridades estatales en campos atribuidos al gobierno federal. Se pretende revitalizar a las autoridades estatales a través del expediente de convenir con éstas la "asunción" de labores confiadas a los poderes centrales. No se ha tenido la entereza de renunciar en forma definitiva a ejercer la hegemonía total.

Si bien a nivel constitucional existen diferentes disposiciones que hacen referencia a la posible celebración de convenios entre la federación y los estados, se puede afirmar válidamente que, a falta de disposición particular, la regla general se encuentra prevista en el artículo 115 fracción X que dice:

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

Cabe afirmar que, a falta de un texto expreso que los autorice, los diferentes convenios de coordinación celebrados entre la federación y los estados con el fin de que éstos realizaran funciones confiadas a la federación, con vista al artículo 124 se puede decir que eran de dudosa constitucionalidad. Cuando la carta magna confía una facultad a un poder lo ha hecho por cuanto que estima que él es el más idóneo para ejercerla; no es lícito des-

virtuar la intención del constituyente recurriendo a maniobras que, aunque aparentemente inocuas y benéficas, son claramente contrarias al principio que sostiene que es función de la constitución el atribuir competencias.

Si se pretendiera dar a la nueva norma un sentido dentro de su contexto constitucional, habría que decir que, de alguna forma, cuando los gobernadores estatales actúan ejerciendo funciones que les han sido confiadas mediante los convenios a que hace referencia la fracción X aludida, se está dando vigencia y actualidad a lo dispuesto por el artículo 120, en el sentido de que los gobernadores están obligados a cumplir y hacer cumplir las leyes federales. Si bien adquieren facultades adicionales, también adquieren responsabilidades.

Del artículo 115 fracción X se desprende lo siguiente:

a) Que tanto el congreso de la unión como las legislaturas de los estados deben dar, dentro de sus respectivas competencias, leyes en las que se establezcan las bases generales que deben tomarse en cuenta, tanto por el presidente de la república, como por los gobernadores para celebrar convenios.

b) Que mientras las leyes conteniendo las bases no se den no pueden celebrarse ningún convenio;

c) Existe la posibilidad de que tanto el congreso de la unión como las legislaturas de los estados den una ley en la que se expidan las bases generales para todo tipo de convenios o en forma específica se dé una ley que se limite a consignar simplemente las que deben tomarse en cuenta para un tipo de convenio respecto de determinada materia;

d) Que son convenios que pueden celebrarse en forma potestativa; teóricamente no es obligatorio celebrarlos ni para la federación ni para los estados;

e) Que si bien la federación puede celebrar un convenio con un estado no es obligatorio que celebre otro y en idénticos términos con otro estado vecino;

f) Que cuando la constitución habla de "... cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario." Comprende tanto el desarrollo de la federación como el de los estados;

g) Que los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones federales, más no supone la situación inversa;

h) Que la intervención estatal puede ser respecto de tres actividades: ejercer funciones federales, ejecutar obras cuya realización corresponde a los poderes federales y la operación de obras realizadas por el gobierno federal.

i) Los convenios únicamente pueden comprender actos de naturaleza ejecutiva que han sido confiados al presidente de la república; la rama judicial

local no puede tener competencia sobre otra clase de materia diferente a las previstas en forma expresa por la constitución en sus artículos 104 fracción I, 107 fracciones XI y XII y 133. La legislatura local no puede adquirir jurisdicción adicional por virtud de los convenios. La naturaleza de las materias objeto de los convenios, de conformidad con la fracción X del artículo 115, es ejecutiva.

Convenios específicos:

El artículo 26 constitucional prevé la posibilidad de que se celebren convenios de coordinación entre la federación y los estados en materia de planeación. El artículo supone, de inicio, la existencia a nivel local de órganos locales abocados a la tarea de planificar, son ellos los que deben coordinarse con el gobierno federal. La constitución supone la existencia de una ley específica que regule los términos en que serán celebrados los convenios. Por lo que toca a las entidades federativas, como ya se ha dicho, deben expedir una ley en la que se den las bases generales que debe observar el gobernador al celebrar todo tipo de convenciones con el gobierno federal.

Artículo 18

El artículo 18 constitucional pudiera ser estimado como el iniciador de esa forma de cooperación entre la federación y los estados; prevé la posibilidad de que se celebren convenios por virtud de los cuales la federación asuma una función que corresponde a los estados: el construir y sostener centros en los que los reos purguen sus sentencias. Es el único caso en que no son los estados sino la federación la que asume una función que no le es propia. La modificación introducida por decreto publicado en el diario oficial correspondiente al 4 de enero de 1977, vino a dar bases constitucionales a una práctica constantemente seguida en el sentido de que estados con escasos recursos recurrían a los establecimientos penitenciarios federales, a fin de que en estos purgaran sus sentencias los reos comunes condenados por tribunales locales buscando con ello una mayor eficacia y seguridad.

Cabe sobre el tema de los convenios de coordinación o cooperación hacer algunos comentarios finales; se trata, al fin de cuentas, de hacer intervenir a las autoridades locales en funciones netamente federales; no se ha tenido la entereza de revitalizar plenamente el federalismo, se ha actuado con el criterio del que da pero que quita. Se cede en algo, pero se retiene la función reguladora y de vigilancia. No hay plena confianza en que los estados ejerzan adecuadamente lo que en otro tiempo eran funciones propias. Por otro lado se ha agregado un nuevo capítulo por virtud del cual los gobernadores estatales pueden ser encauzados por responsabilidad oficial federal; aunque se puede hablar de que actúan como autoridades locales lo cierto es que lo hacen ejercitando funciones federales, por lo mismo pueden ser objeto de juicio de responsabilidad en los términos del artículo 110 constitucional.

El federalismo, se ha insistido, es una planta que sólo se desarrolla y da plenos frutos en un clima de libertad y autocontrol; impiden su crecimiento la excesiva reglamentación por poderes ajenos; las barreras puestas por el exterior obstaculizan el desenvolvimiento espontáneo y natural de los estados, que poco o nada tiene que ver con supervisiones y vigilancia externa. No se ha aclimatado en un ambiente tan poco propicio como el mexicano, dado a jerarquías, controles centrales, monolítico, de planeación central absorbente. Está condenado a llevar una vida lánguida y sin frutos.

Facultades discrecionales que para los funcionarios locales derivan de la constitución

Cuando la constitución dice, por ejemplo, que los municipios administrarán libremente su hacienda (art. 115 frac. IV), o que los poderes de la unión prestarán auxilio a los poderes locales en casos de sublevación o trastorno interior cuando así lo solicite la legislatura si está reunida o el gobernador para el caso de no estarlo (art. 122); cuando autoriza a las legislaturas locales a determinar el número máximo de ministros de los cultos que pueden oficiar dentro del territorio de sus estados, lo que está haciendo es conceder a las autoridades locales facultades discrecionales sobre tales materias; asimismo es frecuente que las constituciones y leyes locales dejen al criterio de los servidores públicos estatales la resolución de cuestiones particulares, a éstos, en su actuación, les son aplicables los principios que regulan el acto discrecional.

Las autoridades locales, al igual que las restantes autoridades federales, gozan de facultades discrecionales en relación con los asuntos que por virtud de la ley les son confiados. Su actuación no siempre está circunscrita con exactitud por las normas que regulan el funcionamiento de las diferentes dependencias; pero tampoco los funcionarios encargados de éstas tienen un campo simple y llano en el cual van a actuar a su capricho y sin limitación alguna. Es imposible que la ley prevea todos los casos y aun cuando lo pudiera hacer, la ciencia del gobierno aconseja la conveniencia de que existan funcionarios capaces, calificados, técnicamente responsables, que apliquen la ley con criterio sano y razonable, procurando en cada caso, lo mejor para los intereses públicos cuya defensa y vigilancia les son confiados; ello implica la existencia de facultades discrecionales y de actos discrecionales.

Las facultades discrecionales se encuentran reguladas por los siguientes principios:

La regla general es que todo funcionario debe adecuar su actuación en forma estricta a lo que dispone la constitución general, la local y las leyes secundarias, normalmente éstas se encargan de regular su actuación de manera general, aunque en muchos casos, en lo que se estimó conveniente, han llegado hasta prever los mínimos detalles.

El mucho o poco campo de acción que las leyes dejan a la discreción, la gravedad, trascendencia e importancia de ella, estará determinada por el lu-

gar que dentro de la escala jerárquica ocupe tal o cual funcionario; será mínima o casi nula tratándose de empleados inferiores; aumentará en amplitud y gravedad, según ascienda la jerarquía; es en función también de este ascenso como aumentará la responsabilidad técnica, política y penal del servidor público.

Las facultades discrecionales pueden ser conferidas por la ley en forma expresa, como en el caso previsto en el artículo 115 fracción IV, o en forma lógicamente supponible, como cuando se faculta a una legislatura para determinar el número de ministros de algún culto religioso que pueden officiar dentro de su territorio.

Es de suponerse que si se habla de principios jurídicos que regulan el ejercicio de facultades discrecionales, es obvio que se está excluyendo la posibilidad de que exista arbitrariedad o capricho de parte del funcionario que la ejercita, el que un municipio esté facultado para administrar libremente su hacienda no supone ni despilfarro ni disposición indebida de los fondos públicos; supone autocontrol y responsabilidad.

La decisión dictada en uso de facultades discrecionales debe invocar razonablemente las circunstancias que concretamente se someten a la resolución del funcionario estatal; debe analizar las circunstancias concretas del problema que se plantea, lo que implica que éstos no deben ser estimados en forma alterada ni inexacta. Debe, asimismo, existir en la resolución discrecional un razonamiento conforme a las reglas de la lógica.

La discrecionalidad no libera al funcionario local de la obligación de fundar y motivar sus resoluciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional: referirse razonablemente a los antecedentes, causas que dieron origen al hecho o acto o cuestión que se somete a la consideración del funcionario, sin referencias a actos o hechos generales que, aunque parecidos, poco o nada tengan que ver con la cuestión práctica que se plantea.

El acto discrecional debe constar por escrito; en respeto al derecho de petición que consagra la constitución debe emitirse y hacerse saber al interesado dentro de un breve término que, a juicio de la suprema corte de justicia no puede ser mayor a cuatro meses.

La ley supone que quien accede a los diferentes puestos de la administración pública local, lo hace por virtud de que cuenta con la capacidad técnica que la función a desempeñar requiere; quien es nombrado reuniendo los requisitos que exige la ley, cuenta a su favor con la presunción de que cuenta con los conocimientos y criterios para resolver en forma adecuada los problemas, para decidir respecto del conceder o negar las solicitudes que se les formulan; para determinar cómo se usarán los fondos públicos con mayor ventaja; autorizar el número de ministros religiosos que realmente satisfagan las necesidades de la población, cuando emiten una resolución en la forma que se ha indicado anteriormente, aunque existe la posibilidad jurídica de que sea recurrida ante los tribunales, éstos no están facultados para sustituir a las autoridades administrativas y determinar la concesión del acto.

Facultades en materia de cementerios

Desde la constitución de 1857 se ha considerado que la regulación de todo lo relativo a panteones, cementerios, camposantos, criptas mortuorias corresponde a los estados. Las leyes de reforma (ley de 31 de julio de 1859 arts. 2, 3, 4, 6, 7, 10, 12, 13 y 14), reconocieron la jurisdicción local sobre ellos. Las reformas introducidas al artículo 115, en especial la hecha a la fracción III y publicadas en el Diario Oficial de fecha 3 de febrero pasado, no hacen más que reconocer la tradición secular en tal sentido.

Lo que es más, con vista a la adición indicada, no es ilógico concluir que lo relacionado con la salubridad de dichos panteones o cementerios es competencia de las autoridades locales. El razonamiento para llegar a tal conclusión es bastante sencillo: a nivel federal se ha considerado que cuando una materia ha sido confiada a la federación, por ejemplo lo relativo a comercio interestatal (73 frac. IX), se ha entendido que la atribución comprende, asimismo, la salubridad relacionada con tal materia; proceder de otra manera significaría duplicidad de funciones y, lo que es más, la intervención de los estados podría hacer nugatoria la facultad de la federación, ya por exceso de regulación o por falta de coordinación. Estos inconvenientes se han eliminado con la adopción del criterio de que una facultad se confiere o a la federación o a los estados en paquete: comprende la facultad misma y todo lo relacionado con ella.

No existe razón fundada para suponer que cuando una facultad ha sido confiada en forma expresa o tácita a los poderes estatales, se haga en diferente forma que cuando se hace con la atribución a la federación. Se debe ser congruente. Cuando en forma expresa se reconoce la competencia local en lo relativo a cementerios se comprende igualmente la salubridad de esos lugares. La federación no puede aspirar a tener ingerencia sobre tal materia.

Si bien es cierto que en relación con los cementerios se hace necesaria una regulación general y uniforme en todo el país y que no existe un órgano competente para hacerlo, cabría considerar la posibilidad de examinar la siguiente alternativa:

Si bien es cierto que existen ciertas materias que necesariamente deben ser estimadas como salubridad general y, por lo mismo, competencia de las autoridades federales, también es cierto que se ha estimado tanto por la doctrina, la jurisprudencia y el legislador, que por lo que hace a la salubridad, la constitución ha delegado la función de determinar lo que debe ser entendido por esto al congreso de la unión. Este, en su función definidora, no puede contrariar el texto constitucional, pero sí puede complementarlo. El congreso de la unión, por conducto de la ley reglamentaria de los artículos cuarto, 73 frac. XVI constitucional, puede determinar que lo relacionado con la ingeniería sanitaria de cementerios y panteones es salubridad general. Lo anterior supone que la federación dará las características generales básicas de los cementerios y panteones, los estados conservarán todo lo relacionado con la autorización, apertura, funcionamiento, vigilancia, mantenimiento y clausura.

Las autoridades estatales y los cateos y las visitas domiciliarias

1.—El artículo 16 constitucional establece, entre otras garantías, la inviolabilidad del domicilio; el constituyente, mediante la fórmula adoptada, procuró poner fin a las arbitrariedades cometidas por jefes políticos, policías y demás agentes oficiales, durante los años que precedieron a la expedición de la constitución de 1917.

2.—Las discusiones sostenidas durante el constituyente y el texto finalmente aprobado, por lo que toca a los cateos y visitas domiciliarias, llevan a concluir válidamente que los habitantes del país gozan de los siguientes derechos:

- a) La inviolabilidad del domicilio;
- b) Que por domicilio el constituyente mexicano entendió no sólo el lugar que civilmente se conoce como tal, sino que comprendió, igualmente, el despacho, oficina, fábrica, principal asiento de los negocios, etc. (sesión de 2 de enero de 1917, opinión del constituyente Lizardi).
- c) Que en caso de haber necesidades de que una autoridad se introduzca en cualquier domicilio se requiere siempre de fundamento legal y de orden de autoridad competente.
- d) Que el constituyente, cuando hizo referencia a una autoridad judicial, utilizó el término en su acepción amplia, genérica, comprendió toda aquella autoridad, federal o local que puede resolver con fuerza vinculativa para las partes un conflicto determinado, sin constreñirse a la estricta fórmula prevista en el artículo 20 constitucional; en tales términos, dentro de la amplia fórmula utilizada, quedan comprendidos todo tipo de tribunales, como son las juntas de conciliación y arbitraje, gran jurado y los tribunales administrativos federales y locales con plena autonomía a que hace referencia el artículo 104 fracción I párrafo segundo constitucional; suponer otra cosa sería hacer nugatoria la actuación de dichos tribunales y hacerlos depender, sin fundamento legal alguno, de los tribunales que tradicionalmente se consideraron como comunes, lo que evidentemente no fue la intención constituyente.
- e) Que el constituyente de 17, para los efectos de permitir a las autoridades el acceso a los domicilios, previó dos figuras:

El Cateo: que necesariamente deberá ser ordenado por escrito por autoridad judicial (en su sentido amplio), en el que se observen los estrictos requerimientos constitucionales; el cateo implica la posibilidad de aprehender a personas determinadas y sustraer de un domicilio objetos.

Visitas domiciliarias: que únicamente pueden ser decretadas por autoridades administrativas del ramo sanitario, hacendario y de policía federal y local. En estos casos no existe la posibilidad de realizar aprehensiones ni de sustraer objetos, en su ejecución se requieren de los mismos requisitos previstos para la federación. La enumeración de autoridades es restrictiva, no enunciativa.

3.—Ahora bien, es incuestionable que los poderes federales tienen facultades explícitas, entre otras, para regular todo lo relativo al comercio interior o exterior del país (art. 73 frac. IX, X, XXIX y 131); reglamentar lo relativo a asentamientos humanos (art. 27 y 115), lo relativo a la lucha contra los monopolios y estancos (art. 28), o relativo al establecimiento y funcionamiento de centros de enseñanza (art. 3o., 73 fracción XXV, 123 fracción XII y 130), para dar leyes que regulen el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (73 XVII).

4.—Es obvio que dichas facultades, por sí mismas, no puede ejercitarse en su plenitud sin la intervención del congreso de la unión haciendo uso de las facultades implícitas de que goza de conformidad con el artículo 73 fracción XXX.

Si, por ejemplo, el congreso diera una ley que regulara el comercio exterior e interestatal y no estableciera los procedimientos y facultades según los cuales las autoridades administrativas encargadas de ejecutarlas lo hagan y las ejerciten, la facultad en sí no se puede ejercitar; es necesario establecer los sistemas según los cuales las autoridades ejecutoras se hagan obedecer y obtengan de los particulares cuanta colaboración e información sea lícito solicitarles y éstos están obligados a proporcionar. Es cierto que en lo relativo a comercio exterior, como a otras muchas materias, las autoridades administrativas ven inhibida su acción por la garantía expresa y terminante consignada en el artículo 16 constitucional; pero también es cierto que el constituyente, en ningún momento, pretendió que el domicilio se constituyera en santuario para el crimen; pretendió establecer un valladar a la arbitrariedad de las autoridades administrativas mediante las dos figuras: el cateo y las visitas domiciliarias; esta última figura, por disposición constitucional, sólo tiene tres autoridades como titulares: las sanitarias, las hacendarias y las de policía, no son susceptibles de ser ordenadas ni realizadas por diversa autoridad de las expresamente determinadas.

5.—Cabe, respecto del término reglamento de policía, cerrar, de inicio, cualquier intento que pudiera quererse realizar para ampliar el campo de acción de las autoridades administrativas, a fin de permitir a cualquier tipo de funcionario dependiente del ejecutivo el ordenar y practicar una visita domiciliaria, el constituyente tuvo la precaución de utilizar una fórmula evidentemente restrictiva: reglamentos sanitarios y de policía; técnicamente estas figuras, de conformidad con el artículo 21 tienen identidad propia y estrecha, no son amplias y genéricas. Por ser un derecho del individuo debe interpretarse en el sentido que favorezca a éste no a la autoridad; en lo relativo a garantías, cuando la constitución da, da lo máximo, cuando restringe, restringe lo mínimo.

A nivel local es facultad de la legislatura el definir, mediante el código penal respectivo, los delitos y las sanciones que deben aplicarse; al ministerio público, con el auxilio de la policía judicial, competirá la persecución de los delitos que se cometan dentro del estado y a los jueces locales compete la aplicación de la ley a los casos concretos.

De conformidad con el artículo 115 las legislaturas locales tienen facultad de decretar impuestos y el gobernador, por conducto de sus agentes, hacerlos efectivos.

De conformidad con el artículo 73 frac. XVI existe una salubridad local que es la que resulta de excluir aquellas materias que el congreso ha estimado como salubridad general, ello independientemente de que por virtud de lo dispuesto por los artículos cuarto y 115 frac. X, por concurrencia o convenios, puedan los estados intervenir en el conocimiento de materias de salubridad general, como en otra parte se dice.

En virtud de todo lo anterior y si, como es cierto, las autoridades de los estados pueden conocer de delito, de cuestiones hacendarias y sanitarias, para hacerse obedecer tienen, entre otras, la facultad de ordenar cateos y visitas domiciliarias y lo deberán hacer con las mismas formalidades y condiciones existentes para las autoridades federales.

Las autoridades locales gozan de una facultad adicional de la que no goza la federación: pueden determinar lo que es un domicilio, sus características, las condiciones para adquirirlo o perderlo.

Papel de los poderes locales en lo relativo a responsabilidad oficial federal

En lo relativo a responsabilidad oficial en que pudieran incurrir autoridades locales por violaciones a la constitución y leyes federales, entre el texto original de 1917 y el publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1982, existen algunas variantes que es conveniente subrayar.

A los funcionarios locales respecto de los cuales tenía jurisdicción el gran jurado; gobernador y diputados a las legislaturas locales, la reforma de 82 agregó a los magistrados del tribunal superior de justicia del estado;

Independientemente de las violaciones graves a la constitución y leyes federales se agregó una nueva posibilidad: la de que los funcionarios locales pueden incurrir en responsabilidad por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Sobre esta nueva figura caben algunos comentarios:

De alguna forma el constituyente ha estimado que los fondos aportados por la federación a los estados, una vez que ingresan a las arcas locales se convierten en fondos locales, por lo mismo ha confiado a las legislaturas estatales la misión de exigir responsabilidad.

Los funcionarios locales que se indican que manejen indebidamente los fondos o recursos federales podrán ser sujetos de juicio político ante el gran jurado previa acusación de la cámara de diputados; pero contrariamente a lo que sucede en los restantes juicios de responsabilidad por otro tipo de violaciones, en estos casos específicos el senado no puede dictar sentencia de destitución e inhabilitación, se debe limitar a hacer una declaración de culpabilidad, dejando a las legislaturas locales la imposición de las sanciones.

Al parecer ésta es la interpretación correcta, suponer que la legislatura

local puede conocer nuevamente de la culpabilidad o inocencia sería desvirtuar el carácter de inatacabilidad que constitucionalmente corresponde a las resoluciones del senado. Por otra parte no aceptar tal punto de vista significaría la posibilidad de que un funcionario pudiera ser juzgado dos veces por el mismo delito, lo que sólo es factible cuando existe texto expreso que así lo autorice.

Pero la reforma, más que dar claridad pudiera propiciar confusión. En efecto por regla general lo relativo a responsabilidad oficial en los estados ha quedado confiada a dos instituciones: el congreso local actuando como acusador y al tribunal superior de justicia local actuando como jurado de sentencia. Si una legislatura local va a proceder como corresponde a sus atribuciones (art. 110, párrafo segundo), lo único que podrá hacer es acusar y probar su acusación y el tribunal superior local conocer nuevamente de la causa. Al respecto pueden suceder dos cosas: una que la opinión emitida por el senado sea simplemente una opinión autorizada que puede ser desestimada por el tribunal superior local en cuyo caso no tiene caso la intervención de esa cámara; o sea una determinación cuyo contenido y alcance no pueda eludir, en este caso se haría nugatoria la autonomía del tribunal superior local, en este supuesto no tendría objeto ni la acusación ni el juicio y sentencia local. El autor de las reformas no era un profundo conocedor del derecho constitucional estatal.

Salubridad general y salubridad local

La constitución determina que lo relativo a salubridad general de la república es competencia de los poderes federales, concretamente del congreso de la unión, presidente de la república y consejo de salubridad general. Por virtud de la adición hecha al artículo cuarto constitucional publicada, en el Diario Oficial correspondiente al 3 de febrero de 1983, las autoridades de los estados: legislaturas, gobernador y autoridades municipales, independientemente de que pueden conocer de lo relacionado con la salubridad local, que ya era de su competencia, podrán conocer también de salubridad general de la república.

El congreso conserva su facultad de determinar lo que debe entenderse por salubridad general; lo ha hecho y lo seguirá haciendo mediante el código sanitario; la adición de referencia lo ha facultado, además, para determinar el tipo, características, calidad y cantidad de la intervención que las autoridades estatales tendrán. El congreso ejercerá su facultad distributiva mediante la ley, por lo mismo y con vista a la naturaleza del pacto federal, es de suponerse que la intervención de todos los estados debe ser uniforme y sin distinciones; no obstante ello, sin establecer diferencias a nivel legislativo, lo cierto es que, tomando en cuenta el mucho o poco desarrollo de los aparatos de salubridad local, el gobierno federal, mediante los convenios respectivos, sin que se descuide la prestación del servicio, deberá entregar, según el caso,

lenta o apresuradamente, el cúmulo de facultades que el congreso estime deben ejercer las autoridades locales; entre una y otra entidad sólo puede haber diferencias en cuanto al tiempo, más no en cuanto a la materia.

La legislación y la doctrina se han inclinado en el sentido de que si los poderes federales han sido facultados para legislar en lo relacionado a tal o cual materia, su competencia comprende, asimismo, la de regular su régimen fiscal y sanitario, con exclusión de las autoridades locales;⁹ la explicación de tal punto de vista se encuentra en el hecho de que es preciso no hacer nugatorio el ejercicio de una facultad por la aplicación de criterios diferentes hecha por distintas autoridades. A este principio debe darse una aplicación general y no sólo cuando se trata de una facultad atribuida a los poderes federales, por lo mismo, cuando el artículo 115 en su fracción III determina que los municipios tendrán a su cargo los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, etc., está comprendiendo tanto su régimen fiscal como la salubridad en dichas funciones. A partir de las reformas de 3 de febrero hechas al artículo 115 es salubridad local lo relacionado con todos los conceptos que enumera la fracción III.

Con vista a lo anterior se puede decir válidamente que el congreso de la unión, en su tarea definitoria de lo que es salubridad general de la república, tiene que tomar en cuenta los siguientes criterios:

Serán salubridad general por existir texto expreso los previstos en el artículo 73 fracción XVI;

La salubridad relacionada con las materias cuya regulación ha sido confiada a los poderes federales;

Será salubridad general la que el congreso estime que amerita un tratamiento general, uniforme y que interesa a todo el país.¹⁰ cuando el artículo cuarto habla de concurrencia no lo hace en ese sentido; de la redacción del mismo se desprende que más que coincidencia lo que se

Asimismo deberá tomar en cuenta que por disposición del constituyente será necesariamente salubridad local aquella que esté relacionada con las materias previstas en la fracción III del artículo 115; la legislatura local la regulará y los municipios las ejercerán.

La constitución en su artículo 4 reformado, al establecer la intervención estatal, utiliza el término "concurrencia". Cuando la doctrina y la legislación utilizan este término o su intransitivo "concurrir" lo hacen en el sentido de coincidencia de autoridades federales y locales en una misma materia; por ejemplo en la aplicación de las leyes federales, cuando se afecten exclusivamente intereses de particulares, de conformidad con la fracción I del artículo 104, pueden conocer indistintamente, a elección del actor, los tribunales federales o los locales; en este caso existe total concurrencia. Parece ser que

⁹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1967, pág. 333.

¹⁰ Felipe Tena Ramírez, *ob. cit.*, pág. 376.

procura es que los poderes federales y los locales, siguiendo las directrices del centro, colaboren en una materia común ejercitando facultades diferentes; no tendría objeto duplicar esfuerzos; no se persigue que ambos actúen sobre el mismo objeto.

En la práctica, por la acción del congreso y de los tribunales, la figura de la concurrencia requerirá de definiciones. Así, cuando el congreso determine cuál será el campo de acción de las autoridades de los estados ¿reservará a los poderes centrales la facultad de normar y vigilar lo que será materia de la actuación de los estados? Con vista al artículo 73 fracción XVI tal parece que no existe inconveniente legal para que el congreso determine la forma como deben actuar los estados, ya que habla de que el congreso tiene facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la república; pero ¿ello no significará hacer nugatorio el sistema federal, que tiende a dejar al criterio de autoridades locales ciertas materias porque juzga que ellos, con el conocimiento directo y estrecho que tienen de las necesidades locales, pueden resolver en forma más adecuada y conveniente las materias que les han sido confiadas?

Ahora bien si las autoridades del centro determinan que un estado no está ejercitando debidamente las facultades que en materia sanitaria se les han confiado ¿las puede retirar y asumirlas con exclusión del estado?, ¿de proceder de tal manera no sería atentar con la delimitación que el congreso hace? ¿se limitarán las autoridades del centro a simplemente exigir responsabilidad a los funcionarios estatales competentes? La reforma introducida requerirá de mucho trabajo todavía.

Tomando en cuenta los preceptos constitucionales citados cabe decir que en materia sanitaria los estados tienen como campo de acción a su disposición lo siguiente:

- a) La materia sanitaria que el congreso no estime que es general (art. 73 fr. XVI);
 - b) La que el mismo congreso de la unión le asigne en forma concurrente (art. 4);
 - c) La que en forma original deriva a favor de las autoridades municipales por virtud del artículo 115 fracción III;
 - d) La salubridad relacionada con las materias que por disposición constitucional se han encomendado a los estados.
- Los municipios, independientemente de la competencia original que para ellos derivan del artículo 115 fracción III, intervendrán en la materia sanitaria que les conceda la constitución, código sanitario y leyes locales.
- e) La que se le asigne por virtud de convenios que celebren la federación con los estados (115 X);

Los estados y su territorio

La constitución mexicana parte de la idea romana¹¹ de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la nación y sólo ésta, por conducto del gobierno federal puede constituir la propiedad privada (art. 27 párrafo primero). Es facultad del congreso de la unión el dar leyes por virtud de las cuales se fijen las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de ellos (art. 73 fracción XIX).

Los gobiernos estatales, respecto del territorio de sus respectivas entidades, del que no pertenece a los particulares, no goza del derecho de propiedad, ésta, como se ha dicho, pertenece a la nación, representada por el gobierno federal; si bien no son propietarios de su territorio, se puede afirmar que ejercen sobre él su jurisdicción, todo lo que dentro de sus territorios suceda es de su incumbencia, salvo en dos supuestos, cuando se trata de cuestiones federales y cuando en forma expresa las autoridades locales hayan renunciado a ejercer su jurisdicción en parte de su territorio, esto sólo se puede dar cuando así lo acuerde la legislatura local a petición del gobierno federal cuando éste pretenda construir e instalar fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común, en estos casos la jurisdicción la ejercen los poderes federales con vista a una ley que dé el congreso de la unión. Mientras no exista la renuncia expresa de parte de la legislatura local, aunque un bien pueda pertenecer a la federación y que cualquier daño que pudieran sufrir es competencia de los órganos federales, en lo restante que en él suceda es competencia de los poderes estatales, no por cuanto que éstos sean propietarios si por cuanto a que están facultados para ejercer su jurisdicción dentro de todo su territorio.¹²

ANEXO 1

Disposiciones constitucionales que tienen relación con la estructura, funcionamiento, facultades, prohibiciones, inhibiciones y obligaciones de los estados, sus poderes y ayuntamientos.

¹¹ "El principio según el cual la propiedad de todo el suelo de las provincias no cedido a los municipios o a los particulares mediante un acto especial del gobierno correspondía al estado, sin que su poseedor temporal pudiese alegar sobre él más que el hecho de una posesión hereditaria, tolerada y revocable en todo momento, principio que respondía, evidentemente, a una combinación muy discutible de la evolución formal del derecho y el desarrollo brutal del poder, pero que era indispensable para poder tener las manos libres en cuanto a las naciones condenadas a la destrucción, fue mantenido también por César, el cual lo convirtió de una teoría del partido democrático en uno de los principios fundamentales del derecho monárquico." Theodoro Mommsen, *El mundo de los césares*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pág. 18.

¹² Ver Felipe Tena Ramírez, *ob. cit.*, pág. 198.

LOS ESTADOS DE LA FEDERACION:

Estructura jurídica general:

- Deberán tener una constitución (76 V, 108 p. 4, 133);
- Las constituciones locales no podrán contravenir la general del país (133);
- Deberán adoptar para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa, popular y deberán tener como base de su división territorial el municipio libre (115, p. 1);
- Por conducto de los poderes estatales el pueblo ejerce su soberanía (41, p. 1);
- Son parte integrante de la federación (42 I y 43);
- Los estados conservarán la extensión territorial que tuvieron hasta 1917 (art. 45);
- Están obligados a arreglar sus problemas de límites con otros estados de conformidad con la constitución (46, 73 IV, 105 y 116);
- Conservan la jurisdicción que han tenido hasta 1917 sobre las islas (48);
- Deberán haber en cada estado una legislatura, un gobernador, un tribunal superior y ayuntamientos municipales (55 V, p. 2 y 3, 71 III, 73, III, 82 VI, 76 V, 115, 120, 122);
- Los estados tendrán plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces que sean necesarios para los servicios públicos que presten (27 VI, p. 1);
- Los estados en sus constituciones deben precisar quienes son servidores públicos (108, p. 4);
- Los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior (40);
- Están obligados a establecer juntas locales de conciliación y arbitraje (107 V inc. d 123 A XXXI).

Intervención de los estados en la estructura jurídica del país

- Las legislaturas locales intervienen en el procedimiento de reformas a la constitución (135);
- Las legislaturas intervienen en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes (73 III);
- Los estados no podrán tener menos de dos diputados federales (53, p. 1);
- Los estados tendrán dos senadores (56);

Intervención de los poderes federales en los estados

Los poderes federales deben proveer a los estados de gobernantes para el

caso de que hayan desaparecido todos los poderes de un estado y no exista a nivel local un sistema para suplir la acefalía (76 V);

Los poderes federales están facultados para solucionar los conflictos jurídicos que se presentan entre los poderes de un estado (76 VI);

La suprema corte de justicia es la competente para resolver los conflictos jurídicos que se den entre los poderes de un estado (102, p. 3, 104 IV, 103).

Los poderes federales tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior y asimismo deben auxiliarlos cuando exista conflicto interno a petición de la legislatura o de su gobernador;

Mediante el juicio político los poderes federales pueden restablecer la forma republicana de gobierno o enmendar cualquier violación grave a la constitución (108, p. 3, 110, p. 2 y 115, p. 1);

Mediante el juicio de amparo el poder judicial federal puede modificar los actos de las autoridades locales (art. 103, p. 1 y 107);

El poder judicial federal está facultado para resolver las controversias que se susciten entre un estado y vecinos de otro (104 V);

El poder judicial federal es el competente para resolver los conflictos que se susciten entre la federación y los estados (104 IV, y 105);

El congreso interviene en la aprobación de convenios de límites entre los estados (46, 73 IV y 116);

El congreso de la unión tiene facultad para reglamentar el art. 121.

El presidente de la república tendrá el mando de la fuerza pública de los lugares en donde resida transitoriamente (art. 115 VII);

Los estados pueden ser afectados por virtud del decreto que emita el congreso de la unión por virtud del cual se cambie la residencia de los poderes federales (73 V);

PODER LEGISLATIVO LOCAL:

Estructura jurídica

Cuando menos existirá una cámara (115, pp. 2 y 10);

La elección de los diputados locales debe ser directa (115 VIII, p. 2);

El número de diputados debe ser proporcional al de habitantes, pero no será menor de siete en los estados con menos de cuatrocientos mil habitantes, de nueve en los de más de cuatrocientos mil habitantes pero no llegue a ochocientos mil y de once en aquellos en que la población sea mayor a ochocientos mil habitantes (115 VIII, p. 8);

Los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato (115 VIII, p. 9);

En la composición de los congresos locales se introducirá el sistema de diputados de minoría (115 I);

Los diputados a las legislaturas locales se reputan servidores públicos (108, 110, 113 y 114);

Facultades:

Tiene facultades en materia educativa de acuerdo con los criterios que el congreso de la unión dé y en coordinación con la federación (3 IX);

Podrán establecer universidades y demás centros de educación superior (3 VIII);

En materia sanitaria en concurrencia con la federación (4, p. 3);

Dictar leyes en materia de vivienda (4, p. 4);

Dictar leyes de protección a los menores (4, p. 5);

Expedir leyes sobre profesiones y trabajos lícitos (5, p. 1 y 2);

Expedir leyes que establezcan la obligatoriedad de los servicios de las armas, de jurados, concejiles y de elección popular (5, p. 5);

Expedir leyes sobre servicio social (5, p. 4);

Expedir leyes en las que se determinen cuando la manifestación de las ideas ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público (6);

Dar leyes por virtud de las cuales el gobernador solicite al presidente de la república la inclusión de los reos extranjeros que hubiere dentro de su jurisdicción para que sean trasladados a su país de origen para que cumplan su sentencia (18, p. 5);

Dar leyes sobre expropiación (27, p. 2);

Expedir leyes por virtud de las cuales por causa de utilidad pública proceda la ocupación de la propiedad privada (27 VI, p. 2);

Expedir leyes en las que se fije la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes (27 XVII, p. 1);

Expedir leyes de instrucción pública (31 I);

Expedir leyes de ingreso (31 IV);

Expedir leyes electorales (III, IV y V); y por virtud de las cuales se dé ingerencia a los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales (40, p. 6);

Hacer la declaración de senador electo y expedir la constancia respectiva (56, p. 2);

Tienen derecho de iniciativa ante el congreso de la unión (71 III);

Tienen derecho a ser oídas cuando se pretenda formar un nuevo estado dentro de los límites de su entidad, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses (73 III 3);

Son parte integrante del órgano encargado para crear nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes (73 III 6);

Contando con el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, suspender o revocar el nombramiento de algunos municipios (115 I, p. 3);

En los municipios que carezcan de ayuntamiento por virtud de lo anterior, designar, entre los vecinos, a los consejos municipales (115 I, p. 4);

Expedir la ley que contenga las bases según las cuales los ayuntamientos expidan bandos de policía y buen gobierno (115 II);

Dar leyes por virtud de las cuales los estados, cuando así fuera necesario, concurran en la prestación de determinados servicios públicos (115 III);

Dar leyes por virtud de las cuales los municipios puedan coordinarse y asociarse (115 III último párrafo);

Determinar anualmente las bases, los montos, los plazos de las participaciones federales que deben ser entregadas a los municipios (115 IV b);

Establecer impuestos sobre lo relacionado con bienes inmuebles y prestación de servicios públicos sin interferencia del congreso de la unión (115 IV a, b y c);

Aprobar leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas (115 IV, c, p. 3);

Dar leyes por virtud de las cuales los municipios dispongan la utilización del suelo de su jurisdicción (115 V);

Regular lo relativo a la coordinación entre dos entidades para planear el desarrollo de centros geográficos comunes (115 VI);

Dar una ley electoral (115 VIII);

Dar leyes que regulen lo relativo a los inmuebles ubicados dentro de su territorio (121 II);

Dar una ley local sobre profesiones (121 V);

En caso de violencia interna solicitar la protección de los poderes federales (122);

Crear juntas locales de conciliación (123 XXXI);

Dictar leyes sobre el estado civil de las personas (130 3);

Determinar el número de ministros religiosos que pueden officiar dentro de su territorio (130, p. 7);

Dar su consentimiento para que inmuebles ubicados dentro de su territorio queden sujetos a la jurisdicción federal (132);

Intervenir en el proceso de reformas a la constitución mediante la aprobación o no de los proyectos respectivos (135);

Intervenir en los juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos locales cuando manejen indebidamente fondos y recursos federales (110, p. 5);

Intervenir en los juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos locales cuando cometan delitos federales (111, p. 5);

Autorizar, en cada caso, la formación de asociaciones de trabajadores o productores y por sí o a propuesta del gobernador pueden derogar las autorizaciones concedidas (28, p. 7);

Preferir a los mexicanos, en igualdad de condiciones, para toda clase de concesiones en los que no sea necesaria la calidad de ciudadano (32, p. 1);

PROHIBICIONES:

Permitir dentro de su territorio el establecimiento de órdenes monásticas (5, p. 5);

No podrán expedir leyes que establezcan la previa censura, exigir fianza a los autores o impresores o coarten la libertad de imprenta (7);

No podrán coartar, mediante leyes, el derecho de asociación o reunión cuando sea pacíficamente y objeto lícito (9, p. 1);

No podrán dar leyes por virtud de las cuales se concedan títulos nobiliarios, privilegios y honores hereditarios, o dar efecto a los concedidos por otros países (12);

Expedir leyes privativas o crear tribunales especiales (13);

Establecer fueros o emolumentos que no sean compensación por servicios (13);

Dar leyes en perjuicio de persona alguna (14, p. 1);

Establecer como sanciones a delitos penas de las abolidas por el art. 22;

Establecer en los juicios criminales más de tres instancias (23, p. 1);

No podrán dictar leyes que impliquen restricciones al comercio interestatal (73 IX);

No podrán conceder excepciones o subsidios respecto de las materias que se indican (115 IV a y c);

INHIBICIONES:

Extender el derecho de petición a personas que no sean ciudadanas (8, p. 1);

Dar leyes por virtud de las cuales se permita a quienes no son ciudadanos asociarse o reunirse con fines políticos (9, p. 1);

Dar leyes por virtud de las cuales se permita a reuniones armadas deliberar (9, p. 2);

Dictar leyes por virtud de las cuales se autorice a los ciudadanos a portar armas (10);

Dictar leyes por virtud de las cuales para poder circular dentro de su territorio se requiera carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto o requisito semejante (11);

No podrán establecer contribuciones sobre bienes de dominio público de la federación, estados o municipios (115 IV c);

No podrán dictar leyes por virtud de las cuales los funcionarios locales o federales puedan desempeñar simultáneamente dos funciones de elección popular (125);

No podrán reconocer personalidad jurídica a las iglesias (130, p. 5);

No podrán dar leyes por virtud de las cuales se reconozca validez a los estudios realizados en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos (130, p. 12);

No podrán dar leyes por virtud de las cuales un ministro de algún culto herede de otro o de una persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado (130, p. 15);

No podrán gravar el comercio internacional (131);

OBLIGACIONES:

- Deberán garantizar el derecho a la información (6);
 Respetar el derecho de petición y contestar por escrito (8, 35 V);
 Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (18, p. 4);
 Dictar leyes que eviten abusos en las prisiones (19, p. 3);
 Crear una deuda agraria (27 XVII inc. e);
 Dictar leyes tendientes a organizar el patrimonio familiar (27 XVII inc. g y 123 XVIII);
 Disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria (27 XIX);
 Dar participación a los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales (41, p. 6);
 A fijar el porcentaje que debe corresponder a los municipios de los impuestos sobre energía eléctrica (73 XXIX);
 Están obligadas a respetar las sentencias de amparo (103 I, 107 VII);
 Están obligadas a expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos de conformidad con las bases del art. 109;
 A establecer contribuciones a favor de los municipios (115 IV);
 Dar leyes por virtud de las cuales los gobernadores puedan celebrar convenios con los municipios a fin de que el estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que se indican (115 IV a, p. 2);
 Dar leyes por virtud de las cuales en la integración de las legislaturas locales se introduzca el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos (115 VIII, p. 10);
 Expedir leyes que fijan las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores tomando en cuenta el art. 123 en la que se comprenda a los empleados municipales (115 IX);
 Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otro estado (121, p. 1);
 Dar validez a los actos del registro civil realizados en otro estado (121 IV);
 Dar validez a los títulos profesionales expedidos por otros estados (121 V);
 Protestarán guardar y hacer guardar la constitución (128).

CONCURRENCIA:

La federación y las legislaturas de los estados pueden ejercer facultades concurrentes en materia de salubridad 4, p. 3, asentamientos humanos 74 XXIX C.

PODER EJECUTIVO LOCAL:

Estructura jurídica:

- Debe ser unipersonal (115 VIII);
 No podrán durar en su encargo más de seis años (115 VIII, p. 1);
 Su elección es directa en primer grado (115 VIII, p. 2);
 No podrán ser reelectos aquellos gobernadores cuyo origen sea la elección popular (115 VIII, p. 3);
 No podrá ser reelecto para el período inmediato el gobernador sustituto, interino o provisional o el ciudadano que desempeñe el cargo los dos últimos años (115 VIII inc. b);
 Sólo podrá ser gobernador un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de su estado o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección (115 VIII, p. 7);
 Son sujetos de juicio político por responsabilidad oficial (110, p. 2).

Facultades:

- Establecer escuelas de acuerdo con los criterios que dé el congreso de la unión y en coordinación con la federación (3 IX y 73 XXV);
 Aplicar leyes que la legislatura local emita en uso de facultades concurrentes en materia sanitaria (4, p. 3);
 Aplicar leyes locales en materia de vivienda (4, p. 4);
 Aplicar leyes locales en materia de protección de menores (4, p. 5);
 Aplicar leyes locales sobre profesiones y trabajos lícitos (5, p. 1 y 2);
 Aplicar leyes locales por virtud de las cuales se obligue a los particulares a prestar el servicio de las armas, jurado, concejiles y de elección popular (5, p. 4);
 Aplicar leyes sobre servicio social obligatorio (5, p. 4);
 Cuando en algún lugar no exista autoridad judicial, tratándose de delitos que se persigan de oficio, la autoridad administrativa podrá decretar la detención del acusado (16, p. 1);
 Podrán ordenar la práctica de visitas domiciliarias en materias sanitarias, de policía y fiscal (16, p. 2);
 Los gobernadores podrán solicitar al ejecutivo federal, con apego a las leyes, la inclusión de los reos extranjeros del orden común que existen dentro de su territorio en los tratados internacionales para los efectos de que cumplan su sentencia en su lugar de origen (18, p. 5);
 Por conducto del ministerio público perseguir los delitos (21, p. 1);
 Aplicar sanciones por infracciones a los reglamentos dentro de los límites constitucionales (21, p. 1 y 2);
 Por causa de utilidad pública, con fundamento en la ley, mediante indemnización, podrá expropiar bienes de particulares (27, p. 2);

Fijar la extensión de terreno que a su juicio sea necesaria para que las sociedades comerciales puedan operar (27 IV);

Con vista a la ley declarar la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública (27 VI, p. 2);

Nombrar representantes en las comisiones mixtas agrarias (27 XI, c);

Recibir las solicitudes de restitución o dotación de tierras agrarias (27 XII, p. 1);

Conceder la posesión de tierras o aguas en la extensión que juzguen pertinente, en los casos de que las comisiones mixtas no formulen dictamen (27 XII, p. 4);

Solicitar a la legislatura derogue las autorizaciones concedidas para la formación de asociaciones de trabajadores o productores (28, p. 7);

Ejecutar leyes de instrucción pública que emita su legislatura (31 I);

Arreglar los problemas de límites entre su estado y otro mediante convenio (45, 73 IV, 116);

Demandar a otro estado ante la suprema corte de justicia de la nación para el arreglo contencioso de sus problemas de límites (104 IV y 105);

Para instruir y disponer de la guardia nacional dentro de su territorio (73 XV, 76 IV y 89 VII);

Podrán solicitar a la suprema corte de justicia averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho que viole alguna garantía individual (97, p. 2);

Planear y regular de manera conjunta y coordinada con otros estados el desarrollo de centros urbanos comunes (115 VI);

Tener el mando de la fuerza pública de los lugares en donde residan habitual o transitoriamente (115 VII);

Celebrar convenios por virtud de los cuales los estados asuman el ejercicio de funciones federales (115 X, p. 1);

Cuando la legislatura local no esté reunida solicitar la protección de los poderes federales en los casos de violencia interior (122);

Intervenir emitiendo su opinión cuando se trate de dedicar nuevos locales al culto público (130, p. 10);

Aplicar leyes locales sobre asentamientos humanos que su legislatura dé (27, p. 3 y 73 XXIX c);

Prohibiciones:

Permitir el establecimiento de órdenes monásticas (5, p. 5);

La manifestación de las ideas no podrá ser objeto de inquisición administrativa (6);

Establecer la previa censura, exigir fianzas a los autores o impresores, coartar la libertad de imprenta, secuestrar la imprenta como instrumento del delito (7);

No podrán coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito (9, p. 1);

Conceder títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios o dar efecto a los otorgados en otros países (12);

Reconocer fueros y otorgar emolumentos que no sean compensación a servicios públicos y estén fijados en la ley local (13);

Aplicar leyes retroactivas en perjuicio de persona alguna (14, p. 1);

Privar a alguien de la vida, la libertad, propiedades o derechos (14, p. 2);

Molestar a alguien en su persona sin orden escrita fundada y motivada (16, p. 1);

Violar la correspondencia que circule por las estafetas (16, p. 3);

Aprisionar a alguien por deudas civiles (17);

Detener a alguien por más de tres días sin existir auto de formal prisión (19, p. 1);

Maltratar o cobrar gabelas a los presos en las prisiones (19, p. 3);

No podrán afectar la pequeña propiedad agrícola (27 XV, p. 1);

No podrán autorizar fraccionamientos sin haber quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos (27 XVII f);

No podrán gravar el patrimonio familiar (27 XVII g);

No podrán establecer restricciones al comercio interestatal (73 IX);

Las prohibiciones expresamente contenidas como absolutas y relativas en los artículos 117 y 118;

Inhibiciones:

Extender el derecho de petición en materia política a personas que no sean ciudadanas (8, p. 1);

Permitir a quienes no son ciudadanos asociarse o reunirse con fines políticos (9);

Permitir que reuniones armadas deliberen (9, p. 2);

Autorizar la portación de armas (10);

No podrán dar validez a las enajenaciones de tierras, aguas, montes hechos por jefes políticos o gobernadores con contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y a las diligencias de apeo y deslinde, transacciones y enajenaciones (27 VIII a y c);

Los extranjeros en tiempo de paz no podrán servir en la fuerza de policía o seguridad pública (12, p. 1);

No podrán permitir a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos (33);

No podrán conceder el derecho de voto a personas sujetas a proceso o durante la extinción de la pena (38 II y III);

No podrán ser diputados o senadores federales durante el desempeño de su cargo (55 V, p. 2 y 58);

No podrán inmiscuirse con las opiniones que emitan los diputados y senadores federales (61);

No podrán permitir que un senador o diputado desempeñe cargo alguno por el que se disfrute sueldo (62);

Los terrenos baldíos dentro de los estados pertenecen a la nación (73 XIX);

No podrán ser presidentes de la república a menos de que se separen seis meses antes de la elección (82 VI);

No podrán desempeñar dos cargos de elección popular (125);

No podrán hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto (126);

Obligaciones:

Respetar el derecho de petición y contestar por escrito (8, p. 1 y 2);

En relación con las personas sujetas a proceso y los reos condenados establecer sitios diferentes de resguardo (18, p. 1);

Organizar su sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medio de readaptación social del delincuente (18, p. 2);

Establecer sitios diferentes para que hombres y mujeres compurguen sus sentencias (18, p. 2);

Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (18, p. 4);

Reprimir a funcionarios que cometan abusos en las prisiones (19, p. 3);

Recibir y tramitar las solicitudes de restitución y dotación de tierras y aguas (27 XIX);

Preferir en igualdad de circunstancias a los mexicanos en relación con los extranjeros para toda clase de concesiones o empleos en que no sea indispensable la calidad de ciudadano (32, p. 1);

Publicar y hacer cumplir las leyes federales (120);

Dar entera fe a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otro estado (121, p. 1);

Dar validez a los actos del registro civil realizados en otro estado (121 IV);

Respetar los títulos profesionales expedidos por otros estados (121 V);

Respetar las sentencias de amparo y suspender el acto reclamado (103 I, 107 IV y VII);

Deberán protestar y hacer guardar la constitución (128);

Obrar como auxiliares de los poderes federales en materia de culto religioso (130, p. 1);

Aplicar leyes locales sobre asentamientos humanos que la legislatura dé con vista a las emitidas por el congreso de la unión (73 XXIX c y 27, p. 3);

Convenios:

Podrán celebrar convenios con la federación para que los reos condenados

por delitos del orden común extingan sus condenas en establecimientos dependientes del ejecutivo federal (18, p. 3);

Celebrar convenios de coordinación con el gobierno federal para la planeación (25, p. 3);

Podrán celebrar convenios con los municipios para hacerse cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de contribuciones específicas (115 IV a, p. 2);

Responsabilidad:

Los gobernadores incurrirán en responsabilidad por violaciones a la constitución cuando afecten a la pequeña propiedad (27 XV);

Son responsables por violaciones graves a la constitución y las leyes federales (110, p. 2);

PODER JUDICIAL LOCAL:

Estructura Jurídica:

Habrá un tribunal superior de justicia (art. 107 frac. XII, 108, p. 2 110, p. 2);

Habrá jueces inferiores (arts. 55 frac. V, p. 3, 104 frac. I, 107 frac. XII, 119 y 133);

Podrán establecer jurados (arts. 5, p. 4, 36 V, 20 frac. VI, 130, p. 17);

No podrá haber más de tres instancias en los juicios criminales (art. 23);

No podrá haber tribunales especiales (art. 13).

Facultades:

Los jueces locales pueden impedir a una persona el dedicarse al ejercicio de una profesión cuando se ataquen los derechos de terceros (art. 5, p. 1);

Los jueces pueden privar a alguien del producto de su trabajo (art. 5, p. 1);

Pueden obligar a los particulares a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin contar con su consentimiento (art. 5, p. 3 y 123 frac. I y II);

Podrán decretar el arraigo de cualquier persona en los casos de responsabilidad criminal o civil (art. 11);

Sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión con las formalidades de ley (art. 16, p. 1);

Con las formalidades de ley podrán dictar órdenes de cateo (art. 16, p. 1);

Los jueces son los únicos competentes para imponer penas (art. 21, p. 1);

Suspender los derechos de ciudadanía a los particulares (art. 38 VI);

Aplicar leyes federales cuando sólo se afecten intereses de particulares, cuando sean preferidas por los actores (art. 104 frac. I);

Conocer de la suspensión en materia de amparo directo (art. 107 frac. XI);

El tribunal superior conocerá de demandas de amparo por violaciones al art. 16 en materia penal 19 y 20 (art. 107 frac. XII);

Los jueces locales están facultados para admitir demandas de amparo y conceder la suspensión provisional (art. 107 frac. XII, p. 2);

Podrán decretar la detención de una persona por uno o dos meses, en los casos de extradición nacional o internacional respectivamente (art. 119);

Tienen jurisdicción sobre los inmuebles ubicados dentro del territorio de su estado (art. 121 V), con la excepción establecida en el artículo 132;

Tendrán jurisdicción sobre personas domiciliadas en otros estados cuando éstas se hayan sometido expresamente o por razón de su domicilio y hayan sido citadas personalmente (art. 121 frac. III, p. 2);

Prohibiciones:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público (art. 6);

No podrán secuestrar las imprentas como instrumento de delito (art. 7);

Juzgar a alguien con base en leyes privativas (art. 13);

Privar a alguien de la vida, la libertad, de sus propiedades o derechos sin juicio y sin las formalidades esenciales del procedimiento (art. 14, p. 2);

En juicios del orden criminal está prohibido imponer penas por analogía o mayoría de razón que no está decretada por una ley exactamente aplicable (art. 14, p. 3);

Aprisionar a alguien por deudas civiles (art. 17);

Quedan prohibidas las costas judiciales (art. 17);

Reducir a prisión preventiva a alguien que no merezca pena corporal (art. 18, p. 1);

Seguir un proceso por un delito no incluido en el auto de formal prisión (art. 19, p. 1);

No pueden aplicar como penas la mutilación, la infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento y cualesquiera otras inusitadas y trascendentales (art. 22, p. 1);

No pueden aplicar la pena de muerte por delitos políticos (art. 22, p. 3);

Juzgar a alguien dos veces por el mismo delito (art. 23);

Absolver de la instancia (art. 23) y

No podrán decretar embargos sobre bienes que integran el patrimonio familiar (art. 27 frac. XVII inc. g).

Inhibiciones:

No son válidas las diligencias de apeo y deslinde y demás operaciones practicadas entre 1856 y 1917 por los jueces de los estados por virtud de las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas, montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento y otros (art. 27 frac. VIII inc. c);

Los magistrados y jueces locales no podrán ser diputados o senadores federales a menos que se separen noventa días antes de la elección (ar. 56 frac. V, p. 3 y 58);

No podrán conocer de procesos que se inicien por opiniones emitidas por diputados y senadores (art. 61);

No podrán permitir que un diputado o senador en funciones desempeñe cargo alguno como juez o magistrado local (art. 62);

Las sentencias de los jueces sólo tienen obligatoriedad dentro del territorio de su estado (art. 121 III);

No podrán permitir que un ministro de algún culto herede a otro o a persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado (art. 130, p. 15);

Los jurados locales no podrán conocer de infracciones al artículo 130 (art. 130, p. 17);

Obligaciones:

En los juicios civiles los jueces locales están obligados a dictar sus sentencias conforme a la letra, a la interpretación jurídica o a los principios generales de derecho (art. 14, p. 4);

Los tribunales deberán estar expeditos para administrar justicia en términos de ley en forma gratuita (art. 17);

Deberán dictar los autos de formal prisión de conformidad con el art. 19, p. 1;

Deberán observar las garantías del proceso (art. 20);

Respetar las sentencias de amparo (art. 103 frac. I, 107 fracs. I, II, V, inciso c), y suspender el acto reclamado (107 frac. X), y pueden ser suspendidos para el caso de insistir en la repetición del acto reclamado (art. 107 frac. XVI);

Los jueces locales están obligados a conceder las extradiciones nacionales e internacionales conforme al derecho (art. 119);

Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados (art. 121, p. I);

Dar validez a los actos del registro civil realizados en otros estados (art. 121 frac. IV);

Dar validez a los títulos profesionales expedidos en otros estados (121 V);

Deberán protestar guardar y hacer guardar la constitución y leyes federales (art. 123); y

Están obligados a respetar la constitución y leyes federales (133).

Responsabilidad:

Los magistrados a los tribunales superiores son responsables por violaciones a la constitución y leyes federales (art. 108, p. 3 y 110, p. 2).

LOS MUNICIPIOS

Estructura Jurídica:

Gozan de capacidad jurídica para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos que presten (art. 27 frac. VI);

Serán administrados por ayuntamientos de elección popular directa (art. 50. 36 frac. V y 115 frac. I);

La constitución local determinará para los efectos de la responsabilidad oficial, quienes son servidores públicos en los municipios (art. 108 párrafo 4);

Existe una no reelección relativa respecto de los miembros de los ayuntamientos (art. 115 frac. I párrafo 2);

No habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado (art. 115 párrafo 1);

Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (art. 115 frac. II);

La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan, en todo caso percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (art. 115 frac. IV);

En la elección de los ayuntamientos deberá introducirse el principio de representación proporcional (art. 115 frac. VIII párrafo 10).

Facultades:

Establecer escuelas en coordinación con la federación y el estado (art. 36 frac. IX y 73 frac. XXV);

Llevar un catastro municipal (art. 36 frac. I);

Tiene derecho a percibir un porcentaje de las contribuciones especiales que les corresponde a los estados y que fije la legislatura local (art. 73 frac. XXIX);

Son competentes para aplicar legislación sobre asentamientos humanos (arts. 27 párrafo tercero y 73 frac. XXIX C);

Los ayuntamientos, de acuerdo con la ley, podrán expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (art. 115 frac. II párrafo 2);

Tendrán a su cargo, con el concurso de los estados, cuando la ley lo determine, los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia,

mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y las demás que las legislaturas determinen y su capacidad se los permita (art. 115 frac. III);

De acuerdo con la ley podrán coordinarse y asociarse con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos (art. 115 frac. III último párrafo);

Administrarán libremente su hacienda (art. 115 frac. IV);

Podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de contribuciones (art. 115 frac. IV, inc. a) párrafo 2o.);

Los ayuntamientos están facultados para aprobar sus presupuestos de egresos (art. 115 frac. IV último párrafo);

Los municipios, en los términos de las leyes federales, y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar las zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en relación con ello expedir reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (art. 115 frac. V);

Planear y regular de manera conjunta y coordinada con otros municipios el desarrollo de centros urbanos (art. 115 frac. VI);

Para celebrar convenios con el estado a efecto de que los municipios asuman la prestación de los servicios o la atención de diferentes funciones (art. 115 frac. X, p. 2).

Inhibiciones:

No pueden extender el derecho de petición en materia política a personas que no son ciudadanos (art. 8).

Obligaciones:

Impartir instrucción cívica militar a los mexicanos (art. 31 frac. II);

Respetar las sentencias de amparo cuando sean señalados como autoridades responsables (art. 107 frac. IV);

Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados (art. 121 frac. I);

Dar validez a los actos del registro civil realizados en otros estados (art. 121 frac. IV);

Dar validez a los títulos profesionales expedidos en diversos estados (art. 121 frac. V);

Los funcionarios municipales están obligados a protestar guardar la constitución y leyes secundarias (art. 128);

Llevar el registro de los ministros de los cultos (art. 130, p. 11).

Intervención sobre los municipios:

La legislatura local puede suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros (art. 115 frac. I, p. 30).

LA RECEPCIÓN DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES

ANÁLISIS COMPARATIVO

Laura Trigueros G.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Estructura jurídica. 2.1 Estructura jurídica general de los estados. 2.2 Estructura jurídica de los poderes locales. 3. Facultades explícitas en la constitución federal y en las constituciones locales. 3.1 Poder legislativo local. 3.2 Poder ejecutivo local. 3.3 Poder judicial local. 4.3 Municipios. 4. Obligaciones impuestas por la constitución federal en las constituciones locales. 4.1 Poder legislativo local. 4.2 Poder ejecutivo local. 4.3 Poder judicial local. 4.4 Municipios. 5. Prohibiciones e inhibiciones impuestas por la constitución federal. 5.1 Poder legislativo local. 5.2 Poder ejecutivo local. 5.3 Poder judicial local. 5.4 Municipios. 6. Conclusión.

1. Introducción

El sistema de distribución de competencias entre federación y entidades instituido por el artículo 124 constitucional no es un sistema puro. El supuesto general de que los estados confieren a la autoridad central las facultades indispensables para el desarrollo de su actividad y sus funciones, se ve alterado por un movimiento de centralización que se deja sentir en todos los ámbitos y que, a nivel constitucional, se revela en la determinación que hace el poder central de sus propias facultades, cada vez más extensas, y en los matices que se introducen a la regla general apuntada.

Esta situación no es exclusiva del sistema federal mexicano; el crecimiento y ensanchamiento del poder central puede observarse en otros regímenes del mismo sello; obedece a tendencias naturales en el equilibrio de fuerzas que implica una organización de este tipo.¹ Lo que sí resulta significativo es la desproporción alcanzada en este momento en la distribución de campos de acción y el sometimiento de que han sido objeto las entidades federativas.

En la constitución general, además de señalarse las facultades conferidas a los poderes federales, se establecen obligaciones y facultades expresas, prohi-

¹ Berber, G. y otros, *Federalismo y federalismo europeo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1965, p. 227 ss. Valente, W., *Local Government Law*, 2a. ed., West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1980.