



Máximo N. Gámiz Parral

DERECHO Y DOCTRINA ESTATAL



UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DERECHO Y DOCTRINA ESTATAL

MÁXIMO N. GÁMIZ PARRAL

DERECHO Y DOCTRINA
ESTATAL



UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México, 2000

Primera edición: 2000

DR © 2000. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-8921-3

CONTENIDO

Presentación	9
I. Antecedentes	11
II. Estado federal	17
III. Ámbitos competenciales de los gobiernos federal y estatal	21
IV. Constituciones estatales	29
V. Derecho, legislación local común y doctrina . .	57
VI. Propuestas	69
Bibliografía	71

PRESENTACIÓN

El contenido de la presente exposición se circunscribe a dos temas fundamentales tendientes a la obtención de un verdadero sistema federal en lo relacionado con el derecho constitucional estatal y con la doctrina jurídica en las entidades federativas de nuestro país.

En términos generales, las Constituciones estatales son una adaptación de lo establecido en la Constitución general de la República para la estructuración organizacional de los órganos de gobierno locales, además de la repetición de los derechos subjetivos públicos o garantías individuales, las disposiciones jurídicas acerca de la responsabilidad de los servidores públicos y las reglas para la modificación de dichas Constituciones, sin utilizar el ámbito de competencia residual que la misma norma fundamental asigna a los estados miembros, para que su regulación jurídica abarque y sea congruente con las condiciones y situaciones que prevalecen en cada una de las provincias mexicanas.

Para el efecto de escuchar las opiniones de juristas debidamente acreditados de los estados del país, en cuanto a las normas constitucionales federales, cuya vigencia y cumplimiento tienen efectos directos en las entidades federativas, así como también respecto a las posibilidades de enriquecer, con las características singulares para cada una de las partes integrantes del sistema federal, en sus diferentes Constituciones locales, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

Universidad Nacional Autónoma de México ha convocado al Primer Encuentro Nacional de Derecho Constitucional Estatal, que deseamos también, se constituya en un foro abierto y libre, que permita el intercambio de experiencias y de los diferentes criterios y puntos de vista que campean en las entidades federativas.

Por otro lado, deseamos aprovechar la asistencia de dicha representación estatal para dar a conocer la creación de un programa del Instituto, que persigue fomentar y alentar la realización de estudios de investigación y elaboración de iniciativas para diversificar y fortalecer un marco jurídico adecuado a la multiplicidad de condiciones económicas, políticas y sociales de cada entidad federativa, conformándose la doctrina jurídica que englobe el sistema jurídico local, en todas las respectivas disciplinas jurídicas que lo componen.

Uno de los objetivos es la publicación de los trabajos que se han realizado y los que se produzcan por los juristas de los estados, para que a mediano plazo se integre una más completa doctrina jurídica. El financiamiento de las publicaciones se integraría con un cincuenta por ciento por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y el resto por instituciones de educación, públicas y privadas, y por los organismos gubernamentales que así lo decidan; con la idea de recuperar dichos recursos económicos a partir de la venta de los ejemplares, en una proporción similar a las aportaciones. Las investigaciones y trabajos de doctrina serán sometidos previamente a un comité que dictamine la procedencia de la publicación.

Nos anima el ideal de que la doctrina jurídica estatal se inicie o se vigore con los esfuerzos de los juristas más connotados de cada localidad.

I. ANTECEDENTES

Nuestro país se ha conformado durante el transcurso de un pasado histórico rico en experiencias, y se ha dividido para su estudio en diferentes etapas y acontecimientos trascendentales.

Para fundamentar la adopción del sistema federal es imprescindible hacer referencia, cuando menos con brevedad, a los hechos acontecidos. La época indígena, durante el tiempo anterior a la llegada de los españoles, se caracterizó por la existencia de varios estados, en el caso de que aceptemos que los elementos indispensables para ello son la población, el territorio y los organismos gubernamentales; entre ellos podemos señalar de manera connotada a las tres grandes tribus: Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, que integraron la confederación, a las que, por supuesto, sumaríamos otros grupos y comunidades políticas en Mesoamérica; es decir, la existencia de varios estados. Con posterioridad, y en virtud de la conquista española, en la Nueva España ubicamos una situación política, económica y social con saqueo de recursos naturales y explotación de aborígenes, produciendo una cierta unidad, pero sin disipar la separación de grupos y regiones, con una población global para el siglo XVIII de tres y medio millones de habitantes, de los cuales el veinte por ciento eran europeos, españoles y criollos; un veinte por ciento de mestizos y el resto de indios y las diferentes castas; sin embargo, nació y se fortaleció un anhelo de libertad que produjo solidaridad de la Colonia, en contra de España.

Después del inicio de la guerra de independencia se produce la Constitución de Apatzingán, cuyo artículo 42 establece la división del país en diecisiete provincias, omitiendo a Texas, Nue-

vo Santander, Nuevo México y las Californias, que dio lugar al comentario de Manuel Orozco y Berra “no atinando yo a decir si aquellos legisladores las comprendieron en alguna otra provincia de las nombradas, o si las pusieron en olvido o por ignorancia”.¹

Después de años de lucha se aprueba por el Congreso el acta constitutiva de la Federación, cuyo artículo 7o. tiene la siguiente redacción.

Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y Texas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango, Nuevo México, y el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander que se llamaría el de los Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas.

Tal disposición también establecía que las Californias y el partido de Colima formaran los territorios. La anterior división territorial no coincide con la división del territorio de la Colonia, en la misma fecha.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 señala que nuestra patria adopta un gobierno republicano, popular y representativo, dentro de un sistema federal y democrático. En su artículo 5o. señala que el país se divide en el estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Guerrero, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de Zacatecas; agregando el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México;

1 Orozco y Berra, Manuel, *Idea de las divisiones territoriales de México, desde los tiempos de la dominación española hasta nuestros días*, México, El Mexicano, 1866.

dejando pendiente para resolver después el carácter que correspondería a Tlaxcala.

El Estado mexicano no se formó, sino que obtuvo su independencia con apoyo en las armas, y el reconocimiento posterior de las naciones sobrevino como complemento.

Las palabras finales de la aprobación y firma de la Constitución de 1824 fueron las siguientes:

Acaba el Congreso General de dar existencia y vida a esta nación, que después de tres años de haber completado la obra de su independencia, y puesto en libre ejercicio sus poderes, aún no tenía una Constitución verdaderamente nacional. Podemos ya decir que tenemos leyes fundamentales de las manos de los legítimos representantes del pueblo.²

Tres son los criterios que en la doctrina mexicana han aceptado carta de naturalización para fundamentar o explicar cómo surge el federalismo mexicano:

a) Por un lado, Agustín Cue Cánovas en *El federalismo mexicano* manifiesta que desde las comunidades regionales anteriores a la conquista española, hasta las diputaciones provinciales que surgieron a raíz de la Constitución de Cádiz de 1812, y pasando por las circunscripciones geográficas de la Colonia, se ha conservado la idea y las bases del federalismo, por lo que debe considerarse que su inicio fueron las organizaciones indígenas.

b) Miguel S. Macedo manifiesta “en virtud de la convocatoria al Segundo Congreso Constituyente en 1823 nacieron los estados de la federación mexicana, puesto que, establecido el sistema federal por el voto del congreso, los estados tuvieron vida propia al enumerarlos una ley posterior”.³

c) Lee Benson Netie ha expresado que el sistema federal surgió para el efecto de evitar la separación de las provincias me-

2 Contreras Rodríguez, Héctor, *El debate sobre federalismo y centralismo*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1971, p. 82.

3 Macedo, Miguel S., *Apuntes para la historia del derecho penal mexicano*, 1931, p. 209.

xicanas que estaban amenazando con tal decisión; lo que se ve reforzado por José Barragán Barragán:

Fundados en las más enérgicas y poderosas razones, se constituye desde este mismo día en república federada esta provincia bajo las bases siguientes: que Yucatán jura, reconoce y obedece al gobierno supremo de México siempre que sea liberal y representativo, pero con las condiciones que siguen: que la unión de Yucatán será la de una república federada y no en otra forma, y por consiguiente tendrá derecho a formar su Constitución particular y establecer las leyes que juzgue convenientes a su felicidad.⁴

También en Oaxaca se aprueban las bases provinciales y las bases para el gobierno del estado, que en su artículo 4o. expresan que Oaxaca es estado libre.

Ya hemos manifestado con antelación que las tres tesis mencionadas anteriormente se complementan.

Puesto que, si bien es cierto que las provincias estaban delimitadas, hemos de recordar, como lo asienta O'Gorman, que la división territorial adoptada en el acta Constitutiva no coincide con la división que existía en la Colonia en esa fecha y, aún más, que la división territorial de la Constitución de 1824 no coincide plenamente con la del Acta Constitutiva; por lo tanto, las diputaciones provinciales influyeron en la idea y el sentimiento regionalistas, pero no fueron suficientes para llegar a conformar la división territorial del inicio del México independiente. También parece ser verídico, aunque las fuentes de comprobación son preponderantemente los periódicos, que algunas de las provincias decidieron convertirse en estados, separarse; otras regiones pugnaron valiente y decididamente por la instauración del Estado federal, pero no podemos considerar dentro de este contexto a la totalidad. Por otra parte, es incuestionable que la división territorial de la Constitución de 1824 contempló propiamente la creación de estados cuyo territorio no coincidió con ninguna provincia, dejando inclusive pendiente el caso de Tlaxcala. Tampoco

4 Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, México, 1978, p. 139.

es conveniente menospreciar la influencia de las organizaciones indígenas, tal como la maneja Cue Cánovas; no concordamos con la opinión de Tena Ramírez de que el federalismo fue una reacción en contra del único régimen unitario que se conocía en el país, que representaba el absolutismo y tenía su sede visible en la ciudad de México, ni con lo manifestado por Mario de la Cueva, de que el federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de hombres.

La opinión mayoritaria es que el inicio del federalismo mexicano se dio con el Plan de Casa Mata el 11 de febrero de 1823, por cierto anterior a los pronunciamientos de Yucatán y de Oaxaca.⁵

5 Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 73.

II. ESTADO FEDERAL

A fin de omitir una definición de lo que es el Estado federal, varios tratadistas se han inclinado por señalar los elementos fundamentales o características de tal sistema, tales como José Gamas Torruco, Jorge Carpizo, Octavio A. Hernández, Ignacio Burgoa y otros. Las nociones fundamentales acerca de lo anterior nosotros las englobamos de la siguiente manera: un sistema federal se constituye con base en una Constitución general que establece la estructura organizacional del Estado, integrada por un Estado global que representa internacionalmente a varios estados componentes y que cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades, conservando la unidad; pero al mismo tiempo se reconoce la autonomía interior de los estados miembros dirigidos por gobiernos locales, dotados de facultades para realizar tareas y acciones para sus habitantes. Lo anterior da lugar a la concurrencia de dos órdenes gubernamentales que propician y garantizan un lazo de unión general y una pluralidad de particularidades en los aspectos políticos, económicos y sociales, con sistemas jurídicos que se complementan.

Otro enfoque para significar la naturaleza jurídica del Estado federal es el sustentado por Jorge Carpizo, basado en seis teorías:

1) La teoría de la cosoberanía, que sostiene la distribución de la soberanía de un Estado, toda vez que una parte queda asignada al Estado federal y el resto a las entidades federativas. Al principal exponente que cita Carpizo es a Alexis de Tocqueville, que elaboró la teoría después de conocer el sistema de gobierno implantado en Estados Unidos de América. Al sostenerse que la soberanía es única y no se puede dividir, además de estimar que

el gobierno federal es superior a los gobiernos estatales, se desechó esta teoría.

2) La teoría de la nulificación es mencionada por Carpizo, comentando lo expuesto por Calhoun y Seidel en el sentido de que si la soberanía es indivisible cuando la asignamos a la federación, los estados se transforman en inexistentes, y si en cambio la soberanía se deposita en los estados, entonces la Federación deja de tener vida. La certeza de que el Estado federal tiene plena vigencia ha descalificado la teoría de la nulificación.

3) La tercera teoría es la que manifiesta que el Estado federal es quien ostenta la soberanía, y las entidades federativas poseen derecho de dominación y libertad de acción, que el rasgo distintivo y la naturaleza jurídica son las relaciones de dominación. Jellinek se significó por el manejo de esta teoría.

4) Wilson popularizó la idea de que en realidad el Estado federal no está dividido, pues es un Estado único pero formado por dos partes distintas, que el gobierno es el que se separa en dos órbitas de competencia diferente.

5) Jean Dabin, citado por Carpizo, presenta una interesante innovación a las doctrinas de la estructura jurídica del Estado federal, estimándose este último como una forma de descentralización; para este tratadista, el poder es el que se descentraliza cuando dentro del Estado existen grupos u órganos que detentan ejercicio del poder en una esfera determinada y, por supuesto, más reducida que la correspondiente al Estado federal. Con esta forma de descentralización se promueve la intervención de los ciudadanos, a la vez que se les acerca a los centros que ejercen el poder de sus comunidades, permitiendo además una vigilancia más estrecha para evitar desvíos de los funcionarios aludidos. La intervención anterior de los ciudadanos en los órganos de poder locales no les limita de ninguna manera a que participen en la designación de los titulares del poder federal. Tal como lógicamente se desprende, existe una descentralización administrativa, pero también una descentralización política, lo que es relevante.

6) Ya dentro de la tesis de que el Estado federal es una forma de descentralización, Kelsen se suma a ella, y para explicarla con mayor amplitud hace mención de los tres círculos estatales; es decir, la Constitución, que es la norma fundamental que estructura al Estado y que crea el orden federal y los órdenes locales; en segundo lugar, el gobierno federal con su respectivo orden jurídico, y finalmente los órdenes jurídicos estatales y sus respectivos gobiernos creados por tales reglas de derecho. La Constitución prevé las competencias y la ubicación de la Federación y de los estados, y de ninguna manera establece subordinación. El Estado federal es el todo y sus partes el orden federal y los órdenes estatales.⁶

Tanto las características del sistema federal, así como la explicación de las seis teorías para explicar la naturaleza jurídica del mismo, nos proporcionan las nociones esenciales para ubicarnos en una posible definición, campo en el que tampoco existe unanimidad, pero consideramos indispensable incursionar sobre dicho enfoque. La raíz etimológica de la palabra “federalismo” deviene del concepto “federación”, y este último nace del vocablo latino *foedus* o *federare*, cuyos significados son ligar, unir o alianza, desprendiéndose, por consecuencia, que un Estado federal es el que está integrado por varios estados o entidades que tienen relativa identidad propia. José María Luis Mora estima que el sistema federal es aquel en que se hallan reunidos varios gobiernos independientes en el ejercicio de ciertas funciones de la soberanía y dependientes de uno general.⁷

Para Moushkeli, el Estado federal tiene una doble cara, pues en algunas condiciones se presenta como un estado unitario, y, en cambio, en otras, su apariencia es la de una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto

6 Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, *Sistemas federales del continente americano*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972.

7 Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 1977, p. 274.

grado, pero que toman parte o intervienen en la formación de la voluntad del Estado.⁸

También encontramos definiciones de Montesquieu, Madison, Meyer, Gierke y muchos otros.

Hemos de concluir que en el mundo existen varios Estados federales, pero que cada uno lo ha caracterizado de acuerdo con las condiciones y realidades de su tiempo, de sus habitantes y de los motivos por los cuales fue adoptado, pero los rasgos que identifican a tal sistema los hemos de señalar en aquellos puntos que son coincidentes en cuanto a la naturaleza jurídica, las constantes en la descripción de sus características y después del análisis de las diferentes definiciones, elementos que ya han sido expuestos.

8 Moushkeli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981, p. 149.

III. ÁMBITOS COMPETENCIALES DE LOS GOBIERNOS FEDERAL Y ESTATAL

Apoyados en las diferentes concepciones del Estado federal y en las diversas formas de asignar funciones a los gobiernos que conviven en un sistema federal, mencionados y utilizados por los juristas en la doctrina internacional, podemos afirmar que hay tres disímiles principios para determinar jurídicamente las tareas y facultades para los diferentes gobiernos:

1. Incluir en la Constitución general el listado y la especificidad acerca de las facultades que ejercen, en atención al pacto del sistema federal, las autoridades e integrantes del gobierno federal y dejando a los gobiernos estatales con competencia para ejercer sus atribuciones en todo lo que no quede comprendido en dicha descripción.

2. *A contrario sensu* establecer con mención precisa en la Constitución general las tareas y funciones que deben llevar al cabo los gobiernos locales de las entidades federativas; con la consecuencia y el principio de que el gobierno federal queda facultado para realizar todas las acciones que no quedan comprendidas dentro de lo asignado a dichos gobiernos estatales.

3. Determinar en la Constitución general, con acuciosidad y claridad, tanto las atribuciones que se asignan al gobierno federal, así como las facultades para las acciones que quedan a cargo de los gobiernos de los estados componentes.

En el sistema federal mexicano se ha optado por la opción señalada en el primero de los mencionados, aun cuando recientemente se ha modificado y se ha convertido en un sistema mixto, al establecer en el artículo 122 de la Constitución general de la

República las funciones del gobierno federal dentro del Distrito Federal, y al mismo tiempo las atribuciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales del Distrito Federal, por lo que en este caso de excepción nos situamos dentro del inciso 3 señalado anteriormente.

Independientemente de lo relacionado con el Distrito Federal, en el artículo 124 de la Constitución federal se preceptúa para determinar que el ámbito competencial de las autoridades federales queda definido, y por el contrario, la competencia de los organismos gubernamentales estatales se sujetará al ámbito de competencia residual, que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.⁹

De manera directa las facultades del Poder Ejecutivo federal quedan mencionadas en los artículos 89 y 90 de la Constitución general de la República, a las que habría que agregar algunas otras diseminadas en la mencionada carta fundamental, como la relativa a los artículos 25, 26, 29 y al segundo párrafo del 131 constitucionales, y otras más.

En lo que respecta al Poder Judicial federal, son básicas para la definición de las facultades y competencias de sus órganos integrantes, las disposiciones constitucionales plasmadas en los artículos 103, 104, 105 y 106.

El artículo 73 de la carta magna especifica cuáles son las atribuciones legislativas que se asignan al Congreso de la Unión, las que han seguido una trayectoria de aumento constante, con violación al pacto federal, pues el resultado ha sido el de reducir la competencia legislativa de los congresos estatales.

En uno de nuestros libros que lleva por título *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, señalamos las reformas que a partir de 1917 ha sufrido el artículo 73 de la Constitución general de la República, para el efecto de

9 Gámiz Parral, Máximo N., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 3a. ed., México, Limusa, 2000, p. 171.

ejemplificar el aumento de la competencia del Congreso de la Unión. El texto fue publicado en su segunda edición por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a principios del año 2000. Las mencionadas reformas aparecen en las páginas 122, 123 y 124, al siguiente tenor:

a) La publicada en el *Diario Oficial* del mes de septiembre de 1929, que proporciona exclusividad a las autoridades federales para conocer de los conflictos laborales de ferrocarriles y empresas concesionarias del transporte, de minería, de hidrocarburos, del mar y zonas marítimas.

b) La que prohíbe a las entidades federativas aplicar las leyes del trabajo relativas a la industria textil, publicada en el *Diario Oficial* del día 27 de abril de 1933.

c) La que otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de energía eléctrica, publicada en el *Diario Oficial* del día 18 de enero de 1934.

d) La que amplía las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre industria cinematográfica y energía eléctrica.

e) La que asigna la competencia a las autoridades federales para conocer de la aplicación de las leyes del trabajo en lo que se refiere a la industria eléctrica, y restringe en ese sentido la competencia de las autoridades locales, publicada en el *Diario Oficial* el día 14 de diciembre de 1940.

f) El día 24 de octubre de 1942 se publica en el *Diario Oficial* una reforma constitucional que le concede la facultad al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre: 1) comercio exterior, 2) aprovechamiento y explotación de recursos naturales, 3) instituciones de crédito y sociedades de seguros, 4) servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, 5) especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, y explotación forestal. Para que el impacto fuera menor, se estatuyó que las entidades federativas recibirían participaciones de estas contribuciones y que los municipios participarían, pero sólo en lo que se refiere al impuesto sobre energía eléctrica.

g) Para legislar sobre hidrocarburos se le amplía su competencia al Congreso de la Unión, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial* el 18 de noviembre de 1942.

h) Se amplía la competencia del Congreso para dictar leyes sobre apuestas y sorteos, en resolución aplicada el 29 de diciembre de 1947.

i) El 13 de enero de 1966 se amplía la facultad legislativa del Congreso y se le asigna la de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

j) Para el efecto de legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales se le amplía la facultad al Congreso mediante reforma publicada el 24 de octubre de 1967.

k) El 6 de febrero de 1975 se amplía nuevamente la facultad legislativa del Congreso y se le atribuye la de legislar sobre energía nuclear.

l) Ampliando propiamente las funciones de la federación, se determina la concurrencia de la federación, estados y municipios, en materia de asentamientos humanos mediante modificación constitucional del día 6 de febrero de 1976.

m) En el *Diario Oficial* del día 3 de febrero de 1983 se amplía nuevamente la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre planeación nacional, sobre programación económica y producción de satisfactores, y sobre inversión y regulación de la inversión pública y transferencia de tecnología.

Después de las modificaciones al artículo 73 que se publicaron el 3 de febrero del 1983, se produjeron las siguientes:

n) La fracción VI de dicho artículo fue derogada, en virtud de que contenía las bases para legislar en lo relativo al Distrito Federal, que fue cambiada substancialmente e incluidas, las bases en el artículo 122 de la misma Constitución.

ñ) La fracción VIII se amplió en su redacción anterior, quedó igual pero con el agregado; “así mismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congre-

so de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública”.

o) En la fracción X se cambió la expresión “servicios de banca y crédito” por la vigente que es “intermediación y servicios financieros”. De igual manera se suprimió la siguiente expresión: “para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28”.

p) La fracción XXI fue sujeta al agregado del siguiente párrafo: “las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales”.

q) La fracción XXIII que había sido derogada con anterioridad, fue utilizada para incluir el siguiente texto: “Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”.

r) A principios del año 2000 se adiciona el artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión a expedir la ley que regule la organización del órgano superior de fiscalización de la federación, así como las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal.¹⁰

Sustentamos el criterio de que cualquier adición al ámbito de competencia de los poderes federales significa un incumplimiento al principio contenido en el artículo 124 de la Constitución general, violando la condición esencial que sirvió de base para el establecimiento de nuestro sistema federal; es decir, el pacto para la constitución del sistema federal quedó asentado de manera original y condicionante para su operatividad, por lo que debemos considerarla una decisión fundamental, que no puede ser modificada por el constituyente permanente, aun cuando se

10 Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, nota 5, pp. 122-124.

pueda argumentar que los estados miembros no han ocupado los espacios que les corresponden dentro de su competencia residual.

En todas las relaciones o enumeraciones de los diferentes tratadistas mexicanos, de las decisiones fundamentales o esenciales contenidas en la Constitución del 17, aparece lo relativo al federalismo. Y ¿cuál será el alcance del federalismo como principio esencial? El expresar la permanencia de un gobierno federal, coexistente con los gobiernos locales de los estados, no nos indica más que un principio general que debe descansar en algunos otros principios, entre los que de manera indispensable señalamos la distribución de competencias de los componentes del pacto federal. Al integrarse el Estado federal y suscribirse el pacto o acta constitutiva, inexorablemente se adopta implícito o expreso, un criterio respecto de la asignación de ámbitos competenciales. Esa distribución de competencias es un factor trascendental para que los estados contratantes o potencialmente componentes acepten su inclusión dentro del Estado nuevo que se crea, porque debemos aceptar que la intención y el interés de las entidades federativas para formar un Estado federal es fortalecerse, conseguir mejores condiciones para su desarrollo, con respeto y libertad para sus hombres, y para estar en opción de llegar a ello se debe estimar que es congruente con tal aspiración la competencia que a sus autoridades locales le sea atribuida en la Constitución. La variación de su esfera competencial con posterioridad al pacto federal constituye una modificación sustancial de las condiciones que tuvieron para coaligarse, asociarse o integrarse en un Estado federal.

¿Hasta qué punto la modificación de la división de competencias puede estimarse como violatoria de uno de los principios esenciales de la Constitución? De cualquier manera, puesto que no es posible establecer una gradación en la modificación y, en todo caso, es inexacto afirmar que cuando el cambio de la división competencial originaria llegue al extremo se estaría arribando al Estado unitario o central, y que sólo en esa hipótesis se estaría violando una de las decisiones fundamentales. Como jurídicamente no es posible señalar los grados en el cambio de competencias, que casi destruya o haya destruido ya el sistema federal, debemos concluir que el aumento de la competencia de las entidades federativas, es una violación a una

decisión fundamental y por lo tanto inconstitucional. Si a lo jurídico aunamos lo de *facto* excedido podremos recapacitar sobre lo importante del tema.

Podría aceptarse como explicación, mas no como justificación, que el no ejercicio de las facultades da lugar a la creación de normas y a la realización de lo omiso por parte de la Federación.¹¹

11 Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, nota 5, pp. 96 y 97.

IV. CONSTITUCIONES ESTATALES

Es válida la aseveración de que las atribuciones de las autoridades y funcionarios gubernamentales deben sustentarse en una disposición jurídica vigente que las otorgue, pues de lo contrario las acciones realizadas carecen de soporte legal, y consecuentemente arbitrarias y de posible anulación; debido a lo cual, los ordenamientos jurídicos federal y local son indispensables para el esclarecimiento de las facultades que están en la opción de realizar en los respectivos niveles, de donde resulta con claridad la importancia trascendental de la creación del derecho y su debido cumplimiento y aplicación. Surge también la necesidad de que la población y los gobernantes estén debidamente informados de las normas legales vigentes.

Dentro de la reglamentación constitucional de los estados debemos considerar la obligatoriedad para respetar lo establecido en la Constitución general de la República, así como las influencias que la Federación produce en las entidades federativas; y por supuesto que también las condiciones y realidades de las entidades federativas tienen repercusión en el contenido de la Constitución federal; lo anterior, toda vez que la Constitución general es el documento que representa el pacto original de la Federación mexicana que simboliza la unión voluntaria de las provincias.

En *The American Commonwealth*, lord Bryce sostiene que existen dos fuerzas que caracterizan a los sistemas federales, siendo ambas contradictorias, puesto que una es la centralizadora, que proporciona unidad de mando y coherencia a un gobierno federal, y la otra descentralizadora, que tiende a delegar o repartir atribuciones entre los distintos gobiernos estatales y municipales;

por ello, la historia y la caracterización de nuestro sistema federal es el equilibrio y desequilibrio entre las dos fuerzas mencionadas.

Lo correspondiente a la soberanía se debatió en el primer Congreso Constituyente, y aunque el resultado fue el de depositar la soberanía en la nación, entendida ésta como la conjunción de habitantes y territorios, en 1824 fue tan importante la participación de los estados que el diputado Rafael Mangino llegó a proponer que la soberanía radicara esencialmente en la reunión de los estados.

Lo expresado planteó una polémica, porque a los estados también se les estimó como libres y soberanos; sin embargo, Juan de Dios Cañedo y Manuel Crescencio Rejón precisaron en el curso de los debates de dicha Constitución de 1824 que lo referente a que los estados son libres se debe entender como el ejercicio de atribuciones exclusivas por parte de tres poderes de gobierno independientes de los federales, y que en lo que respecta a que son soberanos es para enfatizar que tales atribuciones son de exclusiva competencia de los órganos estatales sin revisión o modificación posible por parte de los poderes federales.

En el contexto de la Constitución federal se encuentran una serie de principios que resultan fundamentales, como el relativo a la garantía de la forma republicana de gobierno, representativa, democrática y federal, que al estar compuesta por estados unidos en una Federación, lo están igualmente en cuanto a la forma de gobierno, implicando que no hay la posibilidad, aunque los estados son libres y soberanos, de que adopten una forma de gobierno distinta de la republicana. De tal suerte que se producen varias consecuencias, como son el respeto a la celebración y resultados de las elecciones en las entidades federativas, para la renovación legítima de los poderes de un estado; el respeto a las autoridades legítimamente constituidas, lo cual representa un respaldo por parte del gobierno federal para dichas autoridades y un rechazo hacia cualquier intento de deponer en forma revolucionaria o ilegal dichas autoridades; respeto a los periodos constitucionalmente previstos para los titulares de cada uno de los poderes estatales,

implicando la cancelación de las reelecciones prohibidas constitucionalmente, así como la eliminación de continuismo en los personajes políticos.

Al establecerse la separación orgánica de las distintas funciones de gobierno en un estado, se presenta como imprescindible que las entidades federativas deben adoptar la división y separación de sus tres poderes.

Con relación a las garantías individuales o derechos subjetivos públicos, los estados se ven impedidos de restringirlas, pero existe la posibilidad de que las entidades federativas puedan aumentarlas cuantitativa y cualitativamente en sus diferentes territorios y con inclusión en sus Constituciones estatales, desprendiéndose inclusive que los estados quedan en opción de establecer medios de protección para lograr el cumplimiento de estas adicionales garantías.

La Constitución federal también establece prohibiciones que deben acatar los estados miembros, como las contenidas en el artículo 117 constitucional federal, acerca de quedar impedidos para celebrar alianzas o coaliciones con otros Estados o con potencias extranjeras; el impedimento para acuñar moneda, emitir papel moneda, y estampillas; la prohibición para gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio y el no poder gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; la nula posibilidad para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; de igual manera, que los estados y los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y algunas otras. El artículo 118 de la Constitución federal también establece que los estados sólo pueden, con consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, y algún otro en puertos; imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente o buques

de guerra; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora.

En cambio, el artículo 116 constitucional federal preceptúa las normas generales a que deben sujetarse los titulares de los poderes de los estados, así como las condiciones para que se garanticen en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, aspectos en materia electoral, en la institución de tribunales de lo contencioso administrativo; así como que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se deben regir por leyes que expidan las legislaturas de los estados con respeto al contenido del artículo 123 de la Constitución Política federal.

También dentro del contexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estatuye el cumplimiento obligatorio para las entidades federativas de los artículos constitucionales federales 25 y 26, respecto de la rectoría económica del Estado y el sistema de planeación como base para el desarrollo de la administración pública. El contenido del artículo 119 de la Constitución federal no sólo establece la obligación de los poderes de la Unión para proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior, sino también el deber de las autoridades de los estados y del Distrito Federal para entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera; y finalmente, que las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo federal.

El artículo 133 constitucional federal es imperativo en su cumplimiento y respeto para los estados en el sentido de que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los

jueces de cada estado se arreglaran a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.¹²

En el artículo 135 de la Constitución federal queda determinado que dicha Constitución puede ser adicionada o reformada, para lo cual se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las acuerde, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En el ámbito constitucional encontramos una constante preocupación de la doctrina jurídica para el estudio, análisis y propuestas sobre la Constitución general de la República, olvidándonos de que cada entidad federativa cuenta con una Constitución local, que merece nuestro esfuerzo y atención correspondiente. El señalamiento es operante tanto para los juristas de la capital de la República, que han contribuido al derecho constitucional como para los de provincia. Entre otros ejemplos de los juristas de los estados componentes podemos señalar la obra de Mariano Coronado sobre la Constitución de 1857; la de Yanuario Manzanilla escrita en 1882; los trabajos de Aurelio Campillo de 1928; las normas preconstitucionales que en materia laboral se promulgaron en Yucatán gracias a Salvador Alvarado, en Jalisco por Manuel M. Diéguez, y en Veracruz con la intervención de Heriberto Jara; las aportaciones al amparo mexicano de Rejón y Otero; en tiempos recientes Carpizo y Valadés; por citar solo algunos, puesto que las contribuciones son innumerables.

Atendiendo al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dentro de las Constituciones locales y la legislación común, las entidades federativas deben asumir su derecho y obligación de cubrir las atribuciones de la competencia residual a que hemos aludido con antelación para imprimir sus particularidades y condiciones específicas de cada estado miem-

12 Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, nota 9, p. 175.

bro de la Federación. De igual manera cubrir el vacío de la exigua o inexistente doctrina jurídica estatal. Algo se ha avanzado.

Referimos en seguida algunas novedades, por vía de ejemplo, que los estados han incluido en sus Constituciones estatales, y con sólo un recorrido de la tercera parte de tales ordenamientos jurídicos:

Para el estado de Aguascalientes es preciso señalar algunas de sus disposiciones constitucionales:

Artículo 4o. La familia constituye la base fundamental de la sociedad. Cualquiera doctrina o credo que en alguna forma mine sus cimientos se considerará atentatoria de la integridad misma del estado.

Por la misma razón, el hogar y, particularmente, los niños, serán objeto de especial protección por parte de las autoridades. Toda medida o disposición protectoras de la familia y de la niñez, se considerarán de orden público.

Artículo 56. Los magistrados y jueces deberán ser nombrados mediante un concurso de oposición, aplicado por el consejo de la judicatura estatal, como se disponga en la ley respectiva y durarán en su cargo diez años durante los cuales serán inamovibles, salvo caso de mala conducta debidamente comprobada, calificada por el consejo de la judicatura estatal o previo de responsabilidad ante el congreso del estado.

Ninguna persona que haya sido magistrado podrá ser nombrada para un nuevo periodo salvo que hubiera ejercido el cargo con carácter de provisional o interino.

Artículo 91. En caso de que desaparecieren los poderes ejecutivo y legislativo, el supremo tribunal de justicia nombrará un gobernador provisional. Si desaparecieren todos los poderes, será gobernador provisional el último presidente del supremo tribunal de justicia, a falta de éste y por su orden, el último secretario general de gobierno, el presidente de la comisión permanente, o bien, quien haya fungido como presidente de la anterior legislatura.¹³

13 Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

En el estado de Baja California Sur, nos parecen significativos los siguientes preceptos:

Artículo 10. Todos los habitantes del estado tienen derecho a casarse y fundar una familia. Disfrutarán de iguales derechos y obligaciones en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo.

Artículo 11. El matrimonio y la familia constituyen la base fundamental de la comunidad; consecuentemente, el hogar, la maternidad y la infancia serán objeto de especial protección por parte de las autoridades.

Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de el, tienen derecho a igual protección y a ser inscritos en el registro civil.

Es derecho correlativo a la calidad de padres, la determinación libre, informada y responsable, acerca del número y espaciamiento de los hijos y su educación, como deber supremo ante la sociedad.

Toda medida o disposición protectoras de las familias y la niñez se consideran de orden público.

Artículo 13. Además toda la educación que imparta el Estado y Municipios será gratuita.

Artículo 19. Todos los habitantes del Estado tienen derecho a participar en la vida cultural, artística, científica, tecnológica y deportiva de la comunidad y en los beneficios que de ello resulten.¹⁴

En el estado libre y soberano de Baja California se estatuyen el referéndum y el plebiscito para aprobar o derogar disposiciones legislativas y resoluciones del Ejecutivo estatal. La celebración y el cumplimiento de los requisitos queda bajo la responsabilidad del Instituto Estatal Electoral.

Es de interés señalar que el Instituto Estatal Electoral en materia electoral tiene derecho de iniciativa de ley, así como los ciudadanos residentes en el estado, conforme a una ley reglamentaria existente.

Respecto del estado de Nayarit, su Constitución estatal menciona como requisito para ser gobernado, en el artículo 5o., fracción VI:

14 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

“No haber figurado directa ni indirectamente en alguna sedición, cuartelazo, motín o asonada”.¹⁵ Entre las facultades del gobernador del estado, que se incluyen en el artículo 69, en la fracción XIV dice: “Dispensar el pago de las fianzas carcelarias cuando lo estime de justicia”;¹⁶ en la fracción XV se estipula: “Castigar correccionalmente a los que le falten al respeto o desobedezcan sus disposiciones gubernamentales, en los términos que establece el artículo 21 de la Constitución General de la República”.¹⁷ En el artículo 70 de la misma Constitución, en lo relativo a que en ningún caso puede hacer legalmente el gobernador del estado, en su fracción VI se manifiesta: “Intervenir en las elecciones para que recaigan o no en determinadas personas, ya lo haga por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo éste motivo de nulidad en las elecciones y causas de responsabilidad”.¹⁸

Consideramos oportuno también transcribir otros dos artículos:

Artículo 84. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Artículo 138. En el caso del artículo 76 fracción V de la Constitución General de la República, asumirá el Poder Ejecutivo, el presidente del congreso o de la comisión permanente si aquel estuviera en receso, y a falta de estos funcionarios, el vicepresidente, el primer secretario o el segundo por el orden que se indica. Si los miembros legislativos ya dichos, se encontraran impedidos por fuerza de las circunstancias anormales que priven, entonces será gobernador el secretario general de gobierno o el presidente del Tribunal Superior de Justicia, en el mismo orden que menciona. Quien fuere gobernador en las circunstancias citadas, convocará a nuevas elecciones exactamente a los treinta días de estar ejercitando el interinato, ajustándose en todo a la Constitución local y a la Ley Electoral.¹⁹

15 Constitución Política de Nayarit

16 *Idem.*

17 *Idem.*

18 *Idem.*

19 *Idem.*

Con relación al estado de Zacatecas mencionamos:

El artículo 3o., en su inciso C: “El estado ejercerá una acción dinámica para lograr la equidad en los procesos productivos y distributivos y ampliar la capacidad de superación de la población”.²⁰

En el artículo 6o., dos párrafos son de interés: “Se reconoce personalidad jurídica a la familia”,²¹ y “Los niños gozarán de atención y cuidados especiales por parte de las instituciones públicas y de la colectividad, para que alcancen un desarrollo equilibrado y armónico de todas sus facultades y se desenvuelvan en un ambiente de libertad y dignidad. Las leyes determinarán los medios para la eficaz protección de los derechos de los niños”.²²

El artículo 20 en su inciso 8: “Los ciudadanos zacatecanos tendrán el derecho de estar representados en todos los organismos que tengan a su cargo funciones electorales, así como las de consulta a la población que estén previstas por las leyes para el mejor desempeño de las atribuciones de los poderes públicos”.²³

En el artículo 43 y en su fracción V se otorga el derecho de iniciar leyes o decretos ante la legislatura estatal: “A los representantes del estado ante el Congreso de la Unión”.²⁴

En el artículo 47, respecto de las facultades de la legislatura, correspondientes a su fracción VI: “Investir al gobernador del estado de facultades extraordinarias, cuando las circunstancias lo exijan y aprobar o reprobado los actos emanados del uso de tales facultades. Las facultades extraordinarias se concederán por tiempo limitado y en el decreto que con tal motivo se expida, se expresarán con claridad y precisión todas y cada una de ellas”.²⁵

20 Constitución Política del Estado de Zacatecas.

21 *Idem.*

22 *Idem.*

23 *Idem.*

24 *Idem.*

25 *Idem.*

Y en la fracción XXIV: “Formular objeciones ante los poderes de la unión sobre las leyes y decretos que perjudiquen o se opongan a los intereses del estado”.²⁶

En el artículo 54, respecto a que si no se hubiere hecho la declaratoria después de la elección del gobernador, para efectuarse la renovación, o si no se presentare el día señalado el electo a tomar posesión de su cargo, cesará quien estuviere encargado del gobierno, el artículo 55 menciona:

En el caso del artículo anterior así como en las faltas repentinas se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de gobernador provisional, el presidente del Tribunal Superior de Justicia, mientras la legislatura hace la designación a que se refiere el artículo siguiente, llamándose al electo a cuyo efecto le señalará la legislatura el término de 30 días advirtiéndole que de no hacerlo, sin causa justificada, se tendrá por renunciado al cargo.²⁷

En relación con las atribuciones y facultades de los ayuntamientos, se incluye la de: “Convocar a los ciudadanos para que presenten iniciativas de reglamentos municipales y propuestas para mejorar la administración y los servicios públicos”.²⁸

El artículo 103 nos dice: “No será pagada por la secretaría de finanzas cantidad alguna sin orden del gobernador y autorizada por el presupuesto de egresos”.²⁹

En la Constitución Política de Chihuahua se establece en el artículo 5o. lo siguiente: “Todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción. En el estado de Chihuahua no podrá establecerse la pena de muerte”.³⁰

26 *Idem.*

27 *Idem.*

28 *Idem.*

29 *Idem.*

30 Constitución Política del Estado de Chihuahua.

En el artículo 6o. se dice: “Toda persona privada de su libertad tiene derecho a ser alimentada y a tener acceso a asistencia médica, con cargo a los fondos públicos”.³¹

En el artículo 8o. se establece:

En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas.

En la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto.³²

En el artículo 14 se dice: “Los funcionarios y empleados públicos, los militares en servicio activo, los estudiantes, los confinados y los reos sentenciados a prisión no adquieren vecindad en el estado, si en él residen, sólo por sus funciones, empleos, comisiones, estudios o condenas, respectivamente”.³³

Resulta interesante que dentro del artículo 27 encontramos estos dos principios:

Todas las campañas electorales serán laicas.

Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del estado, municipio o distrito, según sea el caso, y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del periodo para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación.³⁴

31 *Idem.*

32 *Idem.*

33 *Idem.*

34 *Idem.*

Con relación a la desaparición de poderes, es oportuno transcribir los siguientes artículos:

Artículo 33. En caso de desaparición, solamente del Congreso, del Ejecutivo o del Supremo Tribunal de Justicia, los demás poderes procederán en la forma prescrita en esta constitución, a restablecer el poder desaparecido.

Artículo 34. Si desaparecieren al mismo tiempo el Congreso y el Ejecutivo, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia asumirá por ministerio de ley y sin ningún otro requisito el Poder Ejecutivo y convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de diputados al Congreso; y éste, una vez instalado, nombrará Gobernador con el carácter que corresponda.

Artículo 35. En caso de que desaparecieren los tres Poderes del Estado, asumirá el Poder Ejecutivo, con el carácter de Gobernador Provisional, cualquiera de los funcionarios que lo hayan sido en el periodo constitucional anterior al desaparecido en el orden que a continuación se indica:

- I. El último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia;
- II. El último Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente en su caso;
- III. El último Vicepresidente del Congreso;
- IV. El último Secretario General de Gobierno, y
- V. Sucesivamente, el Presidente Municipal, que habiendo permanecido dentro del orden legal, represente a alguno de estos municipios: Chihuahua, Juárez, Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral, Camargo, Nuevo Casas Grandes, Jiménez, Guerrero y Madera.

La persona que asuma el Poder Ejecutivo conforme a este artículo, convocará dentro de los noventa días siguientes a elecciones de diputados al Congreso, y éste una vez instalado, nombrará Gobernador con el carácter que corresponda.³⁵

En el artículo 68, en su fracción V, se otorga el derecho de iniciar leyes y decretos: “A los chihuahuenses, mediante iniciativa popular presentada en forma por ciudadanos debidamente

35 *Idem.*

identificados, cuyo número sea cuando menos el 1% de los inscritos en el padrón electoral”.³⁶

El referéndum queda incluido y reglamentado en principio por el artículo 73, que a la letra dice:

Las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, serán sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así lo solicita ante el Instituto Estatal Electoral, el cuatro por ciento, cuando menos de los ciudadanos del Estado inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

Las leyes objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas o abrogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dieciocho meses.

El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo de los resultados del referéndum y ordenará su publicación en el Periódico Oficial. Lo mismo hará con el texto de las leyes ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso o a la Diputación Permanente las que no lo hayan sido para que proceda a su derogación o abrogación inmediata. En este último caso, se convocará a periodo extraordinario de sesiones en un plazo que no excederá de quince días hábiles a partir de la fecha de su recepción.³⁷

Dentro de las facultades y obligaciones del gobernador, en su artículo 93, fracción XVI, se expresa: “Solicitar al Instituto Estatal Electoral someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del estado”.³⁸

El artículo 142 señala en términos generales un principio para señalar los ámbitos competenciales, al expresar: “Las facultades que no estén expresamente otorgadas a los municipios se entien-

36 *Idem.*

37 *Idem.*

38 *Idem.*

den reservadas al estado. La ley orgánica respectiva determinará todo lo demás referente a la administración municipal”.³⁹

Es muy interesante en verdad el artículo 145: “En todo plantel de educación en el estado, es obligatoria la lectura y estudio de esta constitución, la federal, así como de las leyes electorales que regulan los procesos estatales y nacionales, de conformidad con la ley de la materia, la que sancionará el incumplimiento de este precepto”.⁴⁰

Una previsión importante en el artículo 164: “Si el congreso dejare de aprobar, en los términos de esta constitución, las leyes de ingresos del estado o de los municipios, así como el presupuesto de egresos del estado, continuarán rigiendo las leyes o el presupuesto que estuvieren vigentes”.⁴¹

Una ampliación al derecho de petición en el artículo 189: “En las cuestiones de orden administrativo que señale la ley y con arreglo a lo que la misma disponga, se entenderá que la autoridad resuelve favorablemente la solicitud del particular si éste no obtiene respuesta escrita en un plazo de seis meses”.⁴²

Un interesante recurso de queja en el artículo 200:

Cualquier persona, en cuyo perjuicio se viole alguno de los derechos expresados en los artículos 6o., 7o. y 8o. de esta constitución, podrá ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Supremo Tribunal de Justicia del estado, el que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. La ley reglamentará el ejercicio de este derecho.⁴³

Muy interesante el artículo 202:

La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere:

39 *Idem.*

40 *Idem.*

41 *Idem.*

42 *Idem.*

43 *Idem.*

I. Que el Congreso del Estado las acuerde por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y

II. Que sean aprobadas por, cuando menos, veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado.

Con este objeto, se les enviará oportunamente copia de la iniciativa y de los debates del Congreso. Los ayuntamientos deberán hacer llegar su resolución al Congreso, o a la Diputación Permanente, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha en que aquéllos reciban la comunicación. La ausencia de respuesta en el término indicado hará presumir la aprobación de las reformas y adiciones.

El Congreso del Estado, o la Diputación Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, sin que pueda el Ejecutivo, con relación a éstas, hacer observaciones.

Las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

Las reformas o adiciones objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años.

El Tribunal Estatal de Elecciones efectuará el cómputo de los resultados y ordenará su publicación en el Periódico Oficial. Lo mismo hará con el texto de las reformas o adiciones ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso las que no lo hayan sido para su derogación en forma inmediata.

Las reformas y adiciones que impliquen adecuaciones de la presente constitución a la Federal, así como las reformas al artículo 125 cuando sólo se refieran a cambios en el nombre de alguno o algunos municipios, serán aprobadas por el Congreso siguiendo el procedimiento ordinario establecido en el capítulo V del título VII.⁴⁴

En la Constitución Política del Estado de Durango las novedades serían:

El artículo 7o. establece la obligación para instituir un tribunal de lo contencioso administrativo, que no se ha cumplido.

En el artículo 11 se encuentran las fracciones II y III, cuya transcripción consideramos útil:

II. Se declara de utilidad pública e interés social el aprovechamiento de terrenos urbanos ociosos o desocupados, para beneficio de la colectividad.

III. Las leyes propiciarán el fraccionamiento, la urbanización, la regeneración urbana, el mejoramiento y la adquisición por parte del estado de los inmuebles necesarios para resolver los problemas habitacionales de los grupos mayoritarios de la población y en particular de los de más nivel económico, así como para cualesquier otro fin de utilidad pública o de beneficio colectivo, señalando los casos en que proceda la expropiación correspondiente.⁴⁵

La fracción III del artículo 70 menciona un principio interesante sobre la administración pública:

Coordinar en base a los principios de la ciencia de la administración pública, en forma permanente y continua los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros del estado, con el fin de lograr la mayor eficiencia y eficacia en la producción de bienes y servicios inherentes al beneficio económico, social y cultural del pueblo y cuidar el orden, tranquilidad y seguridad sociales.⁴⁶

Respecto del debate acerca de la interpretación del artículo 115 de la Constitución federal en lo que se refiere a la reelección de los integrantes de los ayuntamientos, y sobre cuyo tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en términos generales, que el que haya sido regidor propietario no puede ser postulado como candidato a síndico o presidente municipal

45 Constitución Política del Estado de Durango.

46 *Idem*.

para el ayuntamiento siguiente, ni el presidente municipal podrá ser postulado como candidato a regidor dentro del siguiente ayuntamiento, así como tampoco a síndico; y por último, que el síndico que termine su periodo no puede ser postulado candidato a presidente municipal o regidor para el siguiente trienio; la Constitución de esta entidad federativa en el último párrafo del artículo 104 establece:

Los presidentes municipales, síndicos y regidores no podrán ocupar el mismo cargo en el periodo inmediato. Sin embargo quienes hayan desempeñado el cargo de regidor podrán ser electos como presidente municipal o síndico y los que hayan desempeñado el cargo de síndico podrán ser electos para el cargo de regidor o presidente municipal para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias en esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplente, para el mismo cargo, pero los que tengan el carácter de suplente si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.⁴⁷

Con relación a la Constitución de Yucatán, es prudente referirnos al artículo 28, que señala:

El congreso celebrará el cuarto domingo de julio de cada uno de los cinco primeros años del periodo del ejecutivo y el segundo domingo de junio del sexto año del mismo, una sesión solemne en la cual el gobernador del estado deberá comparecer a rendir un informe por escrito, acerca de la situación que guarden las diversas ramas de la administración. En dicho informe podrá dar respuesta además a las preguntas que le hubieren formulado los integrantes del H. Congreso, a través del presidente en turno, con una antelación no menor de 20

47 *Idem.*

días naturales al del informe correspondiente. Las preguntas comprenderán exclusivamente cualquier asunto de la administración pública, relativo al periodo a que se refiere el informe del ejecutivo.⁴⁸

En el artículo 30 y dentro de las facultades y atribuciones del Congreso del estado, son de relevancia las dos fracciones siguientes:

III. Revocar los acuerdos de los ayuntamientos, a petición del ejecutivo del estado, cuando sean contrarios a la Constitución Federal o a la del estado o a cualquiera otra ley o lesionen los intereses municipales.

XLI. Revocar el mandato conferido al gobernador del estado, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los diputados en lo particular, esta facultad será enteramente libre a juicio del congreso y a mayoría de votos, excepto cuando se trate del gobernador y de los diputados, en cuyos casos será necesario la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores, comunicada al congreso y aprobada por el voto unánime de la legislatura, cuando se trate del gobernador, y de las dos terceras partes para el caso de los diputados.⁴⁹

Dentro de las facultades del gobernador, en el artículo 55, fracción XVI, se dice: “Suspender los acuerdos de los ayuntamientos cuando fueren contrarios a la Constitución Federal o a la del estado o a cualquier ley, o lesionen los intereses municipales, sometiéndolos al congreso del estado para que éste resuelva definitivamente”.⁵⁰

Las primeras cuatro fracciones del artículo 87, que señala cuáles son las funciones específicas del estado, encontramos:

I. Armonizar las diferentes actividades individuales, encauzándolas en el sentido de cooperar al bienestar colectivo.

II. Imponer a la actividad individual las limitaciones que sea menester para evitar conflictos o fricciones que debiliten o pongan en

48 Constitución Política de Yucatán.

49 *Idem.*

50 *Idem.*

peligro el principio de solidaridad que debe prevalecer en la convivencia social.

III. Integrar la actividad individual, cuando ésta se encuentre menoscabada por el egoísmo, u otra manifestación análoga, de elementos inadaptados a la estructura social.

IV. Ordenar las relaciones sociales hacia el fin de que la convivencia deje de ser pesada carga para la mayoría y fuente de bienandanza para una minoría, adoptando como principio de justicia el de que cada quien debe cooperar al bienestar colectivo, en la medida de sus fuerzas físicas e intelectuales, y recibir en cambio, de la sociedad, lo bastante para satisfacer sus necesidades.⁵¹

El artículo 90 nos dice: “La propiedad es inalienable e inatacable, cuando recae sobre el local en que el hogar tiene su asiento o sobre los instrumentos de trabajo”. El artículo 91 expresa: “El ejercicio de las acciones inherentes al arrendamiento de predios para habitación, relaja la solidaridad entre los elementos sociales. En consecuencia, el estado organizará el problema de la habitación humana sobre bases más convenientes”. El artículo 94 estatuye:

El matrimonio es una institución jurídica dirigida a organizar la reproducción humana en el sentido de lograr generaciones física e intelectualmente capacitadas para la convivencia. El estado reconoce que es de vital interés para la sociedad que en la unión de hombre y mujer para la procreación, se establezcan límites en cuanto a edad y salud física y psíquica, para evitar la degeneración de la especie. Se procurará la instalación de clínicas gratuitas para difundir los principios de la higiene sexual y para la esterilización voluntaria de quienes por sus antecedentes personales se reconozcan en peligro de engendrar seres débiles o anormales.⁵²

El artículo 102 externa: “Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución General, a los funciona-

51 *Idem.*

52 *Idem.*

rios federales, y por esta constitución a los del estado, se entienden reservadas a los municipios”.⁵³

En el artículo 108 encontramos una novedad: “La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que el congreso del estado las apruebe por el voto de las dos terceras partes del número total de diputados”.⁵⁴

Con relación a la Constitución Política de Tabasco, debemos mencionar lo siguiente:

La fracción XXVIII del artículo 36, referido a las facultades del Congreso, nos dice: “Expedir la ley orgánica municipal y las bases de policía y buen gobierno a que deban sujetarse los municipios para hacer las propias”.⁵⁵ Tiene relación con la fracción I del artículo 65, que señala para los ayuntamientos como facultad la de expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Como facultades y obligaciones del gobernador, el artículo 51 en su fracción XIV menciona: “Formular el programa anual de gobierno de acuerdo a un estudio que para tal efecto se elabore, mediante una adecuada planificación, en el que se jerarquicen las necesidades públicas a satisfacer, buscando con el mayor rigor el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles”.⁵⁶

La fracción III del artículo 65, que contiene las facultades de los ayuntamientos, establece:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para elaborar, dentro del sistema estatal de planeación democrática, sus planes municipales trianuales y sus programas operativos anuales.

53 *Idem.*

54 *Idem.*

55 Constitución Política de Tabasco.

56 *Idem.*

Los planes municipales de desarrollo precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.

Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirán el contenido de los programas operativos anuales, en concordancia siempre con el plan estatal y con el plan nacional de desarrollo.⁵⁷

Con relación a la desaparición de poderes, transcribimos dos artículos:

Artículo 78. Cuando desaparezcan los poderes ejecutivo y legislativo del estado, o bien desaparezcan los tres poderes del mismo, entrará a ejercer como gobernador provisional el último presidente del Tribunal Superior de Justicia y en su defecto, el último presidente del congreso desaparecido.

Artículo 79. La persona que asuma el Poder Ejecutivo designará con carácter provisional, cuando hubiere desaparecido también el Poder Judicial a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y éstos designarán a su vez, con carácter también provisional, a los jueces y demás personal del Poder Judicial. Si desaparecieren únicamente los poderes ejecutivo y legislativo y el presidente del tribunal entrara a desempeñar el ejecutivo, éste designará a la persona que lo sustituya interinamente en su cargo de magistrado.⁵⁸

Respecto de la Constitución Política del Estado de Jalisco mencionamos:

Segundo párrafo del artículo 4o.:

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los con-

57 *Idem.*

58 *Idem.*

tenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el gobierno federal haya firmado o de los que se celebre o forme parte.⁵⁹

El artículo 11 preceptúa:

El sufragio es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo, de los gobiernos municipales y para la participación en los procesos de plebiscito y referéndum en los términos que establezcan las leyes. La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo y de los ayuntamientos del estado, se realizará en elecciones, mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.⁶⁰

En el artículo 26 se establece: “En ningún caso el presupuesto del poder legislativo podrá ser inferior al que hubiere ejercido el año inmediato anterior, actualizado con base en la cifra oficial de inflación que publique el Banco de México”.⁶¹

El artículo 28 otorga la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos en su fracción V:

A los ciudadanos inscritos en el registro nacional de ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5% del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el pleno a la comisión correspondiente.⁶²

59 Constitución Política del Estado de Jalisco.

60 *Idem.*

61 *Idem.*

62 *Idem.*

El artículo 34 dice:

Las leyes que expida el Congreso, que sean trascendentales para el orden público o interés social, en los términos que marca la ley, con excepción de las de carácter contributivo y de las de leyes orgánicas de los poderes del Estado, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre y cuando:

I. Solicite ante el Consejo Electoral del Estado un número de ciudadanos que represente cuando menos al dos punto cinco por ciento de los jaliscienses debidamente identificados, inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación; o

II. Lo solicite el titular del Poder Ejecutivo ante el Consejo Electoral del Estado, dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación.

Las leyes sometidas a referéndum, sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa cuando menos el cuarenta por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado y, de los mismos, más del cincuenta por ciento emite su voto en contra.

Si dentro de los primeros treinta días no se solicita el proceso de referéndum, la ley iniciará su vigencia. Si en dicho periodo se solicitare referéndum, la vigencia de la ley deberá quedar en suspenso, salvo los casos de urgencia determinada por el Congreso.

Cuando la solicitud a que se refiere el párrafo anterior posea efectos suspensivos, la vigencia de dichas disposiciones comenzará una vez concluido el proceso de referéndum, si las mismas no fueren derogadas.

Las leyes que se refieran a materia electoral no podrán ser sometidas a referéndum dentro de los seis meses anteriores al proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste.

No podrán presentarse iniciativas en el mismo sentido, dentro de un periodo de dieciocho meses contados a partir de la fecha en que se publique el decreto derogatorio.

El Consejo Electoral del Estado efectuará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el periódico oficial el Estado de Jalisco.

Una vez que la resolución del Consejo Electoral quede firme, si es derogatoria, será notificada al Congreso del Estado para que, en un plazo no mayor de treinta días, emita el decreto correspondiente.⁶³

Con relación a las facultades del Congreso se establece en las fracciones VII y VIII del artículo 35

Solicitar al Consejo Electoral del Estado someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de decisiones o actos del gobernador, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del estado, [y] Solicitar al Consejo Electoral del Estado, someta a referéndum derogatorio, en los términos que disponga la ley, los reglamentos y decretos emanados del gobernador que sean considerados como trascendentes para la vida pública o el interés social del estado.⁶⁴

En el artículo 47 dice:

Los reglamentos y decretos que expida el titular del Poder Ejecutivo, que sean trascendentales para el orden público o interés social, en los términos que establezca la ley, con excepción de los de carácter contributivo, podrán ser sometidos a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre y cuando:

I. Solicite ante el Consejo Electoral del Estado un número de ciudadanos que represente cuando menos el dos punto cinco por ciento de los jaliscienses inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos, debidamente identificados, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación, o

II. Lo solicite el Congreso del Estado, ante el Consejo Electoral, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia.

Los reglamentos y decretos sometidos al proceso de referéndum sólo podrán ser derogados si en dicho proceso participa, cuando menos, el cuarenta por ciento de los inscritos en el Registro Nacional

63 *Idem.*

64 *Idem.*

de Ciudadanos correspondiente al Estado y, de los mismos, más del cincuenta por ciento emite su voto en contra. Si dentro de los primeros treinta días no se solicita el proceso de referéndum, el reglamento o decreto iniciará su vigencia.

Si en dicho periodo se solicitare referéndum, la vigencia del reglamento o decreto deberá quedar en suspenso, salvo los casos de urgencia determinada por el titular del Ejecutivo.

Cuando la solicitud a que se refiere el párrafo anterior posea efectos suspensivos, la vigencia de dichas disposiciones comenzará una vez concluido el proceso de referéndum, en caso de que no fueran derogadas.

En caso de derogación, no podrá decretarse un nuevo reglamento en el mismo sentido, dentro de un periodo de dieciocho meses contados a partir de la fecha en que se publique el decreto derogatorio.

El Consejo Electoral del Estado efectuará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el periódico oficial del estado de Jalisco. Una vez que la resolución del Consejo Electoral quede firme, si es derogatoria, será notificada al titular del Poder Ejecutivo para que en un plazo no mayor de treinta días emita el decreto correspondiente.⁶⁵

Entre las obligaciones y facultades señaladas al gobernador del estado en el artículo 50 son de interés las fracciones siguientes:

V. Solicitar al Consejo Electoral del Estado someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de su gobierno considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del estado:

VI. Solicitar ante el Consejo Electoral, que se sometan a proceso de referéndum, las leyes que expida el congreso consideradas particularmente trascendentes para el orden público o el interés social del estado, en los términos que establezca la ley de la materia;

X. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social.⁶⁶

65 *Idem.*

66 *Idem.*

En el artículo 56 se establece:

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal Administrativo, en los Juzgados de Primera Instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por un órgano denominado Consejo General del Poder Judicial del Estado.

La representación del Poder Judicial recae en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual será electo, de entre sus miembros, por el pleno. El presidente desempeñará su función por un periodo de dos años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato.⁶⁷

Para la integración del Supremo Tribunal de Justicia son los artículos 60:

Para la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo General, previa convocatoria realizada por el Congreso del Estado a la sociedad en general, con excepción de los partidos políticos, someterá a consideración del Congreso del Estado una lista de candidatos que contenga, cuando menos, el doble del número de Magistrados a elegir, remitiendo los expedientes para acreditar que los ciudadanos propuestos cumplen con los requisitos establecidos en el presente capítulo y tiene aptitud para ocupar dicho cargo.

El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, elegirá al Magistrado que deba cubrir la vacante, dentro de un término improrrogable de treinta días. En caso de que el Congreso no resolviera dentro de dicho término, se entenderá que rechaza la totalidad de los candidatos propuestos.

En caso de que el Congreso rechace la totalidad de los candidatos propuestos, el Consejo General del Poder Judicial someterá una nueva propuesta integrada por personas distintas a la inicial, en los términos de este artículo; si también fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dichas listas hubiere obtenido mayor número de votos.

67 *Idem.*

En igualdad de circunstancias, los nombramientos de Magistrados serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Artículo 61:

Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en el ejercicio de su encargo siete años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta de ley, al término de los cuales podrán ser reelectos y, si lo fueren, continuarán en esa función por diez años más durante los cuales sólo podrán ser privados de su puesto en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes, en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Al término de los diecisiete años a que se refiere el párrafo anterior, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los Magistrados reelectos para concluir el periodo de diecisiete años, no podrán en ningún caso volver a ocupar el cargo.⁶⁸

El artículo 65 establece que:

El tribunal de lo administrativo tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos, con los particulares, además de las que surjan entre el estado y los municipios, o de éstos entre sí.

El tribunal de lo administrativo resolverá además, los conflictos laborales que se susciten con su propios trabajadores.⁶⁹

El artículo 72 establece:

Corresponde al tribunal de arbitraje y escalafón conocer de las controversias que se susciten entre el estado, los municipios, los orga-

68 *Idem.*

69 *Idem.*

nismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria de ambos, con sus servidores, con motivo de las relaciones de trabajo y se regirán por la ley para los servidores públicos del estado de Jalisco y sus municipios, por todas las demás leyes y reglamentos de la materia, con excepción de las controversias relativas a las relaciones de trabajo de los servidores públicos integrantes del Poder Judicial del estado y del Consejo Electoral del Estado.⁷⁰

70 *Idem.*

V. DERECHO, LEGISLACIÓN LOCAL COMÚN Y DOCTRINA

Resulta conveniente externar algunos conceptos sobre cómo nace el derecho, cómo se desarrolla, cuáles son los elementos básicos para la creación de las normas jurídicas, para posteriormente situarnos en el campo de la legislación de las entidades federativas, y finalmente reflexionar sobre la doctrina del derecho local.

Respecto del surgimiento de las reglas de conducta obligatorias y su desarrollo, hemos expresado en nuestro libro *Legislar, quién y cómo hacerlo*, lo que a continuación transcribimos:

Desde que apareció el género en la tierra se estableció un mando, autoridad, dirección o coordinación de esfuerzos en los pequeños grupos que fueron conformando. En principio, grupos o clanes familiares quedaron supeditados al padre que tomaba las decisiones más importantes para la coordinación de los componentes del grupo familiar, tales como la dirección de sus traslados de un lugar a otro y la pequeña organización de tareas o funciones tendientes a la subsistencia. Al unirse varias familias, se integra la tribu y se presenta la disyuntiva sobre a cargo de qué persona queda la responsabilidad y el derecho de mando. En algunas ocasiones la asignación del poder de decisión se otorga a los más viejos de la tribu y en otros casos la obediencia se entrega a favor del más fuerte. Se crearon las costumbres como conjunto de reglas para el desarrollo de trabajos y sobre el comportamiento de esos grupos humanos, pero las decisiones de los que mandaban podían sujetarse a tales costumbres o en situaciones específicas tomarse las decisiones unilaterales, sobre todo en aquello que no había repetición de sucesos o de determinaciones.

En la época conocida con el nombre de comunismo primitivo los repartos de los frutos y de la caza se distribuían conforme a las ne-

cesidades de los componentes del grupo, siguiendo a la costumbre, pero en base a una coordinación de esfuerzos.

En la etapa de la esclavitud el poder de mando lo ejercitan los dueños del mayor número de esclavos y en base a decisiones que se toman conforme al criterio de quienes lo ostentaban, aún cuando algunas conductas se sujetaron a las costumbres.

Durante el feudalismo y el inicio del capitalismo la autoridad se deposita en los reyes, señores feudales o aquellos con cualquier otra denominación y en base a la creencia de que eran representantes de la divinidad o simplemente por desempeñar el cargo apoyados en la fuerza de las armas y con facultad para ejercer el poder en forma abierta y sin sujetarse a limitaciones de ninguna índole. Sin embargo, se inicia el fortalecimiento de la existencia y cumplimiento de normas o reglas expedidas por los mismos monarcas para que los súbditos sujetaran su conducta a tales regulaciones.

Propiamente a partir de la revolución francesa se modifican las condiciones para los que viven en algunas sociedades y el ejercicio del poder se sujeta al cumplimiento de disposiciones jurídicas que son aprobadas por instituciones u órganos diferentes a quienes ocupan los cargos más altos de la administración pública u ocupantes del Poder Ejecutivo, siguiéndose la teoría de la división de poderes.

El transcurso de varios miles de años permitió un desarrollo de las sociedades humanas en los aspectos económicos, sociales, políticos y en todos los ámbitos, incluyendo por supuesto lo relacionado con la ciencia jurídica.

El derecho como factor de regulación de la conducta de los hombres en sus diferentes actividades ha tenido la necesidad de incluir en sus ricos y múltiples aspectos, reglas para todo tipo de acciones y actividades.

Para algunos estudiosos el derecho es un sistema o conjunto de normas reguladoras de algunos comportamientos humanos en una determinada sociedad. En cambio, los objetivos fundamentales para una corriente de juristas, respecto del Derecho, es que con la operatividad del conjunto de reglas jurídicas se persigue el establecimiento de orden y justicia en los grupos humanos. Para otros, el Derecho es un medio de control social, así como para proporcionar seguridad.

Existen opiniones de que el Derecho tiene varias funciones, entre ellas, la de que el cumplimiento de las normas jurídicas permite la

organización de la sociedad, su accionar y su desarrollo; pero que también es primordial el conocimiento del Derecho para educar y persuadir al hombre, pues con la amenaza de las sanciones se induce a determinados comportamientos.

La amplitud de lo que debe incluirse en la acepción Derecho, tampoco contempla unanimidad en los tratadistas pues hay quienes estiman que el Derecho solamente lo constituyen las normas jurídicas vigentes en un tiempo y lugar determinado; otros agregan que el Derecho debe comprender también la interpretación de las normas, la jurisprudencia y decisiones de los juzgadores, la doctrina o estudios especializados sobre Derecho, las reglas de los contratos o acuerdos aceptados por las partes como obligatorios y otros aspectos. En este campo es procedente hacer la diferenciación de los distintos sistemas jurídicos, sobre todo de los de Derecho escrito codificado y los de Derecho jurisprudencial, pero en el caso de nuestro país nos enfocaremos básicamente al primero de los mencionados.

En términos generales, el Derecho está conformado por todas las normas jurídicas aprobadas por los órganos competentes para ello, y que están vigentes en la fecha y el lugar de que se quiera tratar, o sobre el que se desee mencionar o determinar. Los demás aspectos mencionados se refieren y surgen de manera indirecta del ordenamiento jurídico positivo, y además con la intención de relacionarlos con dicho sistema jurídico vigente.

Por supuesto que las diferentes condiciones e intereses de las distintas sociedades influyen en el Derecho, así como también éste repercute en los conglomerados humanos cuyas conductas regula, trátese de intereses políticos y económicos, así como de las circunstancias sociales existentes.

Toda norma jurídica vigente es de cumplimiento obligatorio para los habitantes del país, estado y municipio donde se encuentren. Por ello, cualquier disposición o regla jurídica debe interesar a todos los hombres y mujeres que tienen que respetar y acatar su contenido, o sea no hacer lo que se estipula como prohibido, o bien, estar consciente de todo lo que puede y está facultado para hacer, o inclusive conocer qué actos y acciones se pueden llevar al cabo pero después de que la autoridad emita una autorización para ello.

Podemos considerar que el Derecho nos sirve, en primer término, para establecer las reglas que determinan la forma de organización

de una sociedad; en el Derecho encontramos la normatividad para que una sociedad que vive en un país determinado se organice bajo la forma de una república, en algunas otras naciones para que su organización se sujete a una monarquía. Por medio de disposiciones legislativas un estado puede adoptar la forma del sistema federal, o bien un estado unitario, o una confederación. Las anteriores reglas las encontramos en las constituciones de cada país.⁷¹

En la época moderna la creación del derecho se debe ajustar a determinadas reglas y técnicas para el efecto de que existan sistemas jurídicos congruentes y coherentes, puesto que la dinámica, no sólo de creación de nuevas legislaciones por el avance de la técnica y la ciencia, sino por la necesidad de actualizar permanentemente la regulación jurídica, conforme a las nuevas condiciones y situaciones que se presentan, ha propiciado un crecimiento desmesurado de las legislaciones.

Las consecuencias de lo anterior motivan el interés y la preocupación por la existencia de técnicas legislativas adecuadas a cada sociedad “la visualización del requerimiento de un método adecuado al desarrollo de las sociedades se ha ido haciendo más sensible e imperativo”.⁷² En nuestro país poco hemos avanzado en este campo, pero ya se ha empezado a concientizar a la población y a los gobernantes de contar con instrumentos para enfrentar la situación descrita.

En el ámbito internacional, son numerosas las contribuciones para que la creación del derecho sea más racional y con un ánimo de perfección continuo. Elías Azar nos habla de la necesidad de que exista planeación para la creación del derecho; Lucrecia Maish von Humboldt ha propuesto siete etapas o pasos que deben ser la base sustancial para que los legisladores cumplan la misión que tienen encomendada; Farrel y Olivera, tomando en cuenta que la aplicación de la ley es continuamente desnaturalizada en cuan-

71 Gámiz Parral, Máximo N., *Legislar, quién y cómo hacerlo*, México, Noriega Editores, 2000, pp. 13-15.

72 *Ibidem*, p. 121.

to a la finalidad del legislador por los aplicadores de la ley, presentan propuestas para la utilización del lenguaje natural, para reducir las “lagunas de la ley”, así como prever una adecuada aplicación de las normas; Manuel Atienza nos habla de que para la creación del derecho debemos tomar en consideración la racionalidad lingüística, la racionalidad jurídica, la racionalidad práctica, la racionalidad en cuanto a los fines y la racionalidad en cuanto a los valores; Eugenio Bulygin estima que los dos grupos de problemas técnicos que deben resolverse al crear la legislación son las cuestiones del lenguaje y los lógicos o conceptuales, así como la prevención de que al modificar las reglas jurídicas se producen consecuencias para otras normas que dependen de las primeras; North presenta como una condición indispensable valorar el costo-beneficio respecto a las nuevas normas, a los que habría que agregar muchos más.

En el ámbito nacional encontramos a Reyes Rodríguez, quien a las cinco racionalidades de Atienza agrega la racionalidad de costo-beneficio; Miguel Angel Camposeco, que trata las reglas sobre los requisitos para la iniciativa, para la emisión de dictámenes, llegando inclusive a tratar lo relacionado con la elaboración de las órdenes del día y el desarrollo de las sesiones en los cuerpos legislativos; Carlos Sempé Minvielle expresa que las leyes deben ser claras, sobrias y gramaticalmente correctas con observancia de las reglas de ortografía y sintaxis; un grupo de juristas encabezados por José Sáenz Arroyo proporcionan reglas y recomendaciones para la elaboración de los proyectos legislativos, y algunos más.

Por nuestra parte, hemos manifestado en lo que respecta al Congreso de la Unión, a los congresos de los estados y a los ayuntamientos del país, lo siguiente:

Es incuestionable que el perfeccionamiento del sistema jurídico mexicano se debe sustentar en la utilización de técnicas legislativas para la creación del Derecho. Sin embargo, se hace también imprescindible que las técnicas legislativas sean coherentes y con cierta perma-

nencia, para el efecto de obtener uniformidad, porque en caso contrario, es decir, si las técnicas legislativas que se utilicen quedan al criterio de los liderazgos de las legislaturas y consecuentemente sufren modificaciones constantes, no se llegará al fin que hemos planteado. El medio para lograr este objetivo es que se legisle para el establecimiento obligado de un sistema de técnicas legislativas, a que deban sujetarse la creación de nuevas leyes, y por supuesto, las modificaciones, adiciones y supresiones, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Otro factor indispensable, es que se profesionalicen los cuerpos que sean creados para la asesoría legislativa, con permanencia en sus responsabilidades y con imperatividad para su intervención en la elaboración de la ley; requiriéndose que se incluya dentro de éste marco de seguimiento de las técnicas legislativas, tanto la elaboración de las iniciativas, como por supuesto el trabajo de las comisiones legislativas dictaminadoras, en lo que respecta a la revisión de las iniciativas y a la elaboración de los dictámenes que serán presentadas al pleno. Otro requisito es la motivación y convencimiento de los legisladores y de todos aquellos que tienen facultades para presentar iniciativas, de que la aplicación de las técnicas legislativas es obligatorio y para mejorar la legislación vigente, sin que esto signifique que dejarán de tener el derecho para legislar, pero deberán concentrarse en la esencia y en el sentido de las modificaciones legales y de las nuevas leyes, pero sujetándose al cumplimiento de las técnicas legislativas. No desconocemos que es un punto que se presta a discusión, pero que al final de cuentas es una decisión para optar por la continuación de un sistema jurídico deficiente y confuso, o bien el ir perfeccionando paulatinamente el sistema jurídico para mayor precisión y seguridad en la aplicación del Derecho.

También dentro del esquema que planteamos, debemos establecer que las técnicas legislativas que se aprueben deben tener determinada flexibilidad para su aplicación, tomando en cuenta la materia de que se trate y las condiciones económicas, políticas y sociales, significando con ello, que no serán “una camisa de fuerza” para los legisladores. Se hace notar también que dentro de los enormes recursos económicos que se han asignado a los organismos electorales, se contemplaría la impartición de cursos sobre parlamentarismo y técnicas legislativas a los legisladores, inmediatamente después de su toma de posesión; y en lo que respecta a los partidos políticos, se

establecería también la obligación de preparar adecuadamente a los candidatos que resolvieran postular para los cargos legislativos. Se hace imprescindible así mismo, que los órganos legislativos reglamenten la creación y operatividad de programas computacionales sobre la actualización permanente de la legislación, respecto de la aplicación de las técnicas legislativas, de una planeación legislativa a largo plazo, y en términos generales sobre toda la información indispensable para este moderno enfoque de la legislación.⁷³

Al final del libro *Legislar, quién y cómo hacerlo* incluimos lo que hemos llamado guía de pasos y etapas que se deben seguir para la creación del derecho, consistente en planteamientos para que los legisladores federales, estatales y municipales los tomen en consideración para legislar. Consta de cincuenta recomendaciones, aun cuando, según el caso específico, pueden ser aplicables sólo una parte de ellas.

Durante mucho tiempo se estimó que el único camino y procedimiento para producir normas de derecho era mediante los órganos y procedimientos legislativos, toda vez, que la noción de ley lleva implícita la característica de generalidad, y consecuentemente, que el derecho se constituía por leyes y reglamentos. Pero en las últimas décadas ha tomado fuerte impulso dentro de la doctrina el estimar que como parte integrante de un sistema jurídico debemos incluir algunas otras determinaciones que no provienen de los órganos legislativos, lo que no obsta para que sean vinculatorias o de cumplimiento obligatorio para las partes, y en algunos casos respecto de personas físicas o morales, quienes tienen la facultad de exigir su cumplimiento con la intervención de algún órgano jurisdiccional.

Nos referimos a algunos ejemplos de lo anterior.

De acuerdo con la doctrina mexicana, la celebración de contratos queda al arbitrio de la decisión de las partes, siempre y cuando no se estatuya circunstancia o regulación que esté fuera de ley o sea amoral; así es como se signan contratos de arrendamiento entre el arrendatario y el arrendador cuyas reglas incluidas son de cumplimiento

73 *Ibidem*, pp. 183 y 184.

obligatorio para los contratantes, es decir, se convierten en disposiciones jurídicas, integrantes de derecho, de acuerdo con esta nueva corriente doctrinal que hemos aludido. Similar situación la encontramos en la celebración de los contratos de compraventa en sus respectivas modalidades y con la consecuente vinculación para los signantes.

Al otorgar disposiciones testamentarias, el autor del testamento se compromete por su libre determinación a la forma en que sus bienes sean distribuidos a los herederos, sin tomar en cuenta la legislación relativa a la sucesión intestamentaria, por supuesto que lo expresamos en el entendido de que, reuniendo los requisitos legales, la última disposición testamentaria es la válida.

Ahora bien, cuando un grupo de personas se reúne para formar una sociedad mercantil, una asociación civil o cualquier otra organización, se aceptan y se aprueban los estatutos y una serie de principios con cumplimiento obligatorio para sus miembros, dando lugar a normas que los vinculan; por supuesto, que al igual que en los demás casos, la obligatoriedad de ajustar sus conductas externas en las normas mencionadas, sólo obligan a los que las han aceptado y durante el tiempo que continúen en esa condición.

Tanto los contratos individuales de trabajo, como los contratos colectivos son elaborados, o cuando menos aceptados por el trabajador, o trabajadores y el patrón o patrones, lo que significa que las cláusulas o disposiciones contenidos en los mismos obligan a las partes que los firman, e inclusive a los trabajadores agremiados a los sindicatos, cuyos dirigentes han signado.

En nuestro país, contamos con un sistema jurídico que pertenece a la familia romano-germánica, dentro de la clasificación por familias de los sistemas jurídicos de los diferentes estados del mundo. Las características relacionadas con esta explicación, de los sistemas jurídicos mencionados son: la integración básica con leyes escritas y cuya vigencia procede del seguimiento de un proceso legislativo efectuado en los órganos legislativos y con las condiciones y requisitos que señala la Constitución General de la República; a diferencia de los sistemas jurídicos del *Common Law*, en los cuales la integración del derecho recae de manera sustancial en las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales. De acuerdo con nuestra normatividad las sentencias o resoluciones judiciales son una aplicación de la ley para dirimir los asuntos que se les plantean, y acorde con

la doctrina dichas decisiones se dan en base a la ley aplicable al caso y mediante la interpretación de dichas normas jurídicas; lo que no se considera, entonces, como derecho. Sin embargo, en afinidad a nuestras normas jurídicas vigentes cuando determinados órganos jurisdiccionales dictan cinco o más resoluciones similares para asuntos iguales o semejantes, la decisión múltiple se convierte en obligatoria para todos los demás asuntos que se sigan presentando a los órganos jurisdiccionales, iguales a los anteriores, es decir, crean jurisprudencia; algunas de ellas no son en sentido estricto simples interpretaciones, sino que amplían o modifican la esfera del Derecho vigente, por lo que propiamente crean Derecho, de cumplimiento obligatorio para todos los casos que se originen con semejanza de circunstancias.

Lo anterior, nos resulta de importancia, toda vez que la redacción de las reglas y resoluciones que hemos citado en todos estos ejemplos, deben ser elaboradas también, por expertos o personas capacitadas, pues debe buscarse que contengan el menor número de posibilidades de confusión y de dudas, que sean claras y precisas y que realmente sean representativas de la voluntad de las partes, y en el último caso de quienes emiten las sentencias jurisdiccionales; deseando significar tal aseveración para que en la redacción de dichos textos se apliquen, cuando menos, nociones elementales de técnicas jurídicas, o aceptando sin entrar a discusión, de técnicas legislativas, no obstante sus particularidades.⁷⁴

En México, no obstante de haberse decidido integrarnos a un sistema federal, la realidad nos induce a afirmar que ha existido centralismo para las decisiones políticas, económicas y sociales. Nuestro sistema fiscal produce que más del noventa por ciento del presupuesto de egresos de las entidades federativas descansa en la participación de contribuciones que el gobierno federal otorga a los estados, en los subsidios y en los programas que implementa dicho nivel gubernamental. Las determinaciones políticas para candidaturas y posteriormente los lineamientos para los órganos locales provienen del centro, y de la misma manera en las restantes áreas.

74 *Ibidem*, pp. 114-116.

La legislación estatal es producto de las adaptaciones de la legislación federal a los estados miembros del pacto federal, lo que da por resultado que exista una determinada homogeneidad en la regulación jurídica local, tanto si hablamos de las Constituciones estatales como si tratamos lo relativo a las regulaciones jurídicas en materias civil, penal, fiscal, en cuestiones administrativas, en reglamentación para el debido control de las acciones de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Es indispensable que la riqueza y multiplicidad de condiciones de todo tipo en nuestras diversas entidades federativas se vea reflejada en los sistemas jurídicos locales.

No podemos negar que la situación descrita ha empezado a modificarse de manera paulatina, como se ha demostrado en el análisis hecho de algunas Constituciones de los estados, por lo que el requerimiento consecuente es de continuar por esa vía y aprovechar en toda su extensión el ámbito competencial residual que nos confiere el pacto general.

Como consecuencia de lo anterior, la doctrina jurídica se circunscribe en forma arrolladora a la legislación federal adaptada.

El concepto “doctrina” tiene dos acepciones básicas:

a) Por un lado, al provenir de una voz latina, que deriva de *docere*, significa enseñar, dar a conocer, instruir y educar.

Doctrina y sus equivalentes han mantenido, en gran medida, su significado originario. El matiz que se advierte es el peso o fuerza que se otorga a esta instrucción; “Doctrina” alude a la idea de que lo que se enseña son dogmas o verdades sabidas o impuestas por una escuela determinada. En este sentido, se habla de “la doctrina cristiana”, de “doctrinas económicas”, “doctrinas políticas”, etcétera.

Por extensión se aplica al conjunto de opiniones suscritas por uno o varios autores de reconocida autoridad sobre cualquier materia. En este sentido “doctrina” se usa normalmente para indicar lo que se enseña en materia teológica, filosófica o científica. La expresión implica siempre la idea de un cuerpo de dogmas o “verdades” organizadas de forma consistente, frecuentemente relacionadas con la acción. Con

respecto a esto último se trata de distinguir entre ciencia y doctrina: aquella constata y explica; ésta, juzga y prescribe (A. Lalande).⁷⁵

b) En la literatura jurídica la palabra “doctrina” se entiende como doctrina jurídica “la doctrina, así, entendida, constituye el aparato dogmático para el estudio y aplicación del derecho. En este sentido, doctrina se opone a la legislación y a la jurisprudencia, esto es, el material jurídico dado”.⁷⁶

Por doctrina jurídica, pues, entendemos los estudios, análisis y propuestas de los estudiosos y especialistas del derecho respecto a los diferentes aspectos legislativos, incluyendo por supuesto la legislación.

Para la legislación estatal se ha utilizado la doctrina sobre la legislación federal, y en pocas ocasiones encontramos doctrina específica sobre la legislación local.

Es decir, tanto la legislación como la doctrina de las entidades federativas se sujetan, en términos generales, a la federal; por ello insistimos en la necesidad de seguir dos líneas paralelas: por un lado, la adecuación de la legislación de las entidades federativas a las características propias de cada una de ellas; por otra parte, como consecuencia lógica, la creación o fomento de estudios, análisis y propuestas de los juristas de provincia acerca de su respectiva legislación.

Tomando en consideración lo anterior, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha creado, para su operación intensiva, un programa dirigido a enriquecer y acrecentar la legislación local adecuada y los estudios doctrinales consecuentes; dicho programa se denomina “doctrina jurídica estatal”. La participación del Instituto es para promover el enriquecimiento de dichos análisis, estudios y propuestas, con aportaciones para la publicación de los trabajos y la integración paulatina de dicha doctrina estatal.

75 *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 1193.

76 *Idem*.

VI. PROPUESTAS

1a. La concientización sobre la existencia de un ámbito competencial residual de los poderes locales, así como su debido aprovechamiento.

2a. Como órganos legislativos locales, los congresos estatales están en opción de presentar iniciativas para modificación de la Constitución general de la República tanto en los artículos 73, 89, 90 y 124, con el objetivo de limitar el crecimiento de las atribuciones del gobierno federal en detrimento de los estados.

3a. Adicionar en las Constituciones de los estados las garantías individuales o derechos subjetivos públicos contemplados en la Constitución federal.

4a. La posibilidad de implantación de un juicio o recurso estatal para la defensa de los derechos o garantías de innovación en las entidades federativas.

5a. Establecer en los estados las disposiciones constitucionales sobre la continuidad de las leyes de ingresos y de los presupuestos del año anterior, en los casos en que no haya aprobación oportuna para el año siguiente; la obligatoriedad de que en las escuelas de los estados se impartan orientaciones o sean creados cursos para conocimiento de la Constitución general de la República y de la Constitución estatal; enriquecer la regulación municipal preceptuada en el artículo 115 de la Constitución general, sin contrariarlo.

6a. En materia penal, ampliar la normatividad constitucional local respecto de lo establecido en la federal, para beneficio de los habitantes de los estados.

7a. Presentar iniciativa, por parte de los congresos estatales, para que los estados tengan una mayor participación en las modificaciones constitucionales federales, resultante de una reforma al artículo 135 de la Constitución federal.

8a. Normar la administración pública estatal y municipal para que se aplique con verdaderos beneficios para la población.

9a. Establecer la facultad de iniciativa legislativa para la ciudadanía.

10a. La creación del referéndum y el plebiscito como requisito para la obligatoriedad de procedencia a resoluciones legislativas y administrativas, respectivamente, que tengan repercusión general y trascendental para la comunidad. De la misma manera que para la derogación o anulación para determinadas normas, reglamentos o decisiones que afecten a la mayoría de la población.

11a. Adecuación de la legislación estatal a los requerimientos de las sociedades que integran cada entidad federativa.

12a. Creación o fortalecimiento de la doctrina jurídica relativa a la legislación estatal.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo*, México, 1978.
- CARPISO, Jorge, “Sistema federal mexicano”, *Sistemas federales del continente americano*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972.
- CONTRERAS RODRÍGUEZ, Héctor, *El debate sobre federalismo y centralismo*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1971.
- Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1998.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 3a. ed., México, Limusa, 2000.
- , *Legislar, quién y cómo hacerlo*, México, Noriega Editores, 2000.
- , *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- MACEDO, Miguel S., *Apuntes para la historia del derecho penal mexicano*, 1931.
- MORA, José María Luis, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 1977.
- MOUSHKELI, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981.
- OROZCO Y BERRA, Miguel, *Idea de las divisiones territoriales de México, desde los tiempos de la dominación española hasta nuestros días*, México, El Mexicano, 1866.

Legislación

Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Constitución Política del Estado de Baja California.

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Constitución Política del Estado de Durango.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de Nayarit.

Constitución Política de Tabasco.

Constitución Política de Yucatán.

Constitución Política del Estado de Zacatecas.

Doctrina Jurídica Estatal, número 1, *Derecho y doctrina estatal*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 15 de diciembre de 2000 en J. L. Servicios Gráficos, S. A. de C. V. En esta edición se usó papel cultural 57 x 87 de 37 kg. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kg. para los forros; consta de 1,000 ejemplares. Cuidado de la edición: Edith Cuautle Rodríguez; formación en computadora: Jaime García Díaz.