Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Título Quinto
De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Título Quinto

De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México

Artículo 115 903
Comentario: José Díaz de León

Artículo 116 913
Comentario: Daniel Armando Barceló Rojas

Artículo 117 927
Comentario: José Díaz de León

Artículo 118 933
Comentario: Jaime Cárdenas Gracia

Artículo 119 941
Comentario: José Luis Soberanes Fernández

Artículo 120 945
Comentario: Cecilia Mora-Donatto

Artículo 121 949
Comentario: Jaime Cárdenas Gracia

Artículo 122 959
Comentario: Raúl Contreras Bustamante

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 115

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada

X. Derogada

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

COMENTARIO

Los Estados Unidos Mexicanos, por voluntad soberana de su pueblo, se ha constituido como una República representativa, democrática y laica,[1] pero, además, se determinó como forma de gobierno a la "federación" (vocablo que deriva del aforismo latino *foedus*, que significa "acuerdo, alianza o pacto"), compuesta por diversas entidades socio-políticas y territoriales denominadas "estados",[2] las cuales son libres y soberanas en lo concerniente a su régimen interior.

Históricamente, la teleología de una federación, como antítesis de un Estado unitario o centralizado, ha sido la de consolidar una unión/alianza para resolver problemas afines, brindar asistencia/defensa mutua a sus integrantes, o bien, lograr un mayor desarrollo político, social o económico entre las regiones o unidades que la conforman.

El precepto constitucional en comento, en plena armonía con el resto de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, inicia señalando que cada uno de dichos "estados" parte del pacto federal deberá adoptar para su régimen interior, precisamente, la forma de gobierno republicana, representativa, democrática, laica y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa a la institución del "municipio libre".

La palabra "municipio" deviene del aforismo latino "*municipium*" que significa el desempeño de una función que se asume propia y se complementa como institución.[3] Figura que debe ser entendida como una estructuración jurídica, política y con fines sociales, asentada en una circunscripción geográfica determinada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya máxima autoridad, según lo establece el propio numeral 115 constitucional, es el "Ayuntamiento".

Esto es así ya que la serie de competencias constitucionales exclusivas y concurrentes otorgadas por nuestra ley fundamental al nivel de gobierno municipal serán ejercidas de manera exclusiva precisamente por el Ayuntamiento. Por ende, la propia ley suprema prohíbe la existencia de cualquier "autoridad intermedia" que pueda interferir, condicionar u obstaculizar las relaciones entre el Ayuntamiento y el gobierno estatal, esto, sin importar su naturaleza o fuero y con el fin de garantizar su independencia y autonomía por cuanto se refiere a su régimen interior.

En este orden de ideas debe decirse que, por disposición constitucional, la estructura del precitado "Ayuntamiento" es sencilla, está integrado por un presidente o presidenta municipal, así como por el número de regidurías (función legislativa) y sindicaturas (función administrativa/organizacional) que la propia normativa municipal determine, tomando como base, desde luego, su densidad poblacional, el presupuesto estatal asignado, o bien las particulares condiciones sociales de la región, entre otros factores.

---

1 *Cfr.* Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 En el texto de la Constitución mexicana, es el artículo 43 el que define el nombre de esas entidades o estados integrantes del pacto federal.

3 Ochoa Campos, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México, FOMUN, 1987, p. 64.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Sin duda, podemos afirmar que el "municipio" es la piedra angular del sistema federal en nuestro país, sobre todo, si tomamos en cuenta que es la primera estructura jurídica, política y administrativa con la que usualmente tienen contacto los ciudadanos de nuestro país para la atención de sus necesidades y demandas sociales. Por ende, este primer nivel de gobierno debe ser un auténtico motor para el desarrollo nacional integral, cuyo eficaz desempeño garantiza la estabilidad social y coadyuva para la legitimación del resto de las instituciones del Estado mexicano.

Lo anterior justifica que el legislador constituyente, en el dispositivo fundamental en comento, a lo largo de ocho distintas fracciones, establezca las bases para la organización política, jurídica y administrativa del municipio libre, precisamente para —pretender— consolidarlo como una institución gubernamental ágil y eficaz para atender las distintas y variadas demandas de la población que habita en ellos. Debe destacarse que, bajo una perspectiva realista, lamentablemente la consolidación de dicha meta se encuentra aún distante en varias regiones del país.

Así las cosas, dentro de las diversas porciones normativas que integran al artículo 115 constitucional, se reconoce al municipio libre como un nivel de gobierno autónomo dentro del esquema federal al que hemos hecho referencia, consagrando al Ayuntamiento, se reitera, como su principal órgano administrativo. Además, se establece el sistema de designación democrático para los integrantes de dicha estructura de gobierno, que no es otro más que el método de elección popular directa mediante la postulación a través de partidos políticos o coaliciones, precisando que el mecanismo para subsanar las ausencias de alguno de los integrantes del Ayuntamiento será a través del sistema de suplentes.

Destaca además que, en el precepto fundamental de mérito, existe la previsión extraordinaria denominada "suspensión del Ayuntamiento", a través de la cual las legislaturas estatales por mayoría calificada de sus integrantes (equivalente a las dos terceras partes de ese cuerpo colegiado) podrán suspender los ayuntamientos; declarar que estos han desaparecido, o bien, suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros. El supuesto o la causa constitucionalmente prevista para la actualización de dicha figura deviene amplia y genérica, englobado bajo la expresión "causa grave" (no definida por la carta magna), razón por la cual, bajo un principio de reserva legislativa, corresponde a las legislaturas locales el desdoblar y reglamentar dicha hipótesis, se reitera, con base en el nivel o exigencia establecido por la propia Constitución general bajo el adjetivo "causa grave", las cuales entendemos podrían relacionarse con actos eminentemente antidemocráticos, delictivos, o bien, atentatorios de la unidad nacional, entre otros supuestos. No obstante, la propia carta magna establece una especie de derecho de audiencia político-administrativo en favor de los funcionarios municipales, previa aplicación de dicha figura, al prever que estos hayan tenido la suficiente oportunidad de rendir las pruebas y alegatos que estimen convenientes ante las respectivas legislaturas locales.

Otro aspecto relevante del artículo 115 constitucional en estudio tiene que ver con la existencia de un principio de "fortalecimiento del federalismo" al consagrarse expresamente el reconocimiento tanto de la personalidad jurídica propia del municipio como de su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio y administración

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

sobre sus bienes y patrimonio. A consecuencia de esto la Constitución general reconoce también a su favor una "facultad legislativa extraordinaria" (ya que se trata de entes de naturaleza eminentemente administrativa), con base en la cual el municipio puede expedir, en concordancia con la normativa estatal vigente, diversos tipos de normas generales, como: *i)* bandos de policía y de buen gobierno; *ii)* reglamentos; *iii)* circulares, y *iv)* disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectivo ámbito territorial.

Sin duda, la finalidad perseguida por el legislador constituyente al permitir que los municipios detenten esa facultad legislativa extraordinaria puede resumirse en los siguientes objetivos: *a)* a través de la expedición de estas normas generales lograr una más eficiente y ordenada administración pública municipal; *b)* garantizar la prestación de un mejor servicio público que resulte inherente a su esfera de competencias, incluso, mediante el establecimiento de normas procedimentales básicas tendentes a dirimir los conflictos entre las autoridades de ese nivel de gobierno y los particulares; *c)* optimizar las relaciones y convenios entre el gobierno estatal y el municipal; y, finalmente, *d)* asegurar el bienestar social y participación ciudadana en la vida municipal.

En otro orden de ideas, debe decirse que otro aspecto relevante que se encuentra enmarcado en el artículo 115 constitucional es el relativo al reconocimiento y listado de las funciones y servicios públicos que, en principio, son competencia exclusiva de los municipios. Empero, existe la posibilidad legal de celebrar convenios con la autoridad estatal, a fin de que esta sea la que preste de manera temporal algunos de esos servicios, o bien, en su caso, se ejerzan de manera coordinada entre ambos niveles de gobierno, todo esto tendente a beneficiar a la población asentada en su territorio, mejorando los servicios o impidiendo la interrupción de estos.

Sobre esta misma premisa, la norma fundamental también prevé la posibilidad de que los municipios de una misma entidad federativa, o de dos o más de ellas (previa aprobación de sus legislaturas estatales), puedan también coordinarse y asociarse para lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos encomendados. Finalmente, bajo un principio de integración y pluralismo, se establece la posibilidad de incorporar a las comunidades indígenas asentadas en el territorio municipal, a fin de que sean igualmente beneficiadas.

Dentro de esta normativa en estudio vale la pena destacar que la ley suprema reconoce también a los municipios —como parte integrante de la federación con personalidad jurídica propia— la posibilidad de administrar directa y libremente los recursos que integran su hacienda municipal a través del propio Ayuntamiento. Haber patrimonial que estará integrado por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; todo ello tendente a garantizar su independencia y autonomía.

Tocante a este rubro impositivo llama la atención que la carta magna, en aras de fortalecer la soberanía de los estados, establezca que las autoridades de otros niveles de gobierno (ya sea estatal o federal) no podrán limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones que estimen procedentes, ni concederán exen-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ciones en relación con las mismas. Siendo importante señalar que se establece una pauta de fiscalización de las cuentas públicas municipales a cargo de las legislaturas de los estados, en aras de asegurar la transparencia, eficiencia y honestidad en sus erogaciones.

Finalmente, partiendo de la base de que las funciones en materia de seguridad pública corresponden a todos los niveles de gobierno (tal y como se consagra en el art. 21 de la carta magna), el precepto fundamental en comento establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, sin que sea óbice que esta corporación acate directamente las órdenes que el gobernador del estado emita en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Esto es, con dicho modelo policial y de seguridad pública, que indudablemente debe ser de tipo civil y regirse por principios de eficiencia y capacitación, se transfieren al municipio importantes atribuciones en la materia, a fin de consolidar un estado social y democrático de derecho en nuestro país.

En suma, en el artículo 115 de la Constitución general se busca establecer las bases de una relación descentralizada en favor de los municipios,[4] delimitando ampliamente su esfera de competencias y buscando eficientar el desempeño de sus sensibles y trascendentes funciones sociales; todo ello, en aras de restituirle al municipio la importancia que le resulta inherente dentro de un esquema de Estado federal.

BIBLIOGRAFÍA

Gómez Torruco, José, "El municipio mexicano", *Revista Pensamiento Político*, vol. III, núm. 10.

Ochoa Campos, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México, FOMUN, 1987.

José Díaz de León

REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 29-04-1933
3. *DOF* 08-01-1943
4. *DOF* 12-02-1947
5. *DOF* 17-10-1953
6. *DOF* 06-02-1976

[4] *Cfr.* Gómez Torruco, José, "El municipio mexicano", *Revista Pensamiento Político*, vol. III, núm. 10, p. 188.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

7. *DOF* 06-12-1977
8. *DOF* 03-02-1983
9. *DOF* 17-03-1987
10. *DOF* 23-12-1999
11. *DOF* 14-08-2001
12. *DOF* 18-06-2008
13. *DOF* 24-08-2009
14. *DOF* 10-02-2014
15. *DOF* 29-01-2016
16. *DOF* 06-06-2019
17. *DOF* 18-12-2020

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 116

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

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

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.

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

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

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

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Solo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

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

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

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

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

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargado (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

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

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2°., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando solo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

V.- Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

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

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

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

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

VIII.- Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

IX.- Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

COMENTARIO

El artículo 116 se encuentra integrado en el título quinto de la Constitución "De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México". Tiene por objeto establecer los grandes trazos de la organización política de los estados bajo la técnica de la división de poderes.

Siguiendo la teoría clásica sobre la división del poder divulgada por Montesquieu, por disposición del artículo 116 el poder público de cada estado de la federación se distribuye en tres poderes. En primer lugar, el poder público se divide para que se puedan administrar de mejor manera los asuntos públicos. La especialización de cada poder en una función concreta y una carga de trabajo adecuada para cada uno de ellos facilita el cumplimiento eficaz de las tareas encomendadas y su calidad. Pero el poder público del estado también se divide en entes separados por consideraciones de tipo político, no simplemente por razones de racionalidad administrativa. Dividir el poder es una técnica que busca que el poder público, delegado por el pueblo en sus gobernantes, sea ejercido por estos con sujeción al derecho para evitar la arbitrariedad, y que se ejerza de manera inteligente para el bien del pueblo.

De acuerdo con la teoría citada el poder político concentrado en una sola persona propicia su abuso y deviene en tiranía. Para evitar tal situación, indeseable para los gobernados, porque pone en grave peligro sus derechos y libertades públicas, el poder se debe dividir en distintos poderes con su respectivo marco de competencias —división que implica necesariamente el establecimiento de límites al poder público que cada órgano ejerce—. Cada poder debe ejercer sus propias competencias y no invadir las de otro —invasión que constituye una violación a la Constitución—. Por tanto, un poder debe incluso chocar con otro para denunciar la violación constitucional y reivindicar sus potestades públicas cuando sean invadidas por este —coli-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

sión que propicia la vuelta a la regularidad constitucional, pues devuelve al poder invasivo a su respectiva órbita de competencia—. Los poderes están separados uno del otro para que pueda operar este sistema de control y restauración del orden constitucional por el choque entre poderes.

Ahora bien, cabe advertir que esa realidad de la separación tajante de poderes sobre la que descansa la teoría de Montesquieu ha cambiado. Hoy en día es fácil observar que el poder ejecutivo estatal, antes que adversarios, cuenta con verdaderos aliados en el poder legislativo. Ello es así porque ha habido una mutación en el modelo constitucional por el surgimiento de los partidos políticos en la escena pública a los que se les otorga reconocimiento constitucional en el mismo precepto 116, fracción IV, de la Constitución. En su concepción original, la teoría de la división de poderes que se trasladó al constitucionalismo estatal mexicano del siglo XIX era contraria a la actuación de las "facciones" en la arena política, esto es, a lo que hoy describiríamos como partidos políticos. En tiempos de los albores del constitucionalismo, la democracia representativa era operada sin intermediarios por ciudadanos, de tal manera que, efectivamente, podía en la teoría y en la práctica hablarse de una separación del elemento humano que encarnaba el poder ejecutivo, de aquellos que integraban el poder legislativo —lo que facilitaba que pudiesen disentir diametralmente sobre cuestiones constitucionales. Hoy, en cambio, la democracia representativa descansa más en la labor de los partidos políticos que en ciudadanos individualmente considerados— lo que convierte en aliados a los militantes de un mismo partido político, no obstante que sean integrantes de dos poderes distintos. Pero se debe advertir que el principio establecido en el artículo 116, que prescribe la división del poder en los estados para evitar su abuso, no ha fenecido con la transformación de la democracia de ciudadanos en democracia de partidos y permanece vigente: el individuo o corporación que ejerce poder público debe tener límites en sus competencias y ser vigilado permanentemente en el ejercicio de estas por otro u otros detentadores de poder, no solo por sí mismo. Este principio actualmente nos indica que en tiempos de la democracia de partidos políticos, tareas tales como la aprobación parlamentaria de las leyes y presupuestos, o el control del desempeño sobre el titular del poder ejecutivo y sus altos funcionarios y la exigencia a la rectificación por los yerros de gobierno que se cometan, se ejerce ya no por el Congreso en su conjunto, sino *en el* Congreso, principalmente por los partidos de la oposición y no por el partido político del propio ejecutivo. Ya no se produce necesariamente un choque entre poderes, según la concepción de poderes separados del siglo XIX, sino entre partidos políticos que dentro del Congreso del estado representan a diversos colectivos de la sociedad civil.

Dando un paso adelante en el hilo conductor del presente comentario, corresponde señalar una cuestión de suma importancia: la división de poder como dispositivo técnico para controlar su regularidad constitucional permitió también a los constituyentes introducir al mismo tiempo un mecanismo para la toma de decisiones inteligentes de los asuntos públicos de los estados. Sobre el plano institucional de la separación nítida de poderes, sugerida como técnica de control para propiciar la regularidad constitucional por el choque entre estos, se proyectó un dispositivo para la toma racional de las decisiones públicas a través del diálogo entre más de dos in-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

dividuos u órganos inteligentes como método para dilucidar la razón pública. Este método de diálogo para llegar a la decisión razonada de los asuntos públicos obliga, no a la separación, sino a la comunicación entre poderes para refinar las decisiones públicas mediante la confrontación de las ideas. Sobre este entendimiento —acreditable a los ingenieros constitucionales de la democracia representativa estadounidense que se adaptó en México— se han fijado las competencias más importantes al poder ejecutivo de los estados que, para perfeccionarse, tienen que pasar por la consideración y consentimiento del Congreso —como la potestad del gobernador de iniciar leyes o de confeccionar el presupuesto de egresos—. Separar los poderes ejecutivo y legislativo de cada estado, que vienen obligados a ponerse de acuerdo para ejercer sus respectivas competencias constitucionales, siendo la principal aprobar las leyes, fomenta —señala la teoría de la democracia representativa— el refinamiento de las leyes por el uso de la razón. El resultado de dicho diálogo entre poderes y en el seno del Congreso entre los diputados locales —potenciados por la intermediación de los medios de comunicación social— es la confección y aprobación de leyes más inteligentes y sensibles a los intereses de los representados.

Sobre el entendimiento teórico descrito, la Constitución federal ocupa las primeras tres fracciones del artículo 116 para la organización de los poderes públicos ejecutivo, legislativo y judicial de los estados; y, la fracción IV, las elecciones populares con la mediación de los partidos políticos para la integración de los dos primeros. De manera obligatoria tal arreglo institucional debe ser recogido por las constituciones de los estados y desarrollado con mayor detalle. La Constitución federal, como ha interpretado reiteradamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deja un margen de apreciación legislativa a los estados para que regulen su organización institucional y las relaciones de los poderes entre sí.

El artículo 116, en su fracción I, ordena el poder ejecutivo de los estados. Dispone que el titular, que se denomina "gobernador", debe ser elegido mediante voto directo de la ciudadanía por un periodo preestablecido en la Constitución estatal que no puede exceder de seis años, y sin posibilidad de reelección inmediata. Al regular cada Constitución estatal, el poder ejecutivo, siguiendo las pautas señaladas por la Constitución federal, configuran la forma de gobierno de tipo presidencial. En las fracciones I y II del artículo 116 la norma suprema establece dos de las notas esenciales del sistema presidencial que obligatoriamente han de repetirse en las constituciones de los estados: *1)* que el titular del poder ejecutivo se elija popularmente en forma directa e independiente del poder legislativo, y *2)* que el titular del poder ejecutivo se elija para un periodo fijo predeterminado de seis años y no dependa para su permanencia en el cargo de la confianza que le dispense el poder legislativo.

Como ya se apuntó, en el sistema presidencial de gobierno el pueblo elige al gobernador, y por separado a los diputados locales. Uno y otros cesan en sus responsabilidades públicas al concluir el periodo fijo predeterminado por el cual fueron elegidos —seis años para el primero, tres años para los segundos—. Según las disposiciones vigentes en las fracciones I y II del artículo 116, el gobernador no puede ser reelegido en el periodo inmediato, mientras que los diputados locales sí pueden reelegirse de esa forma hasta acumular como máximo cuatro periodos consecutivos de tres años cada uno.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Durante el periodo constitucional el mandato de un gobernador solo puede ser revocado por voto popular (art. 116, frac. I, de la Constitución), o bien, removido del cargo por juicio político ante el Congreso del estado por violación grave a la Constitución estatal o a la Constitución federal (art. 108 de la Constitución). Estas son las dos formas de forzar la salida anticipada del gobernador de un estado, contempladas por la Constitución federal. Las constituciones de los estados prevén, además de estas, la falta absoluta del gobernador o su renuncia ante el Congreso del estado por causa grave.

El gobernador es el funcionario público que tiene bajo su responsabilidad las decisiones públicas de mayor trascendencia para la comunidad política estatal. Por ello, en el artículo 116 se exigen ciertos requisitos que se deben reunir. El primero se refiere a su origen nacional por nacimiento como condición para garantizar el amor y lealtad a la República y al estado. Para ejercer el poder público en bien de la República, y de la patria chica, es imprescindible quererlas, y uno de los factores más importantes que contribuyen al patriotismo es el lugar de nacimiento. Por ello, se une al requisito de nacionalidad el ser nativo del estado. Sin embargo, este último requisito puede suplirse mediante la residencia por un número de años inmediatamente anteriores a la elección. La residencia es una condición absolutamente necesaria para que la persona que ha de dirigir los destinos del estado conozca sus problemas sociales, económicos y políticos, así como las aspiraciones de bienestar y progreso del pueblo. Además, el artículo 116 requiere que el gobernador tenga al menos 30 años de edad al día de ser electo, para asegurar con ello un mínimo de experiencia profesional y vital que redunde en beneficio de los gobernados.

Sobre el sistema presidencial de los estados es de observarse que en el siglo XXI este ha experimentado una importante evolución. Se caracteriza por la adopción en las constituciones de varios estados y de la Ciudad de México de formas presidenciales con gobiernos de gabinete, cuyas iniciativas de ley y políticas públicas son impulsadas por coaliciones de distintos partidos en los congresos estatales. Los gobiernos de coalición de los estados han atemperado el carácter unipersonal que había tenido el poder ejecutivo estatal durante el siglo XX, así como la preeminencia hegemónica de un solo partido político en las legislaturas estatales.

El artículo 116, en su fracción II, establece las notas básicas de las legislaturas de los estados. Estos deben integrarse por el número de diputados necesarios para propiciar una adecuada representación política de la población. Ello aun en los estados con menor densidad demográfica, para lo cual la Constitución señala un mínimo de representantes populares en los estados que guarden esta condición. Los representantes populares de los estados deben ser elegidos en forma directa por el pueblo del estado mediante la combinación de los métodos de mayoría simple y de representación proporcional —cuya explicación puede encontrar el lector en el comentario al artículo 52 de esta obra—.

La Constitución federal señala expresamente en la fracción II, que los congresos estatales son competentes para aprobar los presupuestos de egresos, donde necesariamente deberán estar incluidos las remuneraciones de los altos funcionarios públicos con los límites —y sujeto a los criterios de transparencia en su asignación— establecidos en la Constitución para inhibir abusos. Implícitamente, la Constitución

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

federal dispone que las reformas a dichos presupuestos deberán ser igualmente aprobadas por los representantes populares de los estados, entendimiento que no ha sido respetado por las leyes de finanzas de la mayoría de las entidades federativas, las cuales, en contravención a la Constitución federal, otorgan al poder ejecutivo local la potestad de modificar unilateralmente el presupuesto aprobado por los representantes populares. Por último, como conclusión necesaria del proceso de aprobación parlamentaria del gasto público que aplica el poder ejecutivo y demás poderes y órganos del estado, la Constitución federal dispone en el artículo 116 que se informe sobre los gastos realizados en la cuenta pública que anualmente se debe enviar para su revisión al Congreso del estado.

El artículo 116, en su fracción III, establece las notas básicas del poder judicial de los estados que obligatoriamente deben incorporar las constituciones estatales. Les obliga a garantizar la imparcialidad e independencia de magistrados y jueces en el desempeño de la función jurisdiccional como condición necesaria para el goce efectivo de los derechos humanos de quienes se presentan como partes en un juicio de competencia estatal. Por mandato del artículo 1 de la Constitución federal, los magistrados y jueces que integran los tribunales y juzgados de los estados deben proteger los derechos humanos en el desempeño de su actividad jurisdiccional y hacerse cargo de los conflictos jurídicos concernientes con los derechos humanos de los pueblos indígenas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.

Como complemento obligado de los comentarios sobre las fracciones I, II y III del artículo 116 es imprescindible precisar que la teoría de la división de poderes se encargó de explicar y prescribir las interrelaciones de los tres poderes que originalmente crearon las constituciones estatales mexicanas del siglo XIX: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. Pero la organización del poder público ha seguido evolucionando para garantizar de mejor manera el ejercicio del poder público sujeto a derecho, así como para satisfacer el goce eficaz de los derechos humanos de los gobernados. Al día de hoy, la Constitución federal en su artículo 116 prescribe la creación al lado de aquellos "órganos de relevancia constitucional" y de "órganos constitucionales autónomos".

Los primeros son instituciones que forman parte de alguno de los tres poderes clásicos de cada entidad federativa, a saber: la entidad de fiscalización del Congreso (art. 116, fracc. II) y el Consejo de la Judicatura. Las entidades de fiscalización son órganos de relevancia constitucional dispuestos por la Constitución federal, que obligatoriamente deben ser incorporados por las constituciones de los estados, mientras que los consejos de la judicatura son órganos de relevancia constitucional que tienen su fundamento únicamente en las constituciones de los estados. El propósito de llevar dichos entes al rango de la norma suprema estatal obedece a la importancia que su respectiva operación guarda para el buen funcionamiento del sistema constitucional de los estados y, consecuentemente, para el goce efectivo de ciertos derechos humanos. Para evitar que legisladores locales irresponsables o poco conocedores del derecho constitucional reduzcan a la nada su capacidad institucional la Constitución federal se ocupa de la forma de integración de dichos órganos, de sus competencias y del radio de su autonomía. Se ha querido garantizar así un margen de

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

autonomía al interior del poder público al que pertenecen para la eficaz consecución de sus objetivos institucionales.

Por lo que se refiere a la entidad de fiscalización del Congreso, que tiene como objeto esencial la constatación de la correcta aplicación de los recursos públicos aprobados por los representantes populares en el presupuesto de egresos, es necesario que el órgano que vigila no esté subordinado al grupo parlamentario del partido gobernante, o grupos parlamentarios coaligados con aquel. Ello para que dicho órgano de fiscalización revise eficazmente la integridad del manejo del tesoro público y, en su caso, formule las observaciones que puedan ser causa de responsabilidades de los funcionarios públicos negligentes o deshonestos, y se recupere el desvío de recursos públicos. Por su parte, el Consejo de la Judicatura del poder judicial tiene a su cargo la administración de dicho poder, incluida la gestión de las relaciones laborales de los jueces del poder judicial estatal y del servicio profesional de la carrera judicial —a excepción de los magistrados del respectivo Tribunal Superior de Justicia—. Esta potestad pública es clave para una recta administración de justicia. En efecto, para que los mexicanos que acceden a solicitar justicia ante los tribunales y juzgados de un estado y sus contrapartes puedan llegar a gozar efectivamente del derecho humano a juez libre e imparcial que garantice con rectitud el debido proceso legal para dirimir conflictos jurídicos es imprescindible que las condiciones laborales del juez —tales como el acceso al cargo, el destino donde prestarán sus servicios, salarios, ascensos, vacaciones, o remociones— sean determinadas con criterios legales objetivos por un cuerpo colegiado que se ajuste a la Constitución y las leyes, y no por decisiones arbitrarias y opacas del presidente del tribunal de justicia del poder judicial del estado. Esta es la razón por la cual el Consejo de la Judicatura es un órgano colegiado de relevancia constitucional, con autonomía funcional, cuyas sesiones y resoluciones deben ser transparentes y públicas.

Los "órganos constitucionales autónomos" son instituciones públicas separadas e independientes de los dos poderes clásicos que responden a intereses de partidos políticos: el poder ejecutivo y el poder legislativo. Cuentan con competencias constitucionales propias que ejercen autónomamente, así como con una estructura burocrática y un presupuesto propios que hacen posible el ejercicio independiente de sus atribuciones. Las decisiones de dichos órganos solo deben estar subordinadas a la Constitución y las leyes. Su razón de ser es ejecutar una función estatal altamente especializada establecida en la Constitución, que requiere, además, de absoluta neutralidad política. Bajo dicha concepción, el artículo 116 de la Constitución federal ordena que las constituciones de los estados creen y garanticen la autonomía al Instituto Electoral y al Tribunal Electoral (frac. IV), al Tribunal de Justicia Administrativa (frac. V), al Instituto de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales (frac. VIII), y a la Fiscalía General de Justicia (frac. IX); y el artículo 102, inciso B, de la Constitución federal añade la Comisión Estatal de Derechos Humanos al elenco de órganos constitucionales autónomos de los estados.

El Instituto Electoral es el órgano público local encargado de administrar las elecciones estatales para la designación por voto popular de los funcionarios públicos del estado y sus municipios que, por disposición de la Constitución, deben contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos. El Tribunal Electoral di-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

rime los conflictos jurídicos que puedan suscitarse en el marco de dichas elecciones locales. Ambos órganos son igualmente competentes para garantizar la participación de los ciudadanos en consultas populares.

El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional independiente, no integrado dentro del poder ejecutivo del estado —como históricamente estuvo en sus inicios—, ni dentro del poder judicial del estado. La primera competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa —de las dos que directamente le atribuye la Constitución federal—, es dirimir los conflictos entre los particulares y los funcionarios de los poderes ejecutivos de los estados, o de los ayuntamientos, que se susciten por actos administrativos de estos que afectan los derechos e intereses legítimos de los gobernados. El control de la regularidad legal de dichos actos ejecutivos ocupa la mayor parte de su actividad. Pero también los tribunales estatales de justicia administrativa son competentes para conocer de los actos de naturaleza administrativa que inciden sobre la esfera jurídica de los gobernados ejecutados por los poderes legislativo y judicial de los estados, así como de los órganos constitucionales autónomos —tales como la celebración de contratos administrativos que han de ajustarse a la respectiva ley estatal de obras y servicios públicos, *so pena* de su anulación a través de un juicio contencioso administrativo—. La segunda competencia constitucional de los tribunales estatales de justicia administrativa es conocer el juicio y, en su caso, determinar las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos de los poderes y órganos del estado y municipios por faltas graves en el desempeño de sus respectivas potestades. Ello con las excepciones que la propia Constitución federal establece.

El Instituto estatal de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales es el órgano garante del derecho fundamental de los gobernados de acceso a la información de la gestión de los asuntos públicos. Se encarga de procurar la transparencia en el ejercicio del poder público y en la aplicación de los recursos públicos por parte de los funcionarios que integran los poderes y órganos constitucionales del estado. La máxima exposición y publicidad del ejercicio del poder público es una condición necesaria, en el marco de una democracia representativa, para que la ciudadanía esté debidamente informada de la gestión de los negocios públicos. Solo así es posible que un ciudadano pueda fungir como censor y coadyuvar a premiar la gestión honesta y diligente de los asuntos públicos o, alternativamente, a fincar responsabilidades políticas o jurídicas —penales, civiles, administrativas, electorales— por las desviaciones del ejercicio del poder público delegado en los funcionarios.

La Fiscalía de Justicia es el órgano del estado que, por conducto de cada uno de sus agentes, investiga los delitos y ejercita la acción penal para la salvaguarda del orden legal por transgresiones al Código Penal. Su acción la ejercita ante los juzgados y tribunales del poder judicial del estado. La fiscalía es, junto con el poder judicial, piedra angular del Estado de derecho. Al igual que los jueces, los agentes del Ministerio Público o fiscales deben estar en condición de ejercer su potestad de acusar con la más absoluta libertad e imparcialidad, solo sujetos a la Constitución y leyes.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos es el órgano constitucional autónomo encargado de observar la forma de ejercer el poder de las autoridades, o detectar

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

sus omisiones, con la finalidad que estas procuren en todo momento el goce eficaz de los derechos humanos de los gobernados, específicamente de aquellos derechos humanos y libertades públicas que dependen de un adecuado desempeño institucional y que por su naturaleza no sean susceptibles de ser exigibles a plenitud por la vía jurisdiccional.

Finalmente, ha de comentarse la importante disposición constitucional sobre la que toma sustento el federalismo de cooperación multinivel —federación, estados y municipios— incorporada en el artículo 116, fracción VII, en la que se habilita la colaboración de las autoridades administrativas de los distintos órdenes de gobierno mediante convenios administrativos que tienen por objeto acometer tareas señaladas en la Constitución y las leyes que exigen un esfuerzo coordinado del ejercicio de las competencias de cada gobierno; tal precepto se refiere a acuerdos de naturaleza administrativa, del todo distintos a aquellos de esencia política tajantemente prohibidos por la Constitución en el artículo 117 en su primera fracción —como pueden ser, por ejemplo, acuerdos entre estados de la República mexicana para romper el pacto federal al propósito de dejar de ser parte de los Estados Unidos Mexicanos—. Para concluir, remitimos al lector, en lo que concierne a las materias electoral y de relaciones laborales de los servidores públicos de los estados establecidas en las fracciones IV y VI, a los comentarios de los artículos 41 y 123 de la Constitución federal de la presente obra.

BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional,* México, IFE-TEPJF-IDEA Internacional, 2006.

Ackerman, John y Astudillo, César, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IIJ-UNAM, 2009.

Barceló Rojas, Daniel, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2016.

Barceló Rojas, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio del sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley de gobierno de coalición*, México, Porrúa, 2018.

Barceló Rojas, Daniel *et al.*, *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización del Estado mexicano*, México, FCE, 2018.

Barrera Buteler, Guillermo y Hernández, Antonio María (coords.), *Derecho público provincial,* 3a. ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2020.

Cárdenas Gracia, Jaime, "Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos", en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2015.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* 9a. ed., México, Porrúa, 2017.

Galeana, Patricia (ed.), *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2017, tt. I y II.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, México, Porrúa, 2020.

Gómez Huerta, José y Hurtado Márquez, Eugenio, *Marco jurídico de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en las entidades federativas*, México, CNDH, 2003.

Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista,* 2a. ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2001.

Madrid Hurtado, Miguel de la, "La división de poderes en las entidades de la Federación Mexicana", AA. VV., *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1986.

Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen electoral", AA. VV., *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, IIJ-UNAM, 2012.

Ruiz Massieu, Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1986.

Tarr, Alan, *Comprendiendo las constituciones estatales,* trad. de Daniel Barceló Rojas de la obra *Understanding State constitutions* publicada por Princeton University Press, México, IIJ-UNAM, 2009.

Salazar, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2017.

Valadés, Diego, "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", AA. VV., *El sistema presidencial mexicano*, México, IIJ-UNAM, 1998.

Daniel Armando Barceló Rojas

REFORMAS

1. *DOF* 17-03-1987
2. *DOF* 31-12-1994
3. *DOF* 22-08-1996
4. *DOF* 13-11-2007
5. *DOF* 07-05-2008
6. *DOF* 26-09-2008
7. *DOF* 24-08-2009
8. *DOF* 09-08-2012
9. *DOF* 27-12-2013
10. *DOF* 07-02-2014
11. *DOF* 10-02-2014
12. *DOF* 26-05-2015
13. *DOF* 27-05-2015
14. *DOF* 20-12-2019

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 117

Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- Derogada

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- 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.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

COMENTARIO

La Constitución general, entendida lisa y llanamente como un crisol donde se funden las principales libertades, aspiraciones y derechos de un pueblo, en este caso, de la nación mexicana, constituye el más importante conjunto de reglas de convivencia sociopolíticas tendente a armonizar y garantizar la vida en sociedad.

La también llamada ley suprema o norma fundante —por cuanto se refiere a su contenido y jerarquía en nuestro sistema— constituye una auténtica norma jurídica con validez formal y material,[1] surgida de la voluntad del pueblo, que se plasma de manera escrita por parte de un "poder constituyente" (también denominado creador), cuya inherente teleología es la de reconocer en favor de sus gobernados una serie de prerrogativas de doble fuente que les son inherentes, así como establecer sus respectivos mecanismos de control; además de establecer a los denominados "poderes constituidos" (también llamados creados), estableciendo de manera precisa su esfera legal de competencias y, desde luego, consagrando un principio de "división/separación de funciones" entre ellos.

Es por lo anterior que, tradicionalmente, la doctrina ha distinguido entre las partes "dogmática" y "orgánica" de la carta magna, siendo la primera de ellas la encargada de reconocer y consagrar los derechos humanos de las personas y sus inherentes garantías constitucionales de protección; mientras que, la segunda, establece el referido sistema de competencias y división de funciones entre las distintas autoridades del Estado mexicano.

El artículo 117 de la Constitución general en comento corresponde con esta referida parte orgánica cuyo objeto de regulación es un aspecto competencial negativo (prohibiciones) consagrado expresamente para los estados de la Unión (también llamados entidades federativas) que conforman al sistema federal mexicano.

Esto es, la federación, como forma de gobierno (oponible a un modelo centralista), acorde con los postulados del artículo 40 de la propia carta magna, se compone por diversas entidades socio-políticas y territoriales denominadas "estados", las cuales son libres y soberanas en lo concerniente a su régimen interior; empero, unidas bajo un Gobierno federal. No obstante, dentro de este esquema de gobierno, los des-

[1] *Cfr.* Tesis 1a. CXXXV/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2015, p. 485.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

tacados atributos de "libertad y soberanía" reconocidos en favor de los estados son relativos, ya que, en realidad, la norma fundamental es la que dota y reconoce a las entidades federativas de ciertas atribuciones, mientras que el resto de las facultades de manera residual quedan reservadas para el nivel de gobierno federal.

Dentro de ese régimen de competencias y restricciones de corte constitucional en favor o en contra de los estados, según corresponda, destaca el contenido del artículo 117 constitucional en comento, toda vez que el mismo se erige como el catálogo taxativo de funciones y/o atribuciones que expresamente se encuentran "prohibidas" para los estados. En efecto, basta con revisar la porción normativa inicial de dicho precepto "Los Estados no pueden, en ningún caso [...]", para entender que nos encontramos en un mundo de restricciones normativas a las facultades de los estados, ya sea porque las mismas atentan contra la esencia del pacto federal, o bien, porque se encuentran reservadas a favor de la federación.

De ahí que la adecuada comprensión del régimen de competencias y atribuciones en favor de los estados, dentro de un esquema de gobierno de corte federal, parta del análisis y entendimiento del precepto constitucional en cita, cuya arquitectura es reveladora de nueve hipótesis normativas diferentes (una de ellas derogada).

La fracción I del numeral constitucional en cita proscribe a las entidades federativas celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otro estado, o bien, con potencias extranjeras. La razón de dicha prohibición estriba en preservar la unidad nacional, independencia y soberanía de nuestro país. Además, no debemos olvidar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción X, de la propia carta magna, es facultad exclusiva del presidente de la República celebrar tratados internacionales con países extranjeros, los cuales, según el numeral 76, fracción I, constitucional, deberán ser aprobados por el Senado de la República. Por ende, las entidades que forman parte del sistema federal mexicano no tienen competencia en asuntos de política exterior y carecen de independencia y soberanía a la luz del derecho internacional público, todo lo cual justifica esta primera previsión constitucional.

La fracción II esta derogada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de octubre de 1996, razón por la cual no se hará ningún comentario.

Por lo que se refiere a la fracción III, la prohibición para las entidades federativas radica en el impedimento para acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado en territorio nacional. Esto es así, ya que, conforme lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución federal, en el Estado mexicano existe un banco central (Banco de México) como organismo autónomo, a quien le corresponde privativamente la emisión de los billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a nivel nacional. Luego, claramente puede advertirse que dicha atribución tampoco puede estar dentro del ámbito competencial de los estados.

Por lo que respecta a las fracciones IV, V, VI, VII y IX del artículo 117 constitucional *in examine,* se advierten diversas prohibiciones constitucionales en materia impositiva y de comercio para los estados parte de la Unión.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En efecto, partiendo de la base de que el artículo 31, fracción IV, de la carta magna establece que una de las principales obligaciones de los mexicanos es la de contribuir para los gastos públicos, ya sean de la federación, de los propios estados (incluida la Ciudad de México), o bien, de los municipios en que residan, esto de manera proporcional y equitativa, deviene importante comprender que la facultad de determinar y regular los impuestos o contribuciones englobadas en el precepto constitucional que se comenta se encuentra reservada para el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción VII, de la carta magna (facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto anual del país). Además, en la fracción IX de ese mismo numeral se consagra expresamente la facultad a favor del referido Congreso de la Unión de impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones; mientras que en la fracción XXIX se establece como atribución exclusiva de dicho órgano legiferante federal establecer las contribuciones provenientes del comercio exterior. Luego, claramente puede advertirse que la prohibición constitucional en estudio se encuentra plenamente justificada.

Sin embargo, no debe soslayarse que dicha prohibición impositiva estatal no es absoluta, ya que las entidades federativas, fuera de los rubros tributarios expresamente previstos en el numeral 117 constitucional, sí cuentan con atribuciones recaudatorias en el ámbito de sus demarcaciones geográficas, acorde con las previsiones del diverso precepto 116 fundamental.

Finalmente, en lo tocante a la fracción VIII, debe precisarse que estriba en la prohibición para los estados a fin de 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. Esto es así, una vez más, en aras de proteger la unidad y soberanía nacional, además de evitar incidentes con potencias extranjeras derivado de la eventual contratación de deuda por parte de un integrante de la Unión, lo que eventualmente podría comprometer la rectoría económica nacional. Amén de que, en materia de deuda pública, en términos del artículo 73, fracción VIII, de la carta magna, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

No obstante, el propio numeral 117 fundamental prevé que los estados y los municipios, excepcionalmente, sí pueden contraer obligaciones o empréstitos, única y exclusivamente cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura. Lo anterior, conforme a las bases que establezca el artículo 73, fracción VIII, en cuya base 3 se establece que corresponde al Congreso de la Unión establecer las bases generales (límites y modalidades bajo las cuales dichas órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones), para que, en el caso de los estados y los municipios, estos puedan incurrir en endeudamiento.

Sobre el particular, se establece que, en respeto a la soberanía estatal, deben ser las propias legislaturas locales las que, en su carácter de representantes populares, mediante mayoría calificada (voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes), autoricen los montos máximos de endeudamiento de la entidad federativa;

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, del otorgamiento de garantías o el establecimiento de la fuente de pago. Esto es, bajo un ejercicio responsable de ponderación social, económica y democrática, se faculta a los estados a fin de obtener financiamiento adicional para cubrir necesidades sociales imperantes, mas nunca para cubrir gasto corriente; sin que tampoco deba pasar inadvertido que, de manera excepcional, se autoriza a los estados y municipios a fin de que puedan contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la normativa federal, entendiéndose por obligaciones a corto plazo aquellas que deban liquidarse a más tardar en tres meses y antes del término del periodo de gobierno correspondiente.

Finalmente, la norma constitucional en estudio inserta una cláusula de transparencia y acceso a la información pública, al prever que los titulares de los ejecutivos estatales, en caso de contratar empréstitos, deberán informarlo a su ciudadanía al rendir la cuenta pública en el ejercicio de que se trate. Ergo, el escrutinio popular en el manejo eficiente y racional de los recursos públicos.

José Díaz de León

REFORMAS

1. *DOF* 24-10-1942
2. *DOF* 30-12-1946
3. *DOF* 21-10-1966
4. *DOF* 21-04-1981
5. *DOF* 26-05-2015
6. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 118

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

COMENTARIO

Una de las peculiaridades del artículo 118 constitucional es que se trata de un precepto que se mantiene en sus términos desde la redacción original de la Constitución de 1917. La norma establece que las entidades federativas no pueden llevar a cabo ciertos actos si no es con el consentimiento de uno de los poderes de la federación: el Congreso de la Unión.

A diferencia del artículo 117, que señala prohibiciones absolutas, las del artículo 118 constitucional son de carácter relativo, por ser susceptibles de una dispensa en su cumplimiento. En efecto, estas restricciones pueden dejar de observarse con la autorización del Congreso de la Unión. Una interpretación sistemática nos sugiere que la realización de las restricciones, bajo ciertos supuestos y parámetros que, por cierto, no están definidos en una ley reglamentaria ni en la jurisprudencia, no afectarían el óptimo desarrollo del sistema federal.

I. Marco histórico

El texto contenido en este artículo tiene su primer antecedente, según apreciación de algunos historiadores constitucionales, en el punto 26 de los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón hacia 1811, en los que se señaló que nuestros puertos serían francos a las naciones extranjeras con las imitaciones que aseguraran la pureza del dogma.

Como segundo antecedente, se han señalado los puntos 16 y 23 de los Sentimientos de la Nación, expresados por José María Morelos y Pavón para la Constitución de Apatzingán. En este documento se permitía que los puertos nacionales fueran franqueados a las naciones extranjeras amigas sin autorizar para ello su internación al país. Según tal antecedente, se debía señalar los puertos autorizados para el efecto y establecer una gabela del 10% a sus mercancías.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 de 31 de enero de 1824 reguló, en sus artículos 27 al 29, lo siguiente:

a) Ningún estado podía sin consentimiento del Congreso general, imponer derecho alguno de tonelaje, ni tener tropas, ni navíos de guerra, en tiempos de paz.
b) Ningún estado, sin consentimiento del Congreso general, podía imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regulara cómo debían hacerlo.
c) Ningún estado podía empeñarse en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro, que no se admitieran dilaciones.

Como se puede observar, desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 se presenta la existencia de un texto, objeto de perfeccionamiento, que va a llegar a nuestros días con un contenido similar, aun cuando en ese "inter" se han presentado algunas modificaciones.

Correspondió a la Constitución de 1824 desarrollar el contenido del Acta Constitutiva en esta materia. Así, en su artículo 162, fracciones I a IV se estableció que ningún estado podía:

a) Establecer, sin el consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje ni otro alguno de puerto.
b) Imponer, sin consentimiento del Congreso general, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regulara cómo debían hacerlo.
c) Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin el consentimiento del Congreso general.
d) Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no se admitiese demora, dando inmediata cuenta en estos casos al presidente de la República.

Correspondió a la Constitución de 1836, en la sexta de sus leyes, modificar el contenido de la Constitución de 1824 en esta materia. En el artículo séptimo de la sexta ley se previó que tocaba a los gobernadores disponer de la fuerza armada que las leyes les concediesen. Además, por su carácter eminentemente centralista, se señaló en su artículo 15 como restricciones a los gobernadores y a las juntas departamentales, la prohibición de establecer contribuciones si no se hacía en los términos que expresó esa sexta ley, ni destinarlas a otros objetos que los contemplados por la misma. Igual prohibición se señaló para el levantamiento de las Fuerzas Armadas, en cuyo caso se requería una facultad expresa de la propia ley o una orden del Gobierno federal.

El primer proyecto de la Constitución centralista de 1842 estableció que los departamentos no podían tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin consentimiento del Congreso. A dicho proyecto se formuló un voto particular de la minoría, con el cual sugirió la inclusión de dos fracciones más, una de ellas que prohibía a los estados poner en servicio activo y a sueldo a la guardia nacional sin decreto del Congreso, a no ser que mediara invasión; y la otra prohibición consistió en que ningún estado podía decretar contribuciones sobre la importación o

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

exportación, imponer derechos de tonelaje u otro cualquiera de puertos, ni dar disposiciones sobre las rentas, que la Constitución declarara generales. Con ello se pretendía retornar en lo posible al texto de la Constitución de 1824. Finalmente, la Constitución de 1842 no consideró el voto particular referido.

Corresponde a la Constitución de 1857 establecer de manera definitiva el contenido de lo que hoy es el artículo 118. El artículo 122 de esa Constitución tenía un contenido similar al actual.

II. Estructura y contenido del artículo 118

Las prohibiciones relativas dejan de operar, como se comentó, si el Congreso de la Unión otorga su consentimiento a las entidades federativas para ejercer los poderes ejecutivo y legislativo locales en los casos a que se refiere dicho contenido. En efecto, dicho precepto establece la posibilidad de delegación de facultades tanto del Congreso como del presidente de la República en favor de las entidades federativas, pero únicamente en los supuestos que se prevén.

La fracción I del texto constitucional señala que las entidades federativas no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Esta fracción tiene un contenido de carácter eminentemente fiscal, ya que, por un lado, se refiere a los derechos de tonelaje y, por el otro, a los derechos o impuestos sobre importaciones y exportaciones.

En cuanto a los derechos, es conveniente destacar que son contribuciones que la doctrina ha definido como prestaciones señaladas por la ley y exigidas por la administración activa en pago de servicios administrativos prestados a particulares. Los derechos son las contribuciones establecidas por la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Así, se puede hablar de dos tipos de derechos: los derechos por servicios que tienen su regulación en una ley propia, que es la Ley Federal de Derechos, y los derechos por uso del dominio público, que también tienen su regulación en esa ley, pero en ocasiones en leyes que regulan su materia, como es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales.

Destacan de la Ley Federal de Derechos los relativos al uso o aprovechamiento del dominio público: los de puerto y atraque, y el de muelle y embarque, por guardar una relación directa sobre el contenido de esta fracción. Se puede afirmar que el derecho de tonelaje tiene como propósito gravar la prestación del servicio que se otorga en virtud del peso de la carga a transportar. Será en los muelles y puertos en donde se puede presentar la hipótesis de requerir los servicios de la federación, generalmente para la movilización de mercancías. La Ley Federal de Derechos no contempla ningún derecho relativo al tonelaje de las embarcaciones o al de su contenido.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Por otra parte, se puede evidenciar una contradicción entre el contenido de esta fracción con el consignado en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 1, al señalar este precepto la facultad del Congreso de la Unión en materia de comercio exterior. Sin embargo, las dos normas no deben entenderse como antinomia real, sino solo como antinomia aparente, pues el 118 faculta al Congreso para autorizar a las entidades federativas en los supuestos previstos. Lo que sí resulta criticable es que se señale una hipótesis que no ha tenido aplicación alguna en la historia constitucional de nuestro país, dado que el artículo 131 constitucional establece que es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se exporten o importen, lo que nos hace concluir que las razones que justifican la existencia de una fracción como la primera, en la parte conducente al comercio exterior, son de carácter histórico.

Existe también una diferencia entre la fracción I del artículo 118 y la fracción IV del artículo 117 constitucional. La segunda es una prohibición absoluta: las entidades federativas no pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio —ámbito de validez espacial restringido al territorio local—. En cambio, la primera alude a una prohibición relativa que corresponde al ámbito espacial de validez nacional.

En cuanto a la fracción II, establece que las entidades federativas no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra. La doctrina mexicana ha considerado que esta fracción obedece a razones históricas y comparadas —el artículo I, sección 10, párrafo tercero, de la Constitución de los Estados Unidos de América contempla una disposición semejante—, ya que existe una obligación que la federación tiene para auxiliar de inmediato a las entidades federativas en evidente problema según lo dispone el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución. Por otra parte, resulta ilusoria la aplicación de esta fracción, ya que las condiciones económicas de las entidades federativas no les permiten la existencia de tropas y buques. En un sistema federal como el nuestro resulta improbable hasta la existencia de cierto número de elementos que se puedan hacer cargo de garantizar la seguridad de las fronteras. Solo se estaría a la buena fe de los vecinos cuando estos son más poderosos que nuestro país, y al cumplimiento de las normas de derecho internacional, que señalan como principio fundamental la paz.

La fracción III del artículo 118 establece que las entidades federativas tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso, hacer la guerra a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y peligro tan inminente que no admita demora, para cuyos supuestos se dará cuenta inmediata al presidente de la República.

Nuestra Constitución regula lo relativo a las facultades de las diferentes instancias de poder en materia de guerra. Así, la iniciativa para declarar la guerra corresponde al presidente de la República y su autorización al Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, 89, fracción VIII y 73, fracción XII, de la carta magna. El poder ejecutivo y el Senado tienen la titularidad en el ejercicio de las relaciones internacionales y la política exterior. Una de las expresiones

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

más claras de las relaciones internacionales es la relativa a la declaración de guerra que requiere, como ya se dijo, la iniciativa del presidente y la aprobación de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Esta es la razón por la que las entidades federativas, en caso de urgencia manifiesta, por invasión o peligro inminente, pueden hacer la guerra por motivos de defensa e inmediatamente dar aviso al presidente de la República. El ejecutivo requiere la autorización del Congreso de la Unión para declarar la guerra, quien en ejercicio de la facultad referida en el artículo 73, fracción XII, lo autoriza para que en nombre de los Estados Unidos Mexicanos la proclame con base en la ley que se expide al efecto.

El ordenamiento jurídico señala como instrumentos indispensables para hacer la guerra, el conjunto de instituciones represivas con las que cuenta el Estado, destacando las Fuerzas Armadas, es decir, el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. La Constitución, antes de 2019, también hacía referencia a la Guardia Nacional como institución destinada a defender, por medio de las armas, la integridad e independencia de la patria.

Sin embargo, por reforma constitucional de 2019, la Guardia Nacional adquirió características diversas a las históricas y constitucionales previas —se trataba anteriormente de un cuerpo civil, transitorio, que dependía en primera instancia de los gobernadores de las entidades federativas (siglo XIX)—. ¿Qué fue lo que se acordó y aprobó constitucionalmente en 2019?

1. Se reconoció en el artículo 10 de la Constitución el derecho de toda persona a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley.
2. El artículo 13 Constitucional no se modificó.
3. En el artículo 16 quedó claro que las detenciones en flagrancia implican la puesta a disposición del detenido a la autoridad civil, sin demora alguna, además de establecer que existirá un registro de detenciones.
4. El artículo 21 se modificó para establecer que la seguridad pública es una competencia concurrente que corresponde a la federación, estados y municipios; se determina que la Guardia Nacional es de carácter civil; que se coordinará con las policías y el Ministerio Público para atender la seguridad pública; que existirá un sistema nacional de información en seguridad pública; que todos los servidores públicos que realicen funciones de seguridad pública deben estar certificados y registrados en el sistema, y que la Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Civil.
5. Se reformularon los artículos 35, fracciones III y IV, y 36, fracción II, de la Constitución para señalar el derecho y obligación de los mexicanos para alistarse en los cuerpos de reserva de las Fuerzas Armadas.
6. El artículo 73, fracción XXIII, se reformó para facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes sobre la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.
7. Las fracciones IV y XI del artículo 76 constitucional se modificaron para dar competencia al Senado en la aprobación del informe anual sobre las ac-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

tividades de la Guardia Nacional y para aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

8. Se derogó la fracción I del artículo 78 constitucional, y en el artículo 89, fracción VII, del texto fundamental se indicó que el presidente puede disponer de la Guardia Nacional en los términos que precise la ley.
9. El artículo primero transitorio de la reforma indicó que en 60 días se aprobará la Ley de la Guardia Nacional y en 90 días las leyes que reglamenten el uso de la fuerza y el registro de detenciones.
10. En el segundo transitorio de la reforma se señaló que la Guardia Nacional entrará en funciones al momento de entrar en vigor la reforma constitucional y que se integrará por policía militar, naval y federal. También se estableció que el titular del poder ejecutivo designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la coordinación operativa que estará integrada por representantes de las secretarías de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.
11. El tercero transitorio garantiza los derechos adquiridos de las personas que integrarán la Guardia Nacional.
12. En el cuarto transitorio de la reforma se precisaron las bases a las que se deberán sujetar las siguientes leyes: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
13. En el artículo quinto transitorio se previó la permanencia transitoria de las Fuerzas Armadas por cinco años en tareas de seguridad pública, pero se indica que ello deberá hacerse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria para estar en consonancia con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*.
14. Como propósito del artículo sexto transitorio está el de homologar el régimen de derechos, obligaciones y responsabilidades de los integrantes de la Guardia Nacional al de los miembros de las Fuerzas Armadas.
15. Y el séptimo transitorio de la reforma obliga a los gobernadores a emitir, en plazo perentorio, un diagnóstico y un programa para fortalecer a las policías estatales y municipales.

La reforma constitucional de 2019 estableció otra concepción a la prevaleciente de la Guardia Nacional. ¿Cómo explicarlo? Hay factores internos vinculados a la grave situación de inseguridad en nuestra nación, pero no debemos descuidar los externos: los intereses geopolíticos de Estados Unidos de América para militarizar a nuestro país y a otros de América Latina para salvaguardar su seguridad, las instalaciones estratégicas que fortalezcan su seguridad interna y nacional, y para garantizar la protección de los intereses económicos de las grandes empresas trasnacionales.

Entre las críticas a la nueva Guardia Nacional, estimo que debemos poner atención a los siguientes asuntos:

1. El incremento del poder militar, económico y político de las Fuerzas Armadas en relación con el poder civil mexicano.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

2. Después de 12 años de medidas represivas (2006-2018), de militarización *de facto*, se ha demostrado que el camino policial y militar no son la solución para resolver los problemas de inseguridad y de violencia, y que, por el contrario, son una causa de la misma.
3. La reforma constitucional de 2019 acelerará la subordinación de las Fuerzas Armadas al sistema de seguridad nacional e interno de Estados Unidos.
4. La tentación que existirá en cinco años para prorrogar por más tiempo la permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.
5. El olvido de los instrumentos no represivos para enfrentar la inseguridad; por ejemplo, la despenalización de las drogas o francas políticas públicas de justicia transicional.
6. El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional se opone radicalmente al artículo 129 de la Constitución. Si realizamos una interpretación constitucional conforme y consistente, la disposición por parte del ejecutivo de la fuerza armada permanente solo puede darse en suspensión de derechos y garantías —artículo 29—, en intervención federal —artículo 119— y en los supuestos de los artículos 76 fracciones V y VI de la Constitución. No puede emplearse de manera más o menos habitual como establece el precepto.
7. ¿Hasta dónde se mantendrán o prevalecerán los componentes militares de la Guardia Nacional? Lo republicano, conforme al artículo 40 de la Constitución, es que se trate de un cuerpo de seguridad enteramente civil por las competencias en seguridad pública que se le asignarán.
8. ¿Cómo se fortalecerán las competencias, capacidades y recursos presupuestales de las policías municipales y estatales? Las leyes secundarias deben garantizar las competencias de estados y municipios para no trastocar el federalismo previsto en los artículos 21, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución. También se debe tener cuidado en los mecanismos de intervención federal que prevé la reforma constitucional para la Guardia Nacional.
9. ¿Cuáles serán las competencias de la Guardia Nacional en relación con los delitos del fuero común y con las faltas administrativas? Este asunto no debe ser obviado en la legislación secundaria para atender la garantía del Estado federal.
10. ¿Cuáles serán las instituciones de supervisión de la Guardia Nacional? ¿Qué competencias tendrá el poder judicial? ¿Existirá algún mecanismo de supervisión y evaluación ciudadana? La Guardia Nacional debe estar sometida a controles constitucionales y democráticos.
11. Debe dejar de abusarse de las normas transitorias de carácter constitucional. Estas no deben regular los contenidos materiales y sustantivos de una transformación constitucional.
12. Se debe aceptar la competencia de la Corte Penal Internacional en todos los asuntos, sin que el Estado mexicano se reserve el derecho de aceptar caso por caso esa competencia.
13. El Ministerio Público debe tener el mando y la conducción integral de la investigación de los delitos.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, H. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. XI.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal,* México, Porrúa, 1988.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1986.

Cárdenas Gracia, Jaime (coord.), *Ley de Seguridad Interior*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, núm. 370.

Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano,* México, Porrúa, 1992.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* México, 1983.

Jaime Cárdenas Gracia

REFORMAS

Sin reformas

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 119

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

COMENTARIO

Este artículo constitucional abarca —por razones históricas— dos preceptos: la obligación que tiene la federación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, o en caso de sublevación o trastorno interno, así como lo relativo a la extradición, en sus dos vertientes: interna e internacional.

El antecedente nacional más remoto de estas disposiciones lo encontramos en el artículo 26 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 que decía que "Ningún criminal de un estado tendrá asilo en otro; antes bien será entregado inmediatamente a la autoridad que lo reclame". Ello se retomó en las fracciones V y VI del artículo 161 de la Constitución federal de 1824, que señalaban como obligaciones de los estados: "De entregar inmediatamente los criminales de otros estados a la autoridad que los reclame" y "De entregar los fugitivos de otros estados a las personas que justamente los reclamen, o compelerlos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada". Se señala como antecedente de estos preceptos el artículo 4, sección 2, párrafo segundo de la Constitución de Estados Unidos que dice: "La persona acusada en cualquier estado por traición, delito grave u otro crimen, que huya de la justicia y fuere hallada en otro estado, será entregada, al solicitarlo así la autoridad ejecutiva del estado del que se haya fugado, con el objeto de que sea conducida al estado que posea jurisdicción sobre el delito".

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Posteriormente, encontramos la Constitución federal de 5 de febrero de 1857, que en sus artículos 113 y 116 disponía, el primero: "Cada estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros estados, a la autoridad que los reclamare" y, el segundo: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestaría igual protección siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su ejecutivo si aquella no estuviere reunida". Este último artículo se inspiró en la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuyo artículo 4, sección cuarta, señala: "Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura)".

En el texto original de la Constitución de 1917, dichos preceptos fueron recogidos por los artículos 119 y 122; el primero decía: "Cada estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro estado o del extranjero, a las autoridades que los reclamen. En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre estados, y por dos meses cuando fuere internacional".

A su vez, el segundo señalaba: "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

Por reforma de 3 de septiembre del mismo año se había ampliado sustantivamente el texto del artículo 119 constitucional, para quedar:

> Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a 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. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República. Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

Poco más adelante, por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 1993, el artículo 122 se trasladó íntegro al numeral 119, como primer párrafo, con el propósito de utilizar el numeral 122 para incluir el nuevo régimen autonómico del Distrito Federal.

Con motivo de la transformación del Distrito Federal en la Ciudad de México y de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República, contenidas en la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, se volvió a modificar dicho segundo párrafo del artículo 119, para quedar:

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

> Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.

Finalmente, por reforma de 29 de enero de 2016, se volvió a modificar el primer párrafo del artículo 119 para cambiar el término "estados" por el de "entidades federativas".

En estricto sentido, el presente artículo constitucional debería estar contenido en dos numerales, por ello se hizo indispensable hacer la referencia histórica que nos explica tal situación.

La protección que la federación debe a las entidades federativas, en caso de invasión o violencia exterior, es una consecuencia lógica del régimen federalista; en el caso de sublevación o trastorno interior de igual forma lo parecería; sin embargo, el tema que no se presenta tan fácil de procesar es la calificación de dicha sublevación o trastorno interior, que, inclusive, solo el ejecutivo local lo puede hacer y, en principio, el ejecutivo federal no se puede oponer; claro, siempre habría la posibilidad de plantear la controversia constitucional y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviese.

A continuación, en el artículo constitucional que comentamos, vienen las dos formas de extradición: la interna y la externa. En cuanto a la primera, la reforma constitucional de 3 de septiembre de 1993 la modificó sustancialmente al transformar su naturaleza jurisdiccional en administrativa, ya que se tramitaría a nivel de procuradurías de justicia, ya no de jueces; además, se preveía la existencia de convenios que al respecto suscribieran dichas procuradurías, junto con la General de la República (hoy Fiscalía), como de hecho lo hicieron el 25 del mismo mes de septiembre.

La extradición internacional se tramita con intervención del ejecutivo federal y la autoridad judicial (obviamente federal), teniendo una importancia capital los tratados internacionales en la materia y la propia Constitución general de la República. El mismo artículo autoriza un plazo de hasta 60 días naturales de detención del imputado.

BIBLIOGRAFÍA

Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 2004.

Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina*, México, IIJ-UNAM, 2003.

Serna de la Garza, José Ma., *El sistema federal mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2008.

Tajadura, Javier *et al.*, *Federalismos del siglo XXI*, Madrid, CEPC, 2014.

José Luis Soberanes Fernández

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

REFORMAS

1. *DOF* 03-09-1993
2. *DOF* 25-10-1993
3. *DOF* 10-02-2014
4. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 120

Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

COMENTARIO

En su texto original, el contenido del lacónico artículo 120 de la Constitución mexicana de 1917 —tomado a su vez del 114 de la Constitución de 1857, cuyos antecedentes se remontan a la Constitución gaditana de 1812— estableció: "los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales". Dicha redacción permaneció intocada durante muchos años, casi un siglo, hasta que en enero de 2016 se reformó para señalar: "Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales".

Como puede apreciarse la única reforma constitucional que ha experimentado el precepto en comentario, solo consistió en sustituir la frase "gobernadores de los estados" por la de "titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas", pero lo cierto es que la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales es un compromiso ineludible de quienes gobiernan las partes integrantes de la federación mexicana.

Para los efectos de que todos los ciudadanos asentados en el territorio nacional contribuyan al cumplimiento de las leyes federales, es menester que estas se publiquen en los diarios o periódicos oficiales de todos y cada uno de los estados, incluida la actual Ciudad de México. La obligación de publicar las leyes emanadas del poder legislativo federal conecta inmediatamente con la idea de publicidad de las normas y con dos principios fundamentales del Estado de derecho, como son la certeza y la seguridad jurídica. La publicación a nivel federal —a través del *Diario Oficial de la Federación*— pone fin a la etapa de eficacia de la norma dentro del procedimiento legislativo. Esto es, la publicación pone el punto final al procedimiento de creación de normas con rango de ley y, al mismo tiempo, inicia, o debería de iniciar, la cuarta etapa de nuestra teoría de la legislación que es la de evaluación de los efectos de una ley.

La finalidad de la publicación es dar a conocer la ley en todo el territorio, es decir, la dispone para entrar en vigor y desplegar toda su eficacia. Una vez publicada se reputará conocida por todos, o sea, se convertirá en derecho positivo vigente.

Conviene precisar que la publicación ordenada por el artículo 72 es distinta a la ordenada en el precepto en comentario a cargo de los titulares de los ejecutivos locales; ambos artículos tienen un motivo y razón específica. El que aquí se comenta se encuentra inmerso en el título quinto "De los Estados de la Federación y de la Ciudad

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de México" y el artículo 72 en el capítulo II, "Del Poder Legislativo", sección II, "De la iniciativa y formación de las leyes". Esta ubicación deja en claro que el constituyente asignó a cada una de estas publicaciones sentido y finalidad distinta; esto es, la publicación que hace el ejecutivo federal es diferente a la que hace el ejecutivo local.

La publicación consagrada en el artículo 72 tiene como finalidad la culminación del proceso de formación de las leyes y consiste, como lo señala la Constitución, en obligar al ejecutivo federal a efectuar la publicación de las leyes aprobadas por el Congreso de manera "inmediata", para que surta todos sus efectos. Por el contrario, de la publicación a cargo de los titulares de los ejecutivos locales no depende la validez de dicha norma con rango de ley. Lo que se persigue con este precepto es darle la máxima publicidad a la ley federal que ya ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

Este artículo —afirmaba Jorge Carpizo— "nació en contra de la rebeldía de los gobernadores hacia la autoridad central". En la actualidad, el precepto es visto como una obligación a cargo de los titulares de las entidades federativas dentro del marco de las facultades de colaboración o coparticipación para que tanto los estados como la federación realicen plenamente sus funciones.

A juicio de Burgoa, este artículo "reitera el principio de hegemonía que dentro de cualquier Estado miembro tienen los ordenamientos federales sobre las leyes locales e incluso frente a la misma Constitución particular, principio que se proclama en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental".

Asimismo, dicho precepto parte de la idea fundamental de que los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas tienen a su disposición los recursos necesarios no solo para publicar las leyes federales, sino para hacerlas cumplir. De no ser así —en palabras de Lanz Duret—, "la Federación tendría que publicar y hacer cumplir sus disposiciones por funcionarios propiamente federales, lo que daría lugar a discusiones y conflictos de carácter grave entre las autoridades locales y federales".

Que los titulares de los ejecutivos locales tengan la obligación de publicar y ordenar el cumplimiento de las leyes emanadas de la federación constituyen una garantía de la autenticidad de las mismas frente a cada uno de los habitantes de los estados que son parte integrante de la República y facilita, desde luego, el cumplimiento de las mismas.

Como resulta palmario, la publicación que deben de hacer los titulares de los ejecutivos locales surge en auxilio y apoyo de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* que le da validez a las normas con rango de ley emanadas de los poderes federales. No obstante la buena intención del constituyente, lo cierto es que es poca la evidencia de que dicha publicación se realice con plenitud en todos los estados de la República y, en gran medida, es una consecuencia natural de esta época, en la que los medios de comunicación suelen propalar cualquier noticia en el momento mismo en el que sucede y llevarla hasta los rincones más lejanos de nuestro territorio. Si la publicación de dichas leyes es compleja, qué podremos decir del cumplimiento de las mismas; este generalmente suele darse a través de convenios en determinadas materias, solicitudes de la federación para que las entidades accedan a proveer auxilio en la realización de objetivos específicos, o bien, ocasionales, como salud, inmigración, alfabetización, entre otros.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

A la luz de lo analizado hasta aquí, resulta importante vivificar el sentido de este precepto dentro de la lógica de nuestro federalismo; y convendría que las leyes que regulan los periódicos, diarios o gacetas oficiales de los estados establecieran como obligatoria la publicación de las leyes federales de conformidad con el artículo en comentario. Hay algunas leyes que lo hacen de manera expresa, como la Ley del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, que, en su artículo 2, inciso 2, establece: "Al Periódico Oficial del Estado también le corresponde llevar a cabo la publicación de las leyes federales en términos de lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Establecer con toda claridad en dichos ordenamientos la obligación que corre a cargo de los titulares de los ejecutivos locales sería un buen inicio para logar que, paulatinamente, se conozcan con mayor precisión las leyes federales y, con ello, se contribuya también a su cumplimiento.

Adicionalmente, convendría utilizar las nuevas herramientas tecnológicas para dar a conocer las normas federales y locales en todo el territorio nacional, ya que, desde hace tiempo, la simple publicación en los diarios o periódicos oficiales se ha visto rebasada por el amplio espectro de posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, CEPC, 1998.

Aragón Reyes, Manuel, *Estudios sobre el parlamento*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2017.

Biglino, Paloma, *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1993.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 105.

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, UNAM, 1980, pp. 94, 98 y 135.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1984.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta de Antonio Venegas, 1879, p. 130.

Mora-Donatto, Cecilia, *Teoría de la legislación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.

Mora-Donatto, Cecilia, *El parlamento de México. Historia, estructura y funciones,* México, UNAM, 2019.

Cecilia Mora-Donatto

REFORMAS

1. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 121

En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I.- Las leyes de una entidad federativa solo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II.- Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.

III.- Las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, solo tendrán fuerza ejecutoria en ésta, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales solo serán ejecutadas en otra entidad federativa, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV.- Los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa, tendrán validez en las otras.

V.- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes, serán respetados en las otras.

COMENTARIO

Este artículo ha sido poco explorado por los constitucionalistas mexicanos; sin embargo, es conveniente reafirmar la importancia que para el derecho constitucional representa, ya que las disposiciones contenidas en el mismo complementan y perfeccionan el sistema federal, y tendrán cada vez más incidencia en los derechos humanos de las personas.

La norma no había sido reformada hasta el 29 de enero de 2016. La modificación consistió en cambiar el término “estados” por “entidades federativas”.

Cabe decir que esta reforma constitucional que modificó la naturaleza jurídica política de la Ciudad de México se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Reformó 52 artículos constitucionales, la mayoría de ellos para cambiar la antigua denominación Distrito Federal por Ciudad de México o, para emplear el genérico entidades federativas en lugar de estados, pero, por errores de técnica constitucional, hubo preceptos que mantienen la anterior designación

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de Distrito Federal (arts. 26, apdo. B, sexto párrafo; 73, frac. VIII, numerales 2 y 3; 73, frac. XXIX-W; 79, frac. IV y 109, frac. III, párrafo sexto).

La razón por la cual ha escapado dicho numeral al ámbito de estudio de los constitucionalistas se debe a que su contenido se integra por preceptos que en su mayoría han sido extraídos de otra disciplina jurídica: el derecho internacional privado. Sin embargo, en el proceso que ahora vivimos, de constitucionalización de todo el ordenamiento jurídico, debemos entender que las bases que prevé el artículo 121 constitucional tienen que comprenderse desde los derechos humanos y los principios que a estos los rigen.

Este artículo impone a cada entidad federativa la obligación de dar entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los otros. Comenta Tena Ramírez que mientras entre naciones soberanas esa obligación no exista, si no es porque la acepten voluntariamente y en virtud de alguna convención internacional o por expresión espontánea de sus propias leyes, las entidades de la federación la tienen como obligación impuesta por el constituyente.

I. Marco teórico e histórico

El desarrollo del marco teórico en el cual se enmarca al artículo 121 tiene estrecha referencia con el sistema jurídico federal, consagrado en el artículo 40 constitucional. En efecto, este se integra por dos tipos de derechos positivos: el de índole federal, cuya aplicación se realiza en toda la república, en virtud del principio de supremacía que el orden constitucional le otorga, y el de índole estatal, cuya aplicación está restringida al ámbito de las entidades federativas. Así, dentro de una entidad, rige su derecho y el derecho federal, en diferentes ámbitos de normatividad establecidos.

En opinión de algunos autores, se advierte que conforme al primer párrafo del artículo 41 constitucional en nuestro país operan los dos órdenes jurídicos mencionados, y de acuerdo con los artículos 1 y 133, la hegemonía normativa le corresponde a la Constitución federal y a los tratados sobre derechos humanos, al igual que a la legislación secundaria de la federación. En aras de dicha hegemonía, ya se analizó en el artículo 120 constitucional que los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas tienen la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, Burgoa consideraba —hoy decimos equivocadamente— que dentro del sistema jurídico mexicano la pirámide normativa estaba formada jerárquicamente por: *a)* Constitución federal; *b)* leyes federales y tratados internacionales que no se opongan a ella; *c)* reglamentos heterónomos federales; *d)* constituciones locales, y *e)* leyes locales, y reglamentos locales.

Precisamente, estas dos últimas disposiciones —y en concreto las leyes locales— tienen un ámbito espacial de validez sujeto al principio de territorialidad de la ley, mismo que, como regla general, cuenta con sus propias excepciones. La doctrina ha considerado estos aspectos dentro de lo que se denomina conflicto de leyes en el espacio, materia que debe ser motivo de una regulación cuidadosa, en virtud de que

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

coexisten en el territorio de una misma nación diversas legislaciones: la federal, la general y las locales de las entidades federativas.

Afirma Trigueros que el federalismo solo se concibe cuando las entidades federativas tienen un mínimo de autonomía para la creación de su propio orden jurídico. Por ello, la facultad de las entidades para legislar con absoluta autonomía en las materias que le están constitucionalmente reservadas es característica propia del sistema federal, que solo puede estar supeditada a la propia Constitución. Asimismo, la pluralidad de entidades con idénticas funciones genéricas en el sistema federal hace indispensable la coordinación de tales funciones para obtener de la unión el resultado que en ella se busca. La Constitución debe prever normas que regulen el ejercicio del poder autónomo de las entidades con vistas a obtener un resultado armónico, manifestaciones de unidad, garantía de equilibrio y base de seguridad y facilidad en las relaciones en la que varias entidades federativas intervienen.

Se ha considerado que el poder federal no podría encargarse de esa coordinación que implica la existencia de normas restrictivas de la autonomía local, por lo que dichas normas solo pueden localizarse en la ley fundamental de un Estado federal.

Por tanto, las normas de coordinación de sistemas locales son necesarias en toda organización federal. Tal es el caso del artículo constitucional en comento.

La posibilidad de que el contenido normativo de la legislación local, así como los hechos, actos y negocios jurídicos que de él deriven, provoquen ciertos efectos no solo en su territorio, sino además en el territorio de las demás entidades federativas, ha provocado gran preocupación al momento de su regulación en cualquier sistema constitucional.

La Constitución de Estados Unidos de América establece en la sección 1 del artículo IV, que se dará entera fe y crédito en cada estado a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los demás. El Congreso podrá prescribir, mediante leyes generales, la forma en que dichos actos, registros y procedimientos se probarán y el efecto que producirán.

Se habla, a su vez, de dos antecedentes que inspiraron al Constituyente estadounidense: el artículo VIII de la Confederación de Nueva Inglaterra de 1643, como antecedente lejano y, como inmediato, el artículo IV del acta de la Confederación de Filadelfia.

El anterior, es el antecedente inmediato que el Constituyente mexicano va a considerar para la regulación de los efectos que fuera de las fronteras de una entidad federativa del sistema federal pueden tener ciertos hechos, actos o negocios jurídicos.

El artículo 145 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció un precepto idéntico al regulado en la Constitución estadounidense.

Para la Constitución centralista de 1842, el primer proyecto consideró que en cada uno de los departamentos se prestara entera fe y créditos a los actos, registros y procedimientos de los jueces y otras autoridades de los otros departamentos. Mediante su voto particular, la minoría constituyente propuso como obligación

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de los departamentos observar estrictamente el principio de que en cada departamento debe prestarse entera fe y crédito a todos los actos públicos de las autoridades de los demás.

La anterior propuesta provocó que la mayoría hiciera suya la redacción y contenido sugeridos por la minoría, con la salvedad de que la Constitución sería de corte centralista.

El Constituyente de 1857 adoptó íntegramente el contenido de la Constitución de 1824, aun cuando no textualmente. Es de destacar que se excluyó el concepto relativo a que el Congreso de la Unión uniformara las leyes, lo cual ha sido considerado por algunos autores como una expresión ambigua y difícil de poner en práctica. En su lugar, se previó que el Congreso, mediante leyes generales, debería señalar la forma como deben probarse los actos correspondientes.

En la 62a. sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro, celebrada el 25 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de votos, fue aprobado con el numeral 121 el proyecto presentado por Venustiano Carranza, texto que solo sufrió la modificación publicada el 29 de enero de 2016 en el *Diario Oficial* para cambiar la palabra "estado" por "entidad federativa".

II. Estructura y contenido del artículo 121 constitucional

La estructura de este precepto se compone de un párrafo y cinco fracciones. De manera resumida se puede afirmar que tal disposición instituye la obligación de cada una de las entidades federativas de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras, y encomienda al Congreso de la Unión la expedición de leyes que prescriban la forma de probar dichas actuaciones y señalen los efectos que estas produzcan, de acuerdo con las bases que se consignan en el propio precepto. Estas bases son lo que hace distinto este texto a los otros aprobados por los Constituyentes de 1824 y 1857.

El primer párrafo establece que en cada entidad de la federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases enumeradas de la fracción I a la V.

Este primer párrafo tiene una gran influencia de la Constitución estadounidense, incluso, existen autores que señalan que se ha tomado su texto de una traducción excesivamente literal; además, que no recogió el verdadero sentido técnico-jurídico de las expresiones empleadas en el precepto estadounidense. Es de destacar el concepto estadounidense de *public act*, que se tradujo por el Constituyente en la noción de actos públicos. Comenta Trigueros que dicha expresión estadounidense significa, entre otras cosas, una ley escrita formalmente ordenada y aprobada por la legislatura de un estado, llamada en Inglaterra acto de Parlamento, y en Estados Unidos, acta del Congreso o de la Legislatura o estatuto. Así, los actos son públicos cuando se relacionan con toda la comunidad o establecen reglas universales de gobierno para todo el cuerpo político, que conciernen a toda la comunidad y a los cuales los tribunales

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

están obligados a tener en cuenta. A diferencia de las palabras *bill* o *law,* que son usadas incorrectamente como sinónimos de *act,* la primera es solo un proyecto o forma del *act* presentado a la legislatura, pero no aprobado. *Act* no incluye ordenanzas y reglamentos derivados de las autoridades locales.

A mayor abundamiento, Trigueros considera que la significación legal de la obligación que la Constitución de Estados Unidos impone a los estados de ese país bajo la expresión "dar entera fe y crédito de los actos de los demás", implica la obligación de aceptar las leyes de los demás estados, las cuales deberán tener efecto en los otros estados, cuya regulación se realizará por la ley del Congreso.

Todas nuestras constituciones han traducido la expresión comentada por "actos públicos", cuya significación no coincide con la que da el derecho estadounidense.

La doctrina mexicana ha tratado de superar esa dificultad interpretando dicho concepto como "actas públicas", o incluso como "ley". Algunos autores insisten en la versión de actos públicos. Trigueros sugiere la traducción de "leyes" y "actos públicos".

Cabe señalar que esta última expresión subsume la de ley; inclusive se debe entender que un acto público no necesariamente tiene que ser una ley, ya que existen múltiples expresiones de lo que como tal debe ser considerado. Lo anterior nos lleva a concluir que independientemente de la imprecisión técnica de nuestras constituciones, el artículo 121 incluye tanto a las leyes como a los diversos actos de naturaleza pública a los que se les incluye en la obligación por parte de las entidades de la federación de dar entera fe y crédito. Todo acto pasado ante la autoridad de una entidad federativa es válido para todas las demás.

También el concepto "registro" es motivo de múltiples comentarios, todos ellos encaminados a objetar su traducción que del texto estadounidense hicieron los constituyentes, al significar la palabra *records.* Algunos prefieren el concepto de "inscripción". Independientemente de dichas objeciones, el antecedente implica la existencia de la relación escrita de algún acto, transacción o instrumento otorgado por orden de la ley, por una autoridad competente y destinado a quedar como recuerdo o prueba permanente en los asuntos con que se relaciona. La palabra "registro" no contraviene el significado que originalmente se le dio en la Constitución estadounidense.

La última parte del párrafo en comento señala que el Congreso de la Unión deberá sujetarse a las bases señaladas en las siguientes cinco fracciones con el propósito de que expida la ley reglamentaria que prescriba la manera de probar en una entidad federativa los actos verificados en otros, así como señalar en tales casos el efecto de los mismos actos de acuerdo con las bases consignadas en el precepto.

La primera base menciona que las leyes de una entidad federativa solo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él. Se circunscribe la legislación al principio de territorialidad para su vigencia. La aplicación de esta fracción indica que para colocarse bajo el supuesto de una legislación local determinada se requiere estar en territorio de la entidad federativa que expidió esa legislación, aún en el supuesto de que no sea vecino de dicho estado. Si-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

tuación diferente es la de que a una persona no radicada en ese estado se le pretenda aplicar la ley de su estado propio, sin encontrarse en él, territorialmente hablando, situación que no puede permitirse. Esta apreciación es avalada por diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los tribunales colegiados. Uno de los casos sometidos a la consideración de la primera se presentó cuando a una persona nacida en Puebla se le pretendió sancionar por la comisión de un delito cometido fuera de dicha entidad y cuyos efectos también se produjeron fuera de la misma.

Por otra parte, los actos públicos, registros y procedimientos judiciales pasados bajo la autoridad de una entidad federativa deben ser reconocidos como válidos por las demás. La opinión contraria no es sostenible, ya que es sumamente radical al considerar que los actos públicos, registros y procedimientos solo podrán ser válidos en el territorio bajo el cual, por medio de una ley expedida en dicho territorio, fueron regulados.

Hoy en día, la base o fracción I del artículo 121 constitucional presenta una problemática desconocida en el pasado en el derecho mexicano a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011. Me refiero a la discusión en torno a sí las constituciones de las entidades federativas que reconocen derechos humanos distintos a las de otras constituciones locales y a la federal pueden formar parte del bloque de constitucionalidad y de convencionalidad, así como del parámetro de regularidad constitucional y convencional. Planteo la cuestión: pensemos que en un futuro cercano la SCJN en próximas decisiones incorpora como parte del parámetro de constitucionalidad nacional a todos los derechos humanos reconocidos en las constituciones locales, siempre y cuando esos derechos se interpreten *pro persona* y progresivamente, y no contravengan las estipulaciones del pacto federal. Es evidente que nuestro derecho y federalismo cambiarían radicalmente. Por ejemplo, si en Yucatán, la Constitución de esa entidad federativa reconociera un derecho humano que la Constitución de la Ciudad de México no reconoce, cualquier persona de esta ciudad podría invocarlo a su favor, aunque se encontrare reconocido en la Constitución de Yucatán y no en la de la Ciudad de México —si para los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de una entidad federativa se da crédito en las otras (art. 121 de la Constitución de la república), por mayoría de razón, en materia de derechos humanos se deben reconocer como propios los contemplados en otras constituciones locales—. De esta manera, con el concurso de las autoridades de las entidades federativas, la SCJN, mediante interpretación conforme y *pro persona*, podría armonizar en todo el país el parámetro de regularidad constitucional nacional integrado por los derechos humanos que la Constitución federal y por los que cada Constitución local reconoce además de los reconocidos en los tratados en materia de derechos humanos.

La fracción II, al igual que la primera parte de la fracción III, hace mención a las bases relativas a cierto tipo de bienes. Así, la fracción II señala que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación. La fracción III, en su primera parte, consigna que las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

entidad federativa, solo tendrán fuerza ejecutoria en este cuando así lo dispongan sus propias leyes.

La fracción II es un complemento a lo dispuesto en la fracción I, al circunscribir a los límites de una entidad los efectos de las leyes que esta emite. Dicha fracción excluye la posibilidad de que un derecho ajeno a la entidad federativa regule los bienes que se encuentran en su territorio, al disponer que la única norma aplicable es la local. También regula esa fracción el otorgamiento de facultades expresas a las entidades federativas para regular, con excepción de lo confiado a la federación, lo relativo a su territorio.

En consideración de Arteaga, la fracción II contiene un principio solo aparentemente general, pues otros artículos de la Constitución se encargan de limitar sus alcances. Tal es el caso del artículo 27 constitucional.

Por otra parte, en virtud del artículo 121, fracción II de la Constitución, se ha atribuido a las entidades federativas la función de determinar qué se debe entender por bienes muebles y bienes inmuebles, ya que dispone que ambos se regirán por la ley del lugar de su ubicación (regirlos comprende regularlos), y con las limitaciones que marque la Constitución, el definirlos. Los códigos civiles locales son los que se encargan de definir la naturaleza de los bienes muebles e inmuebles.

La fórmula general "se regirán", comprende todas las relaciones a que pudiera estar sujeto un bien, por lo que no admite excepciones, salvo las expresamente señaladas. Comprende fondo y forma; atribuye a la entidad federativa una competencia general, al ratificar la fracción III, primera parte, lo dispuesto en la fracción II. La ejecución de una sentencia queda condicionada a lo que al respecto resuelvan las leyes de la entidad federativa en donde el bien se encuentra ubicado. En tales condiciones, por economía procesal, independientemente de las providencias que tome la parte actora al estudiar y plantear su demanda, la autoridad judicial debería cerciorarse de que su sentencia, llegado el caso, será ejecutable cuando afecte a bienes que se encuentran fuera de su entidad federativa.

La segunda parte de la fracción III establece que las sentencias sobre derechos personales solo serán ejecutadas en otra entidad federativa, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio. En este caso, el sometimiento a una jurisdicción puede ser por dos razones, como lo plantea esta parte de la fracción III, es decir, expresamente cuando por manifestación ante el tribunal, o bien, con base en el documento fundatorio de la acción se establezca dicho sometimiento; o por razón de su domicilio, que es la forma más común de sometimiento jurisdiccional, en virtud de que la competencia se fija también de conformidad con el domicilio del demandado. El cambio de domicilio puede implicar, en principio, alguna dificultad para la ejecución de sentencia; sin embargo, si existe la aceptación de sometimiento jurisdiccional en un principio, que debe extenderse hacia el demandado fuera del territorio donde se inició el juicio.

Lo que se debe respetar de manera indubitable es la garantía de audiencia en caso del sometimiento jurisdiccional.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La fracción IV establece que los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa tendrán validez en las otras.

Para Arellano García, esta base cuarta merece los siguientes comentarios:

a) El estado civil se caracteriza por su permanencia, de ahí que sus efectos jurídicos se prolonguen en el tiempo. Por ello se justifica que el traslado del individuo de una a otra entidad federativa no afecte la situación jurídica derivada de los actos del estado civil de las personas, y deben tener validez en las demás entidades federativas.

La jurisprudencia P./J. 12/2011 (9ª) señaló: "Matrimonio entre personas del mismo sexo en el distrito federal. Tiene validez en otras entidades federativas conforme al artículo 121 de la Constitución General de la República (artículo 146 del Código Civil para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la *gaceta oficial* de la entidad el 29 de diciembre de 2009)".

b) El único requisito que condiciona la validez de los actos del estado civil es que se hayan ajustado a las leyes de la entidad en que surgieron. Este es un indiscutible efecto extraterritorial concedido a las leyes de una entidad en el territorio de otra.

c) Se considera que no es necesario probar la existencia y contenido de la norma jurídica de otra entidad federativa, ni tampoco es necesario certificar su texto; es suficiente con invocarla en atención a que, por disposición legal, solo el derecho extranjero está sujeto a prueba.

La fracción V del artículo 121 establece que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Al respecto, Arellano García formula los siguientes comentarios:

a) Este precepto en materia de títulos profesionales hace una remisión a las leyes de las entidades federativas. Por ello, en un conglomerado de entidades federativas, surge la duda de si las reglas que rebasen los límites de una de ellas deben tener rango superior a la legislación local. Se considera acertado que se respeten los títulos profesionales expedidos por una entidad en el territorio de otra, pero las reglas sobre los títulos que deben producir efectos más allá de un territorio de una entidad debieran ser federales. Desde hace tiempo la Secretaría de Educación Pública ha intensificado las actividades tendientes a homologar, vía planeación educativa, lo relativo a las carreras profesionales para cuya validez se requiere la expedición de título profesional. Asimismo, las disposiciones federales han exigido para su ejercicio la cédula profesional que se expide reconociendo los estudios profesionales cursados y, por consiguiente, el título expedido conforme a las leyes locales.

b) Las exigencias federales y los excesos en las leyes locales relativas a los estudios profesionales provocaron en el pasado que las entidades federativas exigieran, de una manera inconstitucional, que se comprobaran los estudios preparatorios y profesionales a satisfacción de la entidad en donde se pretendía ejercer, de suer-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

te que, como señala Tena Ramírez, si faltaba dicha comprobación, el título no era respetado, a pesar de estar de acuerdo con las leyes de la entidad que lo había expedido. A este respecto la SCJN, inconstitucionalmente en varias ejecutorias, aprobó la tendencia de las legislaciones de las entidades a defenderse contra la invasión de profesionales de otras que exhibían títulos "apócrifos", es decir, sin que el adquirente hubiese demostrado en forma adecuada sus estudios y preparación. Por ello, e independientemente de que argumentemos la inconstitucionalidad de ese criterio, llegó a considerar aceptables las exigencias de las entidades federativas tendentes a comprobar los estudios preparatorios y profesionales a satisfacción de la entidad donde se pretendía ejercer la profesión.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano García, Carlos, *Derecho internacional privado,* México, Porrúa, 1974.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal,* México, Porrúa, 1988.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973.

Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, 2017.

Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.

Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, *El Federalista,* México, FCE, 1987.

Parejo, Luciano, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional,* Madrid, CECP, 1981.

Serna de la Garza, José Ma., *Derecho constitucional mexicano en su contexto*, México, Porrúa-UNAM, 2018.

Siqueiros, José Luis, *Síntesis del derecho internacional privado,* México, UNAM, 1971.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1983.

Trigueros Sarabia, Eduardo, "El artículo 121 de la Constitución", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, t. I, núm. 8, 1984.

Jaime Cárdenas Gracia

REFORMAS

1. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 122

La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La Constitución Política de la entidad establecerá las normas para garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos.

Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes.

Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Este plazo solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura por un periodo no menor de siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, no podrá durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas relativas al proceso para la revocación de mandato del Jefe de Gobierno.

IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, solo podrán

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

V. La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la Administración Pública Centralizada también tendrá carácter unitario.

La hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos establezcan la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales.

Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

VI. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

a) Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.

Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.

d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

e) Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

f) Los Alcaldes y Concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.

VII. La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.

VIII. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, do-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

tado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados.

La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

IX. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes.

X. La Constitución Política local garantizará que las funciones de procuración de justicia en la Ciudad de México se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

XI. Las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.

B. Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución.

El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.

La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.

Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base.

Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; movilidad y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;

b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y

c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

D. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México.

COMENTARIO

La Ciudad de México, dada su importancia política, económica e histórica para el Estado mexicano, ha tenido cambios profundos desde su conformación como la capital mexica, capital del Virreinato de Nueva España, capital de la naciente República mexicana —en su carácter de federal y central— y los transitorios imperios mexicanos.

Para vislumbrar los grandes cambios democráticos que trajo consigo la reforma política de la Ciudad de México de 29 de enero de 2016, conviene hacer un breve

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

repaso de los cambios constitucionales en los que la naturaleza de esta ciudad fue el objeto legislable.

El Distrito Federal se vislumbra en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 al establecer como facultad exclusiva del Congreso General, en su artículo 50, fracción XXVIII, elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado; así, y después de largas y acaloradas discusiones sobre la pertinencia de establecer los poderes de la Unión en el estado de Querétaro o en el territorio que hasta ahora conocemos como capital, la administración local se le encomendó al Ayuntamiento de México y a un gobernador del Distrito Federal nombrado directamente por el presidente de la República.

Para 1835 se instauró el sistema centralista en nuestro país, desapareciendo con ello a los estados integrantes de la federación; el artículo 1 de la sexta de las Siete Leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1836 erigió departamentos, mismos que se dividían en distritos y estos en partidos. El Gobierno central tuvo sede en la misma Ciudad de México.

Las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, elaboradas por la Junta Nacional Legislativa designada por el entonces presidente provisional de la República, Antonio López de Santa Anna, en diciembre de 1842, dieron continuidad al régimen centralista en México.

Los embates políticos crearon poca estabilidad en el naciente país, prueba de ello fue la inobservancia que pronto tuvieron las Bases de la Organización antes mencionadas. No fue hasta que Antonio López de Santa Anna recobró el poder, en 1847, cuando se convocó a un Congreso constituyente, mismo que volvió a dar vigencia a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; instaurándose el federalismo y el Distrito Federal y, en 1853, restableciendo el sistema centralista a través de las Bases para la Administración de la República.

En las discusiones de la Constitución federal de 1857 volvieron los debates de 1824 en torno a la permanencia de los poderes federales en la Ciudad de México o en la ciudad de Querétaro, incluso, hubo quien propuso a la ciudad de Aguascalientes como sede de los poderes federales, pero prevaleció la idea de viabilidad de la Ciudad de México. Además, se estableció que en caso de que la Ciudad de México perdiera el carácter de sede de los poderes de la Unión, se crearía el Estado del Valle de México.

En el artículo 72, fracción VI, constitucional se estableció la facultad exclusiva del Congreso del arreglo interior del Distrito Federal y los territorios, teniendo como base que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Para 1858, el general Félix Zuloaga, en su carácter de presidente provisional, gobernó en un régimen centralista.

Durante el primer imperio mexicano y mediante el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (art. 52), el territorio nacional se dividió para su administración en

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ocho grandes divisiones, 50 departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades; de esta manera, la Ciudad de México se convirtió en uno de los cincuenta departamentos.

Fue hasta el triunfo del presidente Benito Juárez García, en 1867, que México se volvió a instituir en una federación.

El 26 de marzo de 1903, durante el Gobierno del general Porfirio Díaz, se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, misma que dejó en manos de un Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal el gobierno y la administración del mismo. Los ayuntamientos carecieron de personalidad jurídica, aunque conservaron sus funciones políticas y gozaban de voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto sobre proyectos y contratos.

El constituyente de 1917 resolvió no alterar la sede de los poderes federales y, en caso de que el Congreso de la Unión decidiera trasladarlos, se crearía el Estado de Valle de México. Se dispuso que la división territorial, organización política y administrativa del Distrito Federal tuviera como base al municipio libre.

El nombramiento de quienes gobernarían el Distrito Federal y los territorios federales, así como sus procuradores generales, siguieron en manos del presidente, quien tenía la facultad de nombramiento y remoción.

En el caso de los magistrados y los jueces de primera instancia —del Distrito Federal y de los territorios—, eran nombrados por el Congreso de la Unión, mismo que se erigía en Colegio Electoral.

En el caso del poder legislativo de la Ciudad y de los territorios, el Congreso de la Unión fungiría como Congreso local.

El general Álvaro Obregón, durante 1928, envío una iniciativa de reforma que al aprobarse desapareció al municipio libre en el Distrito Federal, y creó el departamento del Distrito Federal, las municipalidades quedaban sustituidas por delegaciones, los titulares tanto del departamento y de las delegaciones eran designados y removidos libremente por el presidente de la República.

La siguiente gran reforma que tuvo la Ciudad de México llegó en 1987, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid que, entre otras cosas, modificó el artículo 73 constitucional, fracción VI, que crea, como un órgano de representación ciudadana, una asamblea conformada por 66 integrantes; 40 por el principio de mayoría relativa y 26 por el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Entre sus nuevas facultades se destaca la de aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya hecho el presidente, así como de proponer al presidente la atención de problemas prioritarios a fin de que se tomen en cuenta en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Si bien dicha asamblea gozaba de facultades legislativas, no fueron plenas, sino que el Congreso de la Unión hizo reservas.

Es de destacar que fue en 1993, a través de una reforma constitucional publicada el lunes 25 de octubre, donde se reformaron, entre otros, el artículo 73, fracción

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

VI, en el cual se facultó al Congreso a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal —mismo que establece bases de organización política y administrativa, sin considerarse una Constitución local—, y el artículo 105 que reconoció al Distrito Federal como ente susceptible de controversias constitucionales; así como la reforma al artículo 122, en donde se postula que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

Si bien hasta ahora hemos dado un breve repaso de las más importantes reformas que han dado forma a nuestra actual capital, la de agosto de 1996 es un parteaguas en la vida democrática de todos los capitalinos —que hasta hace poco se dejaron de sentir ciudadanos de clase inferior, pues sus derechos políticos eran limitados—, pues se hizo constitucional el derecho de elegir al jefe de Gobierno y a los titulares de los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales de la ciudad mediante votación universal, libre, directa y secreta.

Cabe destacar que entre 1996 y 2014 se aprobaron otras ocho reformas más —1996, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013 y dos en 2014—, que abordaron aspectos complementarios en el funcionamiento del Distrito Federal.

Pero fue hasta que, mediante los acuerdos políticos del llamado "Pacto por México", firmado en diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec por el entonces presidente de la República, Enrique Peña Nieto y los dirigentes de las tres fuerzas partidarias en ese momento: Gustavo Madero Muñoz (Partido Acción Nacional), Cristina Díaz Salazar (Partido Revolucionario Institucional) y Jesús Zambrano Grijalva (Partido de la Revolución Democrática), se logró el 29 de enero de 2016 expedir el Decreto de Reforma Política de la Ciudad de México en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dicha reforma de gran calado reformó 52 artículos de nuestra carta magna, destacando los grandes cambios del artículo 122:

- Desaparece del texto constitucional el concepto de Distrito Federal y se sustituye por el de Ciudad de México;
- Se reconoce a la ciudad, además de capital de los poderes federales, como la trigésima segunda entidad federativa;
- Se le otorga a la Ciudad de México autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, mas no soberanía tal y como se les concede a las demás entidades federativas.
- El responsable del poder ejecutivo local se denomina "jefe de Gobierno de la Ciudad de México".
- Al poder legislativo se le denomina "Legislatura de la Ciudad de México", ya no "Asamblea Legislativa".
- El órgano político administrativo ya no será denominado "delegación", sino que se integran las "alcaldías".
- Se establece la existencia de una Constitución Política local, misma que emanará de la respectiva Asamblea Constituyente, y no será dada por el Congreso de lo Unión, como lo fue en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

- Se hacen aplicables para la Ciudad de México las prohibiciones y limitaciones que nuestra carta magna establece para las demás entidades federativas.
- Una de las facultades más importantes derivada de la instauración del Congreso local es la participación que tendrá dicha soberanía para integrar el Órgano Revisor de la Constitución.

Tras este breve desarrollo de la normatividad que le ha dado cauce a nuestro centro político más importante, hemos podido vislumbrar cómo es que los capitalinos han ido conquistando la plenitud de sus derechos políticos, pues han plasmado ya sus legítimas aspiraciones en su Constitución local, y fue este artículo constitucional el que permitió tal cambio de trascendencia histórica.

Es tiempo de darle continuidad a nuestros proyectos políticos que enarbolan a la democracia y el desarrollo, es pertinente destinar todos los esfuerzos y recursos para darle vigencia a nuestro andamiaje constitucional federal y local, para así materializar la voluntad popular.

BIBLIOGRAFÍA

Barragán, José, "Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)", *Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesiones del mes de junio y julio de 1824. Sesión del 22 de julio de 1824*, México, IIJ-UNAM, 1981, t. X.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa, 1997.

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 1983.

Contreras Bustamante, Raúl, *Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.

Díaz Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional", AA. VV., *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992.

Lira González, Andrés, "La creación del Distrito Federal", en Calvillo, Manuel (comp.), *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, Departamento del Distrito Federal, vol. VII, 1974.

Sayeg Helú, Jorge, "La creación del Distrito Federal. La ciudad de México como asiento de los poderes federales", *Colección Popular Ciudad de México. Ediciones conmemorativas*, México, Departamento del Distrito Federal, 1975, núm. 26.

Raúl Contreras Bustamante

REFORMAS

1. *DOF* 25-10-1993
2. *DOF* 31-12-1994

Fe de erratas *DOF* 03-01-1995

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

3. *DOF* 22-08-1996
4. *DOF* 13-11-2007
5. *DOF* 07-05-2008
6. *DOF* 24-08-2009
7. *DOF* 27-04-2010
8. *DOF* 09-08-2012
9. *DOF* 27-12-2013
10. *DOF* 07-02-2014
11. *DOF* 10-02-2014
12. *DOF* 27-05-2015
13. *DOF* 29-01-2016
14. *DOF* 20-12-2019
15. *DOF* 18-12-2020

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m