

## **PRIMERA PARTE**

### **CAPITULO II**

<b>Especificidades de la Administración Estatal Mexicana</b>	<b>27</b>
<b><i>1. Las bases constitucionales del Federalismo mexicano</i></b>	<b>27</b>
<b>1.1 Los fundamentos del sistema</b>	<b>27</b>
<b>1.2 El reparto de competencias entre los Estados y los poderes federales</b>	<b>29</b>
<b>1.3 La intervención federal en los Estados</b>	<b>33</b>

## **CAPITULO II**

### **ESPECIFICIDADES DE LA ADMINISTRACION ESTATAL MEXICANA**

#### **1. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO MEXICANO**

##### **1.1 Los fundamentos del sistema**

Primeramente, es necesario subrayar la denominación oficial del país: Estados Unidos Mexicanos. Se deriva del título de la Constitución, así como de frecuentes referencias en ese texto,<sup>1</sup> más que de una decisión expresa. Esta designación manifiesta con toda claridad la organización federal de México.

Un examen sumario de las características formales de la administración estatal mexicana, nos obliga de entrada a confrontar los principios teóricos del federalismo con las disposiciones constitucionales.

<sup>1</sup> A manera de ejemplo:  
“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece” (artículo 1).

“Los Estados federados en un Estado federal se definen por los siguientes elementos esenciales: la independencia de sus órganos (generalmente asegurados por la elección), la autonomía de competencia, la personalidad moral que implica la existencia de recursos fiscales propios y la autonomía presupuestal. La autonomía de competencias existe en materia constitucional y legislativa (tomando en consideración las competencias reservadas a los poderes federales y las concurrentes en las hipótesis previstas), así como en materia administrativa”.<sup>2</sup>

Las disposiciones de la Constitución en vigor son las siguientes:

### *1.1.1 Independencia de los órganos estatales*

“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” (artículo 115, fracción III).

### *1.1.2 La autonomía de competencias en materia constitucional*

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal” (artículo 41).

### *1.1.3 La autonomía de competencias en materia legislativa*

“Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él” (artículo 121, fracción I).

### *1.1.4 La existencia de recursos fiscales propios*

“Son obligaciones de los mexicanos... contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan,

<sup>2</sup> Drago, Roland. *Science Administrative*. Paris, Les cours de Droit, 1977, p. 145.

de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (artículo 31, fracción IV).

Correlativamente ese mandato constitucional concede a cada uno de los tres ámbitos un campo de tributación fiscal propio, en los términos de las leyes respectivas.<sup>3</sup>

### *1.1.5 La autonomía de competencias en materia administrativa y presupuestal*

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (artículo 40).

La expresión mínima de esta soberanía interior de los Estados miembros es incuestionablemente su derecho a conducir una administración financiera y operativa independiente, aun cuando ello no esté explícitamente enunciado por la Constitución. Esta no contempla, por otra parte, ningún control federal sobre los Estados en estas materias.

Constitucionalmente los elementos que definen la estructura federal están presentes. Sin embargo, es necesario complementar estas observaciones con el análisis del mecanismo de reparto de competencias entre los poderes federales y los Estados.

## **1.2 El reparto de competencias entre los Estados y los poderes federales**

De acuerdo con los principios clásicos del federalismo, los Estados federados pierden, al agruparse, su soberanía exterior, así como ciertas competencias interiores en beneficio de los poderes federales, pero conservan para sí las atribuciones no cedidas. Es por ello que el reparto de éstas entre los dos ámbitos —es decir, en último análisis el pacto federal— es una de las características del federalismo.

<sup>3</sup> Solís Solís, Adolfo. *Organización de la Unidad de Ingresos en un Estado*. Tesis. México, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Contabilidad y Administración, 1976, p. 60.

En México este reparto se hace, conforme a la Constitución de 1917, según el siguiente método: ciertas competencias son exclusivamente federales; otras pueden ser ejercidas conjuntamente por el gobierno federal y por los Estados; se prohíbe a estos últimos un cierto número de acciones pero están, sin embargo, obligados a respetar algunas disposiciones específicas. Finalmente, las competencias, que no son explícitamente federales, se consideran reservadas a los Estados.

### *1.2.1 Las competencias exclusivas de los poderes federales*

Las competencias exclusivas de los poderes federales son mencionadas en su mayoría en el artículo 73 de la Constitución federal: crear y sostener las fuerzas armadas; declarar la guerra; acuñar la moneda; fijar el valor del peso mexicano; conducir las relaciones diplomáticas; reglamentar y controlar los asuntos de inmigración y emigración, así como de colonización interior y de ciudadanía; ejercer la soberanía nacional sobre las islas, arrecifes, soclos submarinos, aguas territoriales, espacio aéreo y subsuelo del territorio del país.

Este artículo declara también atribuciones exclusivas federales las siguientes: reglamentar y gravar el comercio exterior y asegurar la libre circulación de bienes y personas en el territorio nacional; administrar el Distrito Federal; expedir timbres fiscales; legislar y controlar la explotación de los hidrocarburos, de la industria minera, de la energía y de la energía nuclear; legislar en materia de trabajo; legislar en lo que concierne a la bandera nacional, al escudo de los Estados Unidos Mexicanos y al himno nacional; fijar el sistema de pesos y medidas; correos y vías generales de comunicación.

Tenemos pues en nuestro derecho constitucional un sistema que encierra los poderes federales en una zona de acción de contornos definidos: las competencias explícitas. La puerta, sin embargo, no está cerrada. El artículo 73 en su fracción XXX consigna las competencias llamadas implícitas, pues faculta al Congreso de la Unión para dictar las leyes necesarias a efecto de dar cumplimiento a las facultades que la Constitución concede a los poderes federales.

Las competencias implícitas pueden pues definirse como aquellas que el Poder Legislativo se da a sí mismo o que concede a los otros po-

deres federales con el fin de permitir el ejercicio de ciertas competencias explícitas.<sup>4</sup>

### *1.2.2 Las competencias concurrentes*

El verbo concurrir expresa la idea de contribuir con otros a un mismo fin. Esa significación tienen también las llamadas competencias concurrentes, pues se trata de señalar la convergencia, en una misma materia, de las atribuciones de las autoridades federales y estatales.

Las competencias concurrentes, como las implícitas, suponen una excepción al principio del reparto de competencias entre los dos ámbitos gubernamentales. Un número importante de funciones son ejercidas concurrentemente. Entre ellas citemos el desarrollo urbano (artículo 73, fracción XXIX), la educación pública (artículo 3, artículo 73, fracción XXV); la apertura de la Federación a nuevos Estados (artículo 73, fracción III); las reformas a la Constitución Federal (artículo 135); la reforma agraria (artículo 27, fracciones VI, XI, XII y XVII); la creación o supresión de cooperativas de productores (artículo 28); los asuntos de salubridad pública (artículo 73, fracción XVI); los asuntos penales (artículo 18).

### *1.2.3 Las prohibiciones para los Estados*

Como se ha dicho antes, a los Estados les está prohibido un cierto número de acciones que no son en su mayoría sino la contrapartida lógica de las competencias exclusivamente federales. Estas prohibiciones son regidas por los artículos 117 y 118 de la Constitución federal. En los términos de estos artículos está formalmente prohibido a los Estados federales concluir alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados o con potencias extranjeras;<sup>5</sup> acuñar moneda o emitir timbres postales; gravar directamente o indirectamente la circulación de bienes o perso-

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1976, p. 123.

<sup>5</sup> Esta prohibición obedece en gran medida a los precedentes de las coaliciones de los Estados durante las guerras civiles del siglo XIX.

nas a través de sus territorios;<sup>6</sup> adoptar medidas fiscales proteccionistas hacia sus actividades económicas y gravar el comercio exterior.

Además, se les prohíbe expresamente contratar directamente préstamos con un gobierno extranjero; emitir títulos de deuda pública; contratar préstamos con sociedades o particulares extranjeros cuando esto implique la emisión de títulos al portador, o que sean transmisibles por endoso; contraer deudas si no es para aumentar directamente sus ingresos futuros, poseer tropas permanentes o navíos de guerra; hacer la guerra por ellos mismos a una potencia extranjera, salvo en caso de invasión.

#### *1.2.4 Las obligaciones de los Estados*

Además de las competencias concurrentes, la Constitución establece varias obligaciones para los Estados. Es así que deben aceptar las demandas fundadas de extradición de criminales que les sean reclamados por otras entidades o por gobiernos extranjeros (artículo 119). Por otra parte, los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales (artículo 120).<sup>7</sup>

Además, los Estados están obligados a aceptar como válidos los registros judiciales utilizados por otros Estados (artículo 121). Igualmente deben reconocer las actas del estado civil, así como los títulos profesionales expedidos por otros Estados (artículo 121, fracciones IV y V).

#### *1.2.5 El reparto de competencias en términos del artículo 124 de la Constitución federal*

El artículo 124 declara que las competencias que no son expresamente concedidas por la Constitución a los poderes federales son reservadas a los Estados.

<sup>6</sup> La prohibición para los Estados federados de gravar la circulación de bienes y personas, buscaba eliminar las alcabalas que impedían el desarrollo de las fuerzas productivas en una escala nacional. Lo mismo puede decirse de la prohibición de adoptar medidas proteccionistas. La actual política de coordinación fiscal marcha en la misma dirección. De hecho la supresión reciente de las casetas fiscales marca la conclusión de este proceso.

<sup>7</sup> Este punto es analizado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Pero el reparto, que se supone nítido, conoce de hecho numerosas excepciones que reducen sensiblemente su alcance. Las competencias implícitas contribuyen a ello tanto como las competencias concurrentes.

### 1.3 La intervención federal en los Estados

La Constitución prevé algunos casos de intervención de las instancias federales en la vida interior de los Estados. Ello se debe a la imposibilidad de concebir a éstos como entidades totalmente aisladas al interior de la Federación. Comentaremos brevemente las hipótesis de intervención:

#### 1.3.1 *La intervención fundada en el artículo 29 constitucional*

Este artículo indica las medidas excepcionales que puede tomar el Ejecutivo federal en caso de una crisis grave. Dice textualmente:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros<sup>8</sup> y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo”.

Queda claro pues como el gobierno federal puede, bajo determinadas circunstancias, establecer un control directo de uno o varios Estados sobre la base de este artículo. El Presidente de la República no está obligado siquiera a consultar a las autoridades estatales. Se trata consecuentemente de una excepción clara al principio de la soberanía interior de los Estados establecido en el artículo 40 de la Constitución.

<sup>8</sup> De acuerdo con la iniciativa presidencial de reformas al artículo 29 constitucional discutidas en la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1980, el concepto de Consejo de Ministros se substituye por el de “titulares de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República”.  
Periódico *Uno más uno*. México, D.F., 13 de diciembre de 1980. p. 1.



### 1.3.2 *La intervención en términos del artículo 122 de la Constitución federal*

Este artículo considera dos circunstancias de intervención próximas a las definidas por el artículo 29. A saber: la obligación de los poderes federales de proteger a los Estados contra toda intervención exterior y de socorrerlos, a su demanda, en caso de disturbios graves o de un levantamiento interior.

Por lo que concierne a la primera posibilidad de que habla el artículo 122, la estimamos perfectamente inútil. Y esto porque si los Estados federados no tienen personalidad internacional, no son, por consecuencia, susceptibles de sufrir ningún ataque exterior en tanto que entidad aislada.<sup>9</sup>

La segunda hipótesis había prácticamente caído en desuso hasta los años sesenta, ya que si el gobierno federal se inclinaba a sostener los poderes estatales, intervenía de oficio. Si, por el contrario, estimaba que esos poderes no ameritaban su apoyo, entonces aprovechaba la ocasión para declararlos desaparecidos en los términos del artículo 76, fracción V de la Constitución federal.<sup>10</sup>

### 1.3.3 *La desaparición de poderes*

El artículo 76, fracción V indica que “Son facultades exclusivas del Senado...

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarles un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 181.

<sup>10</sup> Los últimos casos de intervención sobre la base del artículo 122 de la Constitución federal son:

–En 1965, en el Estado de Chihuahua, después del ataque al cuartel de Madera por un grupo de guerrilleros.

–En 1966, en Michoacán, en razón de disturbios universitarios.

–En 1967, en Sonora, para reprimir las manifestaciones de protesta contra el candidato oficial a gobernador.

Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 183.

el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”.

El artículo de referencia requiere hacer varias observaciones. La primera, es en el sentido de que su redacción confusa, se presta a interpretaciones contradictorias. El verbo *declarar* es utilizado no en el sentido de decidir sino de constatar, de verificar. La fórmula *desaparición de poderes* intenta expresar la idea de ruptura del orden constitucional como consecuencia de disturbios serios o de violaciones sistemáticas de los principios y de las garantías constitucionales por las autoridades de los Estados. Supone pues, la inexistencia de autoridades legales, de donde surge la necesidad de designar a un Ejecutivo interino.

Con objeto de intentar corregir esta ambigüedad, quizá voluntaria,<sup>11</sup> una ley reglamentaria fue promulgada.<sup>12</sup> Dispone en su artículo primero que corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador constitucional.

Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

- a) Quebrantaren los principios del régimen federal.
- b) Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.
- c) Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.
- d) Prolongaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren ce-

<sup>11</sup> González Fernández, José. *La Intervención en los Estados*. Tesis. México, Escuela Libre de Derecho, 1975, pp. 68-69.

<sup>12</sup> *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978.

lebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

e) Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de la fijada en los artículos 40 y 115 de la Constitución general de la República (artículo 2).

Otra observación concierne al hecho bastante sorprendente de la ausencia de disposiciones relativas al proceso de designación de gobernadores interinos, en caso de aplicación de este artículo en la mayoría de las constituciones locales, esto a pesar de su importancia para la protección de las prerrogativas estatales.

“Solamente diez Constituciones, sobre 31, han previsto esto, son: Chihuahua (artículo 35), Guerrero, Hidalgo (artículo 51), Nayarit (artículo 138), Nuevo León (artículo 144), Querétaro (artículos 174, 175 y 176), Tabasco (artículo 34), Tamaulipas (artículo 156), Zacatecas (artículos 130, 131, 132 y 133), Michoacán (artículo 164)”.<sup>13</sup>

#### 1.3.4 Otras intervenciones

Los poderes federales pueden también intervenir en los conflictos que oponen a los poderes de los Estados. Si las diferencias son de orden constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver (artículo 105 de la Constitución general). Si son de naturaleza política, lo es el Senado. Interviene de oficio si hay enfrentamientos armados; en los otros casos a petición de parte (artículo 76, fracción VI).

Esta noción de *conflicto político* nos parece sumamente difusa y ningún texto secundario viene a precisarla. No existe, sin embargo, ninguna jurisprudencia de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución federal, que de hecho es obsoleta.

El Congreso de la Unión es competente para ratificar los acuerdos de los Estados en materia de límites territoriales (artículo 116 y 73, fracción IV). Esta última intervención se explica por la prohibición hecha a los Estados de concluir tratados entre ellos.

Finalmente, los tribunales federales son competentes para resolver los conflictos que pueden oponer los Estados a los poderes centrales o viceversa, en los casos de invasión de sus competencias respectivas o que vulneren su soberanía (artículo 103, fracciones II y III).

<sup>13</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 144.