
Relaciones Administrativas entre la Federación y los Estados

Es común la idea de que los acontecimientos futuros proyectan su sombra ante ellos, y ya Cicerón, en su libro sobre *La Adivinación*, declaraba que de ciertos sucesos pueden captarse signos premonitorios. El título Relaciones entre la Federación y los estados en materia Administrativa es largo, poco claro y debe resultar alarmante porque augura una exposición prolongada, sobre un tema árido y difícil. Debido a su amplitud, relativa complejidad y novedad, será imposible conjurar por completo los presagios del título, pero simplificaré lo más posible y, desde luego, haré una breve explicación sobre el asunto que deseo tratar, a fin de facilitar su comprensión.

Otro rótulo para este trabajo podría ser *Relaciones Administrativas Gubernamentales*, tendría la ventaja de la brevedad, pero temo que resultaría aún más oscuro que el que elegí. De todas maneras, con aquél como con éste, pretendo denotar que mi objeto es ocuparme de los problemas que surgen entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados con motivo de las actividades administrativas que respectivamente desarrollan. Obvio es decir que mi estudio lo enfocaré preferentemente des-

de el punto de vista jurídico, aunque de inmediato debo agregar que en el derecho administrativo esto es casi imposible y en todo caso resulta netamente inconveniente, y que por fuerza hay que extenderse a tratar de la acción oficial desde puntos de vista de hecho, de conveniencia, técnicos, etcétera. En ese examen jurídico, en primer lugar habrán de invocarse las bases de nuestra organización, lo que me obligará a hacerme cargo de principios y aspectos de derecho constitucional. Por vía de excusa recordaré la opinión de un viejo autor, relativa a que el derecho administrativo tiene sus *têtes de chapitre* en el derecho constitucional.¹ Además de ser imposible deslindar sus campos plenamente, lo cierto es que así como los administrativistas necesitamos construir sobre la base de los datos del ordenamiento político, los constitucionalistas saldrían ganando si conocieran más de los desarrollos del derecho administrativo, a cuya luz en muchos casos cobran vida y se comprenden mejor diversos preceptos de derecho constitucional.²

A pesar de lo anterior, es oportuno aclarar que no voy a ocuparme de las relaciones políticas entre los dos elementos

en que se divide el gobierno de la Nación Mexicana. Para ilustrar su importancia, básteme recordar que "la verdad es que el Gobierno Federal presupone los estados como entidades políticas vitales, tanto desde el punto de vista estructural como funcional, y que se encuentra tan acoplado como ellos, en materias tales como las elecciones y la reforma de la Constitución, que si desaparecieran súbitamente se paralizaría su funcionamiento en algunos de los aspectos más necesarios".³ En la "intervención funcional de los estados como unidades políticas"⁴ no hay duda que influyen grandemente su importancia y eficacia como organismos administrativos. A pesar de ello, es notorio que esta clase de cuestiones, exclusivamente de carácter político, requieren otro marco y deben ser examinadas desde puntos de vista y con un acopio en datos diversos de los que corresponden a la labor que emprendo en esta ocasión.

Tampoco voy a tratar de las relaciones judiciales entre el Gobierno Federal y los estados. A pesar de su trascendencia en un régimen federativo, como medio, probablemente el único eficaz y pacífico, de equilibrar el sistema⁵ otra vez es manifiesto que la índole del asunto difiere y excede del que yo me he propuesto examinar.

Por último, existe una especie de relaciones intergubernamentales, estas sí de naturaleza administrativa, pero de

una peculiaridad tal y de una importancia tan grande, que también debo abstenerme de discutir las. Me refiero, claro está, a las relaciones fiscales y, más especialmente, a las delimitaciones de los campos impositivos de la Federación y los estados, tal vez el factor más importante o al menos el primordial, para la efectividad política y la eficacia administrativade esos gobiernos. Como se ha escrito con tanto fundamento como concisión, "la fuerza y la vitalidad de los varios gobiernos que la integran".⁶ Pero de nuevo es evidente que el tratamiento de este problema, que incidentalmente observaré que no ha encontrado solución adecuada en ninguna organización federal hasta el presente, además de involucrar otra clase de datos y consideraciones, exigiría por sí sola un espacio que no podemos consagrarle.

Aún circunscrito el tema de esta exposición como consecuencia de las aclaraciones anteriores, presenta dificultades serias que mencionaré simplemente a fin de solicitar la indulgencia de ustedes al juzgar mi esfuerzo. La primera deriva de su novedad o, más exactamente, pues el asunto no es nuevo en sí mismo, del hecho de que no se ha estudiado y explorado hasta ahora. De los países en que más se ha cultivado la ciencia del derecho administrativo, en algunos como Francia e Italia, no existe régimen federal. En otros en que

sí lo hay, como Alemania y Suiza, la barrera del idioma nos veda la investigación, toda vez que son contadas las obras traducidas al Inglés y a las lenguas romances. Queda Estados Unidos, la nación que originó la idea moderna del gobierno federal,⁷ aquélla probablemente en que esta forma de organización ha funcionado con mayor éxito⁸ con la ventaja adicional de que nosotros basamos nuestro sistema en el norteamericano, por lo que a pesar de diferencias importantes, se asemejan fundamentalmente. Ahí se han discutido la mayor parte de las cuestiones que nos interesan; en la actualidad el derecho administrativo se desarrolla, si no con el rigor científico como en los países en que se ha inspirado nuestra cultura jurídica, sí con una vitalidad y un sentido de la realidad extraordinarios, a la vez que existe vivo interés y preocupación tanto por conservar las ventajas políticas del federalismo, como por establecer cooperación entre los dos niveles de autoridades y por lograr una administración verdaderamente eficaz. No debe extrañar, por tanto, que en el curso de esta investigación recurra yo principalmente a la experiencia y opiniones norteamericanas, sobre todo si se tiene en cuenta que estudios propios no existen y que únicamente algunos aspectos se han abordado por nuestros escritores, como regla general en forma incompleta y deficiente. Siempre es interesante conocer cómo han entendido

sus instituciones aquéllos de quienes nosotros las tomamos, aparte de que en muchos casos, en que, por una razón u otra, no han llegado a funcionar en México, su operación en el país vecino nos permite conocer sus ventajas e inconvenientes y prever lo que ocurrirá entre nosotros "cuando las instituciones del país en general cobren acción viva".⁹

Al escollo que señalo de falta de precedentes y guías para esta indagación, debe agregarse lo abundante y variado del material que ha de manejarse. Constituye un lugar común la vastedad y diversidad de la legislación administrativa, y todavía es preciso insistir en que no es suficiente con examinarla, sino que requiere hacerse cargo de las prácticas que la complementan o suplen, es decir, los hechos y las situaciones reales. Una síntesis, inclusive un simple esquema, que son lo único que se puede aspirar a presentar en una conferencia, presuponen una serie de estudios descriptivos y monográficos, tanto de derecho administrativo como de administración, que casi en absoluto existe en nuestro país. Sólo cuando se cuenta con esos antecedentes, se puede tener una cierta seguridad de conocer los elementos pertinentes y será posible proceder a la tarea siguiente, de digerirlos y organizarlos. En defecto de los estudios analíticos a que me refiero, a falta también de intentos de conjunto que hayan establecido un orden, una estruc-

tura para esta labor, las obras generales en la materia administrativa por fuerza tienen que resultar deficientes. Sus autores aparecemos como audaces y un tanto inconscientes, como el autor de este ensayo, o como los heroicos exploradores de una *tierra ignota* en los mapas intelectuales como Fraga, Carrillo Flores y Serra Rojas, que con sus obras han trazado las rutas para penetrar en ella y dominarla.

Con su perspicacia habitual, Tocqueville señaló como característica principal del federalismo norteamericano la complicación de los medios que emplea y las dificultades innumerables que nacen de la constitución federal.¹⁰ Desde el punto de vista que nos interesa, reconocamos que desde luego el derecho administrativo en un estado federal será mucho más complicado que en uno de carácter unitario. En realidad, en México no hay un solo derecho administrativo, sino un derecho federal y un derecho administrativo local o, mejor dicho, tantos derechos administrativos locales como estados existan, si bien esos últimos serán similares, en razón por un parte que el ámbito posible de la administración es el mismo, y por otra la organización interna de los estados también debe coincidir fundamentalmente, como consecuencia de las bases que le fija el artículo 115 de la Constitución y de la semejanza de costumbres y tradiciones.

Uno de los constitucionalistas norteamericanos contemporáneos que han gozado de más fama, enumera como rasgos salientes del sistema dual de gobierno en relación con un estudio intitulado *La Cooperación entre la Federación y los estados. Sus posibilidades actuales*:

1. Como en todas las federaciones, una unión de varias entidades federativas autónomas para propósitos comunes.
2. Una repartición de la suma total de poderes legislativos permisibles en una comunidad libre, entre un gobierno general por una parte y los estados constitutivos por otra.
3. La acción directa, de cada uno de estos centros de gobierno, dentro de la esfera que tiene asignada, sobre todas las personas y bienes que se encuentren dentro de sus límites territoriales.
4. El hecho de que cada centro está dotado del aparato completo necesario para la aplicación de las leyes, ejecutivo y judicial.
5. La supremacía del gobierno federal dentro de la esfera que tiene asignada, sobre cualquier afirmación en contrato de facultades de los estados; y
6. La doble ciudadanía.¹¹

En tanto que en un estado centralista no hay más que unas facultades constitucionales, una acción administrativa, un

gobierno y una organización administrativa, en el Estado federal habrá en cada caso una duplicación, un doble juego, de facultades y actividades, de gobiernos y organizaciones. En esta dualidad y diferenciación radica el meollo de la dificultad frente a la forma unitaria de gobierno. La diferencia resalta si recordamos que en una tendencia que ha gozado de ascendente en Alemania, Italia y España, el derecho administrativo es considerado como el que regula la actividad total del Estado para la realización de los fines administrativos.¹² ¿Cómo hablar de actividad total del Estado si ésta se halla fraccionada? ¿Cómo precisar los fines administrativos, si también se encuentran distribuidos entre los dos centros de gobierno que existen en el estado federado?

Carece de objeto puntualizar y detallar los embarazos y fricciones, los obstáculos y conflictos que han surgido concretamente en la vida de la administración y la estructura de las autoridades. Baste reconocer que "no puede discutirse que un estado unitario, donde todos los poderes gubernamentales de importancia se hallan concentrados en la capital nacional, se encuentran en mejor posición para obrar con rapidez y decisión que en una federación.¹³ O que "ciertamente nuestro sistema federal no es un sistema pulcro. Exige mucho sentido de responsabilidad, de nuestra paciencia, de limi-

taciones que debemos imponernos. Requiere que toleremos la diversidad en materia de impuestos, caminos, escuelas, aplicación de leyes y muchos otros asuntos importantes. Quienes tenemos pasión por las líneas aerodinámicas podemos señalarle fácilmente muchos aspectos en que aparece como desmañado"¹⁴. Pero a reserva de volver sobre el punto, anticipemos desde ahora que "la finalidad del gobierno de Estados Unidos por lo menos (aunque el escritor se refiere a los de América, lo mismo puntualmente se puede decir de los mexicanos) no es la mera eficiencia técnica, ni simplemente poseer capacidad para determinados asuntos, ni la rapidez para actuar políticamente, ni una reacción instantánea a la voluntad de la mayoría, ni el dominio irrestricto por parte de las simples pluralidades.

Para nosotros los objetivos no son solamente una unión más perfecta, establecer la justicia, prover a la defensa común y el bienestar general, sino también y esto no debemos olvidarlo conservar los beneficios de la libertad y servir a los intereses perdurables de la sociedad americana".¹⁵

Mucho mas interés reviste señalar que siendo el sistema federal inferior en eficacia, prontitud de acción y espectacularidad al centralista, no digamos a los regímenes totalitarios con los que tiene una incompatibilidad de principio -porque su base es el valor de la persona

humana y su signo la libertad-, de ninguna manera revisten carácter insuperable las dificultades que presenta, ni debe pensarse que puede llegar a paralizar o hacer imposible el gobierno del pueblo que lo adopte, sobre los órganos federales y locales se encuentra éste, de quien aquéllos no son más que agentes, mandatarios. Sólo por una perversión del sistema, sólo olvidando que, aunque establecidos para objetivos inmediatos diferentes, en definitiva los fines generales a que deben tender son los mismos, pueden esos centros considerarse o actuar como rivales o contrarios. Desde *El Federalista* se ha impugnado esta idea exagerada y falsa¹⁶ y no hay duda que la insistencia en la opuesta, en la tesis exacta en que son dos agencias de un mismo soberano, que se complementan y deben auxiliarse, ambas necesarias si es que ha de hacerse frente a los numerosos problemas de la gobernanación, es la que ha permitido la persistencia del sistema federal en Estados Unidos de América en sus líneas básicas, y el buen éxito con que ha funcionado a pesar de transformaciones sociales, económicas y políticas de una magnitud y una variedad extraordinarias, en los 173 años que han transcurrido desde que se implantó.¹⁷

Otro rasgo o principio ya mencionado, pero que es de interés tener presente porque nos ayudará a resolver los problemas concretos que examinaré, es el

relativo a cada centro de gobierno, el federal y los locales, está dotado de toda la maquinaria oficial necesaria para su funcionamiento¹⁸. Estos centros separados, en el sentido de distintos, no en el de que estén aislados o que puedan ignorarse mutuamente, funcionan en forma independiente dentro del círculo de funciones que respectivamente les corresponden. De aquí se deduce la consecuencia, señala Willoughby, de que ni los estados pueden poner obstáculos a la actuación de un órgano federal o al ejercicio, por parte de un agente federal, de sus funciones oficiales, ni a la inversa puede el Gobierno Federal embarazar el funcionamiento de una dependencia local o los actos oficiales de los funcionarios de los estados cuando obran dentro de los límites que la Constitución reserva a éstos.¹⁹

Una vez sentadas las premisas anteriores, procede que pasemos a terrenos más concretos y que nos ocupemos de las relaciones que existen o que pueden presentarse, entre la administración federal y las locales, y de las cuestiones y dudas a que tales relaciones dan lugar. Ahora bien, ese estudio puede realizarse en dos terrenos, correspondientes a las dos acepciones, en que la palabra administración puede tomarse. Desde el punto de vista objetivo o material -repito los adjetivos que emplean los autores, aunque es evidente que suscitan algunos reparos-, administración

equivale a acción, a actividad administrativa. En cambio, considerada desde el ángulo subjetivo o formal, la administración se identifica con la organización, con el aparato administrativo. Por consiguiente, las dos posiciones en las que podemos colocarnos son las de examinar las relaciones entre la actividad administrativa federal y las actividades administrativas locales, o las relaciones entre la organización administrativa federal y las organizaciones administrativas locales.

No hay duda de que el primer estudio resultaría tan interesante como fructuoso. Mediante una investigación como la que menciono, que si no por vía de conjunto, sí de manera analítica, es decir, materia por materia, se realiza en el segundo curso de derecho administrativo, se interpretaría cada uno de los poderes concedidos a la Federación y se delimitarían las facultades de ésta frente a los estados, fijándose perfectamente los campos administrativos de una y otras. Ella nos daría la oportunidad de ver la extensión actual de la administración federal, la forma en que se ha desarrollado, los medios a los que se ha acudido para ampliarla, las extralimitaciones de la Federación y las invasiones que ha cometido en asuntos de la competencia de los estados, en mi opinión, en materia de propiedad artística y literaria, instituciones de seguros y fianzas, regulación de la competencia y monopolios, industria

del turismo, en general regulación de la vida económica, de la que sólo determinadas actividades o ciertos fenómenos y sectores son federales, caza, pesca y bosques, regulación de la agricultura y la ganadería, etcétera.

Ese estudio nos permitirá comprobar que la administración federal no es completa, que como ya anticipé, no abarca la totalidad de los fines asignados al Estado, sino sólo ciertas facultades que expresamente se le han concedido (o que ha invadido de hecho y sin fundamento constitucional suficiente) por estimarse necesario o conveniente que las posea el organismo federal. Y sobre la base de él sería posible volver a plantearse de manera general, en vez de realizarse en la forma fragmentaria e indebida que se hace a propósito de una actividad aislada, cada vez que se reforma la Constitución, el gran problema político de cuál es el campo de acción propio del Gobierno General y cuál el que debe respetarse a los estados.

Mi tarea en esta ocasión es más modesta. Como se advertirá por el esbozo o prospecto que presento del otro estudio posible, salvo la parte interpretativa de los preceptos que fijan las competencias de los órganos federales y locales, las restantes cuestiones son de carácter histórico o bien políticas, es decir, de apreciación de necesidades y conveniencias, de fijación de metas, y se re-

suelven no en la aplicación no en la aplicación de normas jurídicas vigentes, sino de concepciones y teorías sobre el individuo, la sociedad y el gobierno. En cambio, el de las relaciones de los organismos intergubernamentales es fundamentalmente jurídico, a la vez que de un carácter más concreto. Por eso me limitaré a él y después, generalizando el tema, me preguntaré que otras posibilidades de cooperación existen entre la Federación y los estados, y veremos brevemente las implantadas en otros países.

Tal vez el punto de más importancia práctica y jurídica, y debo declarar que el que me despertó el interés por el tema sobre las relaciones entre los gobiernos en materia administrativa, es el concerniente a la posibilidad de que la Federación administre a través de los estados. Más concretamente, ¿es admisible dentro de nuestro régimen constitucional que el Gobierno Federal cumpla sus tareas, que aplique y ejecute sus leyes administrativas, no a través de órganos propios, sino de la actividad de funcionarios y empleados locales?²⁰

Empiezo por advertir que este problema debe distinguirse de otro parecido, a saber, del caso en que la legislación, la expedición de las normas generales, es federal, en tanto que la ejecución se deja a las entidades constitutivas. En México, este sistema se ha empleado por excepción principalmente tratándose

de leyes que rigen relaciones entre particulares, como la legislación mercantil, que dicta el Congreso de la Unión (artículo 73, fracción X), pero de cuyo cumplimiento y ejecución pueden conocer los jueces y tribunales del orden común concurrentemente con los federales, cuando las controversias relativas sólo afecten intereses particulares (artículo 104, fracción I), y la legislación sobre propiedad industrial, que tiene tanto el mismo apoyo como el de la fracción XXX del artículo 73, en relación con el artículo 89, fracción XIV. También las leyes sobre el trabajo se expiden por el legislador federal, pero su aplicación corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, a excepción de los asuntos de exclusiva competencia federal (artículo 123, párrafo inicial y fracción XXI).

En materia propiamente administrativa, el artículo 3º nos proporciona otro ejemplo, en que las leyes sobre la función social educativa, en mi opinión sobre la educación impartida por el Estado (de paso observo lo desusado de esta palabra en la Constitución, a la que penetró con las reformas de Lerdo en 1873), así como la primaria, secundaria, normal y de obreros y campesinos, que impartan los particulares, se dictan por el Congreso de la Unión, pero la ejecución puede corresponder a la Federación, o los estados o los municipios

(artículo 3º, fracción VIII, y 73, fracción XXV). Este último caso presenta la diferencia de que aquí la ejecución no corresponde a las localidades necesariamente, por mandato de la Constitución sino que queda a juicio del Congreso encomendársela, al distribuir la educación oficial entre ellas y la Federación. Pero vuelvo a decir que esta posibilidad, a que en nuestro país se ha recurrido únicamente en los casos citados y en forma menos clara en el de la Guardia Nacional (artículo 73, fracción XV), en tanto que en Alemania se ha hecho un uso más amplio de ella,²¹ que es diverso del que planteé y a cuya consideración regreso.

Debemos determinar si la administración federal puede utilizar para sus fines a los servidores locales, apropiarse su tiempo y su esfuerzo. No se trata de una suposición o hipótesis sino una situación que establecen, aunque con variedad de expresiones, numerosas leyes federales. Así por ejemplo, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal previene que son auxiliares de él y de la Policía Judicial Federal, las policías locales, preventivas y judiciales, de la República y que estarán bajo la autoridad y mando inmediato de aquél (artículos 40, fracción III y 3); la Ley General de Población hace de los ejecutivos locales y sus dependencias y de los Ayuntamientos, auxiliares de la Secretaría de Gobernación en las funcio-

nes que a ésta correspondan en el Registro de Población e Identificación Personal (artículo 8); el Código Sanitario también declara auxiliares a todos los funcionarios y empleados que dependan de los Ejecutivos de los estados o de los Ayuntamientos (artículo 7); la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica dispone que para el debido y eficaz cumplimiento y el de las disposiciones que de ella deriven, las autoridades locales prestarán al Ejecutivo Federal la colaboración que sea necesaria (artículo 20); en forma parecida, la Ley Federal de Caza exige a las autoridades locales y municipales que coadyuven con la Secretaría de Agricultura para el logro de las finalidades señaladas en ella (artículo 7); la Ley Federal de Estadística ordena que todo funcionario o empleado de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios se considerará no solamente informador, como puede serlo cualquier particular, o recolector o auxiliar, como también estamos obligados a actuar tratándose de los censos, por excepción expresa consignada en el artículo 5 constitucional a la garantía de no poder ser obligados prestar servicios personales sin la justa retribución y sin nuestro pleno consentimiento, sino recolectores y auxiliares permanentemente tratándose de cualesquiera estadísticas federales, aunque no posean carácter censal, etcétera. Ahora bien ¿se apegan a la Constitución estas

disposiciones? ¿Están los funcionarios y empleados locales obligados a cumplir las leyes generales, a convertirse en sus auxiliares y colaborar, coadyuvar, etcétera.²²

Si recordamos lo que antes dijimos en el sentido de que lo característico de un régimen federativo es la coexistencia de dos grupos de autoridades cada uno en su esfera de competencia especial y libres e independientes entre sí por lo que se refiere a sus asuntos propios, deberemos concluir que ello no es posible. Ninguno de los dos niveles de gobierno puede imponer cargas a otro, ni impedir ni dificultar su funcionamiento. Ni el Gobierno Federal puede exigir a los servidores locales el desarrollo de determinadas actividades, de interés para él, ni de manera semejante sería ilícito que los Gobiernos de los estados pudieran constreñir a los funcionarios y empleados federales a desempeñar labores ajenas a sus obligaciones, sin que tenga importancia que en uno y otro caso se ofrezca un pago en compensación. El Gobierno Federal únicamente puede ordenar a los estados y a las autoridades y demás elementos personales que formen parte de sus gobiernos, cuando la Constitución lo autorice expresamente. Así ocurre en el caso de la educación, que constituye una verdadera excepción y anomalía dentro de nuestro sistema ordinario y que en el artículo 3º permite que la Ley Federal imponga

obligaciones a los estados y exija responsabilidades a sus funcionarios. Otra excepción la encontramos en materia de salubridad general de la República, en que el Constituyente de 1917 agregó la prevención también desusada para nuestro régimen, de que todas las autoridades administrativas del país deben obedecer las disposiciones de la autoridad sanitaria federal (artículo 73, fracción XVI, base o regla 3). Finalmente, y con él tenemos el tercer y último caso de excepción, también adicionado a la Constitución en 1917, en materia de culto religioso y disciplina externa, por prevención expresa contenida en el artículo 130, las demás autoridades, esto es, las estatales y municipales, obrarán como auxiliares de la Federación. Pero vuelvo a afirmar, en todos los demás casos, en general, se contraria nuestro régimen de gobierno federal y se infringen concretamente los artículos 40 y 41 de la Constitución cuando se pretende convertir a los funcionarios locales en dependientes del Poder Central.

En contra de esta clara conclusión se invoca el artículo 120, relativo a que "los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales". Posiblemente debido a que el precepto sorprende ya que sus antecedentes son un tanto complicados, debo reconocer que nuestros comentaristas no han tenido empacho en aceptar que autoriza a los estados en sus agen-

tes, si bien la mayoría lo hace con desgano y como a regañadientes, a la vez que criticando el artículo. En mi opinión no existe fundamento alguno para esta versión, y voy a tratar de demostrar que así como el artículo perdura en nuestra ley fundamental por rutina, así también solo por inercia, porque nadie se ha tomado el trabajo de estudiarla y exhibirla, ha podido persistir la interpretación que combato. Pero antes debemos pasar revista, rápidamente, a las opiniones de nuestros autores.

Los dividiré en dos grupos, comentaristas de la Constitución de 1857 y comentaristas de la de 1917. A todos los citaré en forma breve, por orden cronológico.

Primer grupo.— Rodríguez no llega a discutir el problema. Se pregunta qué objeto tiene imponer a los gobernadores la obligación de hacer cumplir las leyes federales, acepta, sin fundarlo en general y concretamente sin asignarle como base el artículo 114 de la Constitución de 1857, correspondiente del 120 del actual que las leyes federales impongan alguna vez deberes u obligaciones a los estados como entidades colectivas, de lo que desprende que sus autoridades tendrán en tal caso la obligación de obedecerlas y cumplirlas, y concluye que el artículo no tiene aplicación porque la Federación cuenta con funcionarios en los estados que ejecutan, aplican, cumplen y hacen cumplir sus leyes.²³

Para Lozano, aparentemente, las obligaciones de cumplir y hacer cumplir se confunden o identifican, toda vez que expresa que cuando la ley imponga al Estado obligaciones, el Gobernador debe hacerla cumplir ejecutando sus preceptos. Tampoco parece distinguir entre el Estado, el Gobernador, la Legislatura y otras autoridades competentes, pues a todos menciona y a todos parece aceptar que obligue la ley federal. También opina que los gobiernos pueden reglamentar éstas, cuando su naturaleza exija que para cumplirlas se dicten reglas convenientes.²⁴

Castillo Velasco expresa que los gobernadores tienen una doble investidura, sin precisar cuál es, aunque asienta que en el Congreso Constituyente triunfaron la tradición constitucional y las costumbres, que habían hecho que los gobernadores fueran agentes de la Federación o del Gobierno Central.²⁵

Ruiz, tras de señalar que el artículo 114 puede colocar al gobernador alguna vez en la situación de tener que actuar en pugna entre los intereses federales y los del Estado, observa que importa hacer hasta cierto punto al gobernador subalterno de la Federación. Y luego inexplicablemente agrega que estos inconvenientes sólo disminuyen si se considera que nuestros estados no son independientes y que para los asuntos de la competencia federal tienen que estar subordinados al centro.²⁶

Terminando ya con esta serie nada brillante de actuaciones, Coronado se limita a comentar que el deber de cumplir las leyes federales se satisface en el círculo natural de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Y como Lozano, acepta que los gobernadores puedan expedir disposiciones reglamentarias, sin percibir en ello dificultad alguna.²⁷

Segundo grupo.— Mencionaré tan sólo a Lanz Duret, pues sus comentarios son inaprovechables por confusos y contradictorios.²⁸

En cambio, Carrillo Flores es claro y terminante. Según él, la Federación puede convertir en sus agentes a cualquier autoridad local, en tanto que ésta no puede convertir en sus agentes a los órganos federales. Y a continuación asevera que los gobernadores mexicanos tienen dos competencias: una como jefes que son de los gobiernos de sus estados y otra como agentes locales del Gobierno Federal. Lo que es de lamentarse es que no aduzca razones propias, pues el único fundamento de su opinión lo constituye nuestra doctrina del siglo pasado, que ya hemos visto cuán deficiente es.²⁹

Casi al final de un artículo periodístico en que estudió la publicación de las leyes federales por los gobernadores, Herrera Lasso menciona la obligación de hacer que se cumplan. Comenta que esta parte de la disposición constitucio-

nal sólo tiene validez literaria, porque el antiguo agente de la Federación se ha convertido en auxiliar de ella. No puede intervenir sino cuando la Constitución o la ley lo autorizan y entonces, dice, probablemente bajo la influencia de Rodríguez a quien cita extensamente y elogia en otro artículo, su obligación no consiste en hacer cumplir la ley sino en obedecerla.³⁰

Unico entre nuestros autores de derecho constitucional, Tena Ramírez, si bien no distingue entre hacer cumplir y ejecutar las leyes federales, expresa con acierto que cuando éstas encomiendan a los gobernadores determinadas funciones, casi siempre ejecutivas o de colaboración, la delegación está prevista en la ley suprema o es aceptada convencionalmente por los estados. Sin embargo, agrega que en tales casos la obligación impuesta a los gobernadores se justifica a la luz del artículo 120, con lo que parece considerar que no es indispensable el consentimiento de los estados para que sus funcionarios deban cumplir las leyes.³¹

Ante la alineación casi unánime, pero confusa y poco convencida, puede parecer temerario que yo eleve una voz discrepante. Si lo hago, es porque nunca se ha hecho un examen serio de este asunto y porque en contra del parecer que ha predominado pueden invocarse razones de carácter gramatical, semántico e histórico, a la vez que se deben

resaltar las consecuencias destructoras de nuestra forma de gobierno, que puede tener la interpretación contraria.

Empecemos por el texto del precepto y por el significado que le corresponde. El artículo no se refiere a los estados, sino a sus gobernadores; tampoco comprende a todos los funcionarios locales. Estas omisiones son significativas si se toma en cuenta que la Constitución de 1824 sí imponía a los estados la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión (artículo 161, fracción III) y se recuerda que el artículo 107 de las *Bases* de Alberdi para la Organización Política de la República Argentina, que es de presumirse que influyó en la discusión del Congreso de 1856, menciona, además de los gobernadores de provincia, a los funcionarios que dependen de ellos.

Mayor importancia reviste hacer notar que el artículo se reduce a imponer la obligación de hacer cumplir sus leyes y no habla de cumplirlas. Ahora bien, cumplir significa ejecutar, realizar, llevar a efecto; y hacer cumplir, obligar o precisar a que se haga lo que se debe o aquello a que se esté obligado. Por tanto, hacer cumplir no es sinónimo de cumplir, ni comprende esta acción, ni la implica. En realidad, se trata de una obligación de contenido especial y claramente diverso del cumplimiento mismo. Hay que hacer notar que la omisión

de la palabra cumplir es significativa, pues aparte de lo común que es la fórmula cumplir y hacer cumplir, ella figuraba en el artículo 83, fracción I del Estatuto Orgánico Provisional, cuya influencia es visible, contrario a lo establecido en otros artículos de la Constitución de 1857. Sobre todo era lo que decía el artículo del Proyecto de Constitución que fue desechado para aprobar el que rige hasta la fecha, cumplir y hacer cumplir las leyes federales; de tal suerte que la supresión del primer verbo tiene que haber sido consciente, deliberada.

También reviste interés hacer ver que, en tanto que el Presidente de la República se encomienda promulgar y ejecutar las leyes que le expida el Congreso de la Unión, esto es, cumplirlas (artículo 89, fracción I), a los gobernadores de los estados únicamente les incumbe publicarlas y hacerlas cumplir, contraste que no deja de impresionar.

En conclusión, el artículo 120, antes 114, no impone ni a los gobernadores, ni a otros funcionarios de los estados la obligación de cumplir las leyes de la Federación. Sólo obliga a los primeros a hacer que se cumplan, esto es, compeler a su obediencia, a prestar auxilio para su ejecución.

No existe, pues, ninguna base, ni motivo para sostener que hay obligación, por parte de los gobernadores, de ejecu-

tar las leyes federales. Menos lo encontramos tratándose de otros funcionarios de los estados, a quienes ni siquiera se menciona en el artículo que glosa. Pero con ser fuerte el argumento, aún más incontestable se volverá cuando hayamos ponderado las otras razones que nos proporciona la interpretación sistemática para confirmarlo y robustecerlo. Tres son los motivos derivados del resto de la Constitución, que impiden aceptar la opinión prevaleciente, en el sentido de que el artículo en estudio permite hacer de los funcionarios estatales los ejecutores de las leyes de la Unión:

1. Los artículos 40 y 41 de la Constitución constituyen a México en República Federal y declaran que los estados que la componen son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de éstos y de los Poderes de la Unión. Si bien se ha observado con exactitud que no existe un solo régimen federal sino varios,³² no hay duda de que hacer de los gobernantes de los estados miembros unos simples agentes del Poder central, va en contra del sistema dual y lo desnaturaliza.³³

Se dirá que el artículo 40 no habla de Federación en abstracto, sino de una establecida según los principios de la ley fundamental, pero entonces la cuestión se desplaza a probar la excepción a una de las características de nuestro

sistema federal.³⁴ Ahora bien, ya vimos que esa excepción no se encuentra en el artículo 120, el cual se limita a introducir dos y solamente dos: publicar las leyes federales; hacerlas cumplir.

2. En tres disposiciones de la Constitución que he enumerado, el artículo 3º, el 73, fracción XVI y el 130, se autoriza que se impongan obligaciones a los estados, se ordena a sus autoridades obedecer a una federal, o se le declara auxiliares de la Federación. Si los funcionarios locales fueran en todos los casos subalternos de los federales, sus agentes o colaboradores, a virtud del artículo 120 ¿qué utilidad tendrían las disposiciones que cito? ¿No resultarían redundantes e inútiles en contra de los principios de hermenéutica que mandan atender la ley en su conjunto, tratar de dar valor a sus diversas partes, e interpretarlas en forma de que todas armonicen entre sí? Como si no fuera bastante, el propio artículo 120 proporciona un argumento más en contra de la lectura que encuentra en su texto lo que contiene, o que pretende aplicarlo por extensión, olvidándose que importa una excepción a la índole de la forma federal y que, por tanto, es ilícito entenderlo más allá de sus términos precisos. Supongamos que el artículo 120 obligara a los funcionarios de los estados, entre ellos a los gobernadores, a cumplir, a poner por obra, lo que disponga una ley de la Federación. ¿Qué necesidad ha-

bría entonces de que la Constitución les impusiera la obligación de publicarlas? Si lo han hecho es porque ese deber no está en el resto del precepto, porque concretamente no lo incluye la otra obligación de hacer cumplir las leyes, y porque, como excepción que entraña al régimen de gobierno federal, resultaba indispensable consignarlo expresamente y en la Constitución.

Después de lo expuesto, sale sobrando que consultemos la historia del precepto porque la han hecho, con fidelidad y claridad, Herrera Lasso en otros de los artículos de la serie ya referidos, Tena Ramírez en su texto de *Derecho Constitucional*.³⁵ Unicamente me esforzaré por fijar las conclusiones que se desprenden de la decisión que precedió a la aprobación del texto de 1857, ya que es sabido que la Constitución vigente lo reprodujo sin cambios, y que los debates en el Congreso de Querétaro no proporcionan dato alguno en relación con él.

Dos errores de práctica parlamentaria contribuyeron al desorden con que se procedió y a lo insatisfactorio del resultado. Al rechazarse el artículo del proyecto de Constitución, el que encargaba a los tribunales de circuito y de distrito cumplir y hacer cumplir las leyes federales, debió haber vuelto a la Comisión de Constitución para que presentara otro en su lugar o para que suprimiera totalmente, en vez de permitir que un

diputado, que no formaba parte de ella, lanzara a la palestra una regla híbrida, de inspiración extraña que lo mismo puede calificarse de centralista que de ultrafederal, como ha apuntado Tena con razón.³⁶ Más reprobada también la proposición de Marcelino Castañeda si no por un voto formal, por las razones de Arriaga, Mata, Prieto, Ramírez, Cendejas, Zarco y Gamboa, y sobre todo por la actitud de la Asamblea y de esa especie de oráculo que era Joaquín Ruiz, y sin materia ya la discusión se incidió en un segundo yerro. Comprendido con la misma rapidez que en su intervención inicial, que la asamblea estaba cansada y dispuesta para terminar como fuera, Castañeda se apresura por salvar lo posible de su propuesta y se ampara bajo los conceptos de Ruiz y si, por una parte, retira la fórmula que había sido su argumento principal, la que constituía a los gobernadores en agentes de la Federación, por otra deja la mención de esos funcionarios en la Constitución, al menos para que promulguen y hagan que se cumplan las leyes federales. Esta vez fue la propia Comisión la responsable ya que, en lugar de reclamar el trámite o de continuar objetando el nuevo texto sugerido por el diputado de Durango, lo adoptó según nos informa el Acta Oficial de la sesión del 11 de noviembre de 1856.³⁷

No hay duda que la redacción aprobada representó una transacción. Ni los cen-

tralistas y moderados pudieron sacar adelante su tesis de que los mandatarios locales fueran agentes de la Federación para cumplir y hacer cumplir sus leyes en los estados, ni los federalistas lograron retirar a los gobernadores todas las intervenciones que se pretendían darles. Pero aquí procede insistir en los resultados del debate, que a mi juicio no se han analizado y precisado hasta ahora:

1. Ruiz sugirió que los gobernadores no fueran "agentes subalternos del gobierno del centro", Castañeda accedió a esta indicación y el Congreso la aprobó.

2. También se eliminó del texto adoptando la palabra cumplir, así como toda referencia al cumplimiento de las leyes federales.

3. Las únicas obligaciones que Ruiz propuso, Castañeda aceptó y el Congreso adoptó que quedaran a cargo de los gobernadores, fueron las de publicar las leyes y la de hacerlas cumplir, las mismas que literalmente y según su sentido natural, establece el artículo 120 antes 114 en la Constitución de 1857.

Las conclusiones que someto a la consideración de ustedes no son consecuencia de razonamientos ni de conjeturas. A ellas se llega directa, inmediatamente, con sólo leer los trabajos preparatorios de la ley fundamental anterior. Por si alguna duda quedara, léase en la *Historia* de Zarco, el relato

de las sesiones del 1 y 3 de diciembre de 1856, en que Moreno echó de menos que en el artículo 105 "no estuviesen comprendidos los gobernadores, una vez que han sido ya declarados agentes de la federación en los estados". Guzmán calificó de fundada la observación, pero Ruiz rectificó que los gobernadores no han sido declarados agentes de la Federación, sino que sólo se les ha impuesto la obligación de promulgar las leyes". Moreno no discute la aclaración, como tampoco lo hacen Castañeda, ni García Granados, otro ardiente partidario de los gobernadores-agentes, no obstante encontrarse todos ellos presentes en la asamblea. Consiguientemente la adición fue desechada y el Congreso Constituyente mismo nos proporcionó una interpretación auténtica de su obra.³⁸

Como se verá, la interpretación gramatical, la sistemática y la historia se corroboran mutuamente y todas convergen al mismo desenlace. Fundamentalmente creo que es ineludible la decisión final, a saber, que el artículo 120 no autoriza a la Federación para convertir a los gobernadores de los estados, ni a otros funcionarios y empleados de éstos, en sus agentes; que no puede obligarlos a ejecutar sus leyes; y que los únicos deberes que la repetida disposición impone a los gobernadores son los de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Una breve incursión por los campos del derecho comparado puede servirnos para ver que la solución anterior es la ortodoxa y que aún en la República Argentina el país del que probablemente nos llegó la idea de los gobernadores agentes, ha sido necesario templar y moderar ésta debido a los peligros que representa. En los Estados Unidos de América, no faltó un representante que expresara en el seno de la Convención de Filadelfia, que "los estados son los instrumentos de que la Unión ha de depender con frecuencia para que sus facultades cobren fuerza y sean ejecutadas".³⁹ Madison y Hamilton encontraban natural y debido que el Gobierno de la Unión, en vez de nombrar funcionarios propios, por ejemplo recaudadores de impuestos, aprovechara a los empleados de los estados, que se utilizara a la magistratura ordinaria en la ejecución de las leyes, y que las legislaturas, tribunales y magistrados de los miembros se convirtieran en auxiliares del gobierno nacional.⁴⁰ En realidad, las cuestiones que se agitaron en nuestro Constituyente, no se presentaron en el norteamericano. Fue en el primer Congreso en el que los adversarios de la Federación dieron una batalla semejante, al proponer que los estados recaudaran los derechos aduanales y sobre consumos, así como que los tribunales locales conocieran de todos los casos federales, salvo los atribuidos a la Suprema Corte por la Constitución. La

lucha fue enconada y se decidió por un escaso margen, apenas 30 votos contra 27.⁴¹ Desde entonces quedó establecida como práctica general del Gobierno Federal la de depender de elementos propios, de agentes que controla inmediata y directamente, y sólo en fechas recientes se ha acudido a los funcionarios locales para confiarles la administración de algunos servicios, como el reclutamiento militar, la aplicación de las leyes sobre prohibición de bebidas alcohólicas, el Cuerpo Civil de Conservación Forestal durante la depresión económica, etcétera.⁴² Mas es de advertirse, que para esta delegación es indispensable la aceptación de los estados, y la doctrina ha sido firme y casi unánime en el sentido de que el Gobierno General no puede imponer obligaciones a los funcionarios de los estados.⁴³ Se exceptúan naturalmente, los casos establecidos en la Constitución de 1787, de ciertos actos o colaboraciones por parte de los estados, el de la Guardia Nacional y el de los tribunales locales a los que la Suprema Corte ha obligado a conocer de las controversias que surjan con motivo de la aplicación de leyes federales, apoyándose en lo dispuesto en el artículo 6, inciso 2, concordante de nuestro artículo 133.⁴⁴

Volvamos ahora la vista a la aportación de Argentina, en parte por curiosidad histórica, en parte por las enseñanzas que derivaremos de ella. Desde que por

primera vez empecé a estudiar estos problemas en el año de 1936, me interesó investigar el origen de la idea de que los gobernadores deben ser agentes de la Federación en sus circunscripciones. Años después, como a Tena Ramírez, me impresionó la coincidencia de algunas de las ideas que se virtieron, especialmente por Castañeda, con las que aparecen en las notables *Bases* de Juan Bautista Alberdi, en que es sabido se inspiró la Constitución de la Confederación Argentina sancionada en 1853. La cercanía a la época en que se discutió nuestra carta fundamental, la repercusión que en México deben haber tenido la victoria de Monte Caseros y la caída de Rosas, la facilidad derivada de que se trataba de documentos en el mismo idioma: todo hace verosímil la suposición de que nuestros constituyentes deben haber conocido la reciente Constitución de la República del Plata y que algunos deben de haber leído su fundamentación contenida en las *Bases*.⁴⁵ Sin embargo, proceden dos observaciones. La primera, es que la introducción original, primera de la expresión de agentes en conexión con las leyes federales, se debió a la Comisión de Constitución y probablemente a Arriaga en vez de a Castañeda, dado que aparece por primera vez en el artículo 114 del Proyecto. La segunda tiende a poner de relieve que Castañeda y sus partidarios iban más allá que Alberdi, o bien que este rectificó parcialmente después de su

ruptura y controversia con Sarmiento. En los estudios que escribió a fin de contestar los ataques que este otro gran argentino había lanzado en contra de la Constitución de 1853, textualmente dice: "notaré ahora que cuando el artículo 107 de la Constitución hace del gobernador de la provincia un agente natural del gobierno general, no le impone un agente forzoso, exclusivo y único. Por otros muchos artículos terminantes y claros, la Constitución da al presidente el poder de establecer, en provincia, los agentes que le fueren necesarios para llevar a efecto su mandato constitucional."⁴⁶ En cambio, Castañeda quería que fueran "los gobernadores los únicos que gobiernen en su territorio, ya como agentes principales del gobierno de la Unión en lo que incumben a la Federación".⁴⁷

Falta referirse brevemente a la suerte posterior del precepto argentino. Las críticas que comenzaron con Sarmiento⁴⁸ han continuado hasta la fecha, y así encontramos que tratadistas contemporáneos, como Vielsa y Villegas Basavilbaso, dicen que "parece que desvirtúa al principio del sistema federal, en los que se refiere a la autonomía institucional de las provincias" y que "su aplicación literal, sin tener en cuenta el sistema integral de la Constitución, está en abierta oposición con la esencia del federalismo argentino".⁴⁹ A efecto de salvar la dificultad, acuden al más

respetado de los tratadistas argentinos, al doctor Joaquín V. González, cuyas palabras condensan o repiten textualmente. Para este autor, el artículo 110 de su Constitución tiene, según la inteligencia de sus autores, "además de un sentido histórico, uno estrictamente limitado: el primero, en cuanto era un voto por un poder nacional respetable, después de tantos años de disgregación y anarquía; el segundo, en cuanto forma parte de un conjunto sistemático y armónico de preceptos, que, por tanto, deben complementarse y explicarse y no repudiarse. En caso contrario, sus peligros serían graves para la paz interior, para la concurrencia en los actos de los dos órdenes de Gobierno, en el sentido único de hacer efectiva la 'ley suprema', porque los Gobernadores que son creados por propias soberanías y combinados con Legislaturas y jueces locales, podían diferir, contrariar o resistir los mandatos del Gobierno Federal si excedían el límite del poder delegado, y dar origen a un verdadero caos y a la disolución nacional. Y de la otra parte, el peligro era tanto más grande aún porque si el gobierno de la Nación llegaba, por cohecho, presión o error a convertir a los gobernadores de provincia en sus *agentes*, en el sentido ordinario y natural de la palabra, todo el sistema de autogobierno provincial quedaría destruido, porque habría muchos actos en que la responsabilidad de estos funcionarios ante sus electores y

ante sus jueces constitucionales dejaría de existir".⁵⁰ A fin de evitar estos males y de restablecer la homogeneidad de todo el estatuto, propone González tres amplios principios para comprender al repetido artículo 110, al final de los cuales concluye que "en un sentido más práctico y especial, los gobernadores de Provincia son agentes naturales del Gobierno Federal siempre que uno y otro se mantengan en su propia esfera de acción y al solo efecto de los poderes de guerra, ya los ejerza el Congreso, ya el Presidente, dentro de sus límites, y para hacer cumplir la Constitución y las leyes nacionales."⁵¹

¿Significa lo anterior que la fórmula, aparentemente clara y rotunda de la Constitución Argentina, ha sido limitada en su aplicación? ¿Que finalmente, de un punto de partida tan diverso, se ha llegado a un resultado modesto y muy cercano del que autoriza nuestra ley fundamental? No me atrevo a opinar por la falta de información, pero que sí resalta del largo pasaje que transcribí son los peligros de toda clase que ofrece la creencia de que los funcionarios locales están a disposición del Gobierno Federal, para que les encargue la ejecución de sus leyes, y esto me lleva a la última consideración que quiero formular en contra de aquélla.

En vez de opiniones propias, repetiré algunas expresiones de quienes dieron

la voz de alarma desde 1856, tanto porque quedaron sin respuesta entonces, como porque sus observaciones son tan valederas en la actualidad como cuando las propusieron. El argumento más frecuente, que esgrimieron casi todos los oradores, fue que "es imposible que los gobiernos de los estados puedan a un tiempo ser soberanos y sujetarse a responsabilidades ante otros soberanos".⁵² Se agregó que sujetos a dos responsabilidades los Gobernadores, tendrán que vacilar entre ellas, con perjuicio del interés público,⁵³ así como que su independencia desaparecerá pues temerán ser acusados⁵⁴ y que lo probable es que incurran en la responsabilidad "que les inspire menos temores, tomando por norma de su conducta, no la conciencia, ni la ley, sino la probabilidad del buen éxito, y colocándose siempre al lado del más fuerte".⁵⁵ Las consideraciones que resumo llevaron a Gamboa a juzgar que es contrario a la paz pública y al orden interior de los estados que los gobernadores sean agentes de la Federación,⁵⁶ a Zarco afirma que subalternar a los gobernadores al gobierno federal era "encominarse al centralismo más acabado, a la forma de gobierno que más funesta y perniciosa ha de ser a la República,"⁵⁷ y a Arriaga a predecir que "acabará la federación el día en que los gobernadores, representantes de las soberanías de

los estados, se vean reducidos a la condición de dependientes del gobierno general".⁵⁸

No vale contestar ahora que varios de los temores expresados por los miembros del Partido Liberal han resultado exagerados, porque los dos períodos de paz que hemos disfrutado, de 34 años bajo los generales Porfirio Díaz y Manuel González y de 31 años a partir de 1929 en que quiera Dios que hayamos visto la última revolución, se han debido a causas inmensamente más complejas que los términos de un artículo aislado de la Constitución. En cambio, tengo para mí que la subordinación de los estados al centro, la disminución de sus gobernadores a simples delegados de Ejecutivo Federal, ha sido, si no el más poderoso, sí uno de los varios factores que han impedido que practiquemos el federalismo, a pesar de otros elementos favorables. No es la ocasión de examinar la progresiva y ahogante centralización que padecemos, pero parece indebido y absurdo que contribuyamos a ella mediante una corruptela que no solamente no tiene apoyo en la Constitución sino que la viola; y que tampoco es necesaria ni conveniente, ya que nada fuerza a la Federación a recurrir a los funcionarios locales y que a través de elementos propios administraría con mayor eficacia y energía.

He terminado esta parte de mi exposición, pero cabe hacer algunas aclaraciones complementarias, a la vez que presentar mi opinión sobre el alcance y recto sentido del artículo 120, toda vez que ello forma parte de las relaciones administrativas entre la Federación y los estados. Como de varias de las expresiones que he empleado y en mi descargo señalo que también lo hacen los eminentes autores norteamericanos que he citado pudiera parecer que rechazo toda obligación, toda prestación o abstención que se exija a los gobernadores o a otros servidores públicos locales por las leyes de la Unión, me interesa puntualizar que esto no es exacto. En primer lugar, cuando las leyes establecen obligaciones o prohibiciones generales, me parece inconcluso que éstos están sujetos a disposiciones en las mismas condiciones en que lo estarán los demás destinatarios de la norma. Así, cuando el artículo 3º de la Ley sobre Pesos y Medidas declara obligatorio el uso del Sistema Nacional de Unidades de Medida y prohíbe implícitamente el de cualquier otro, al especificar los únicos actos en que se permite emplear estos últimos, no hay duda que se aplica por igual a los particulares y a los funcionarios, entre éstos a los locales. En segundo término, tratándose de actividades atribuidas a la Federación por la ley fundamental, ya sea que excluya expresamente de su ejercicio a los estados o que la exclu-

sión deba inferirse de la naturaleza del poder de que se trate, o bien materias que deban estimarse concurrentes y en que el Congreso de la Unión haya desplazado a los estados al legislar o indicado expresa o tácitamente que no deben intervenir, las entidades federativas deberán abstenerse de actuar. En términos más precisos, pues en la oración anterior he procurado abarcar los diversos casos, tanto de facultades exclusivas como de concurrentes, con mengua de la brevedad y seguramente de la claridad, la Federación puede imponer prohibiciones a los estados en las materias de su competencia. Concretamente, puede prohibirles el desarrollo de una actividad genérica o la realización de actos concretos.⁵⁹

Pero nos falta examinar el supuesto más difícil, el del establecimiento de obligaciones positivas concretas, de ejecutar actos determinados. Los ejemplos que nos proporcionan las leyes administrativas son poco numerosos y algunos inutilizables, por encontrarse en la Ley de Educación, materia en que existe un régimen especial, o en el Código Sanitario, en asuntos en que es dudosa la competencia federal, como la ingeniería sanitaria en los estados, o imprecisos sus límites, como tratándose de las leyes contra el alcoholismo, que deben dictar tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los estados conforme a los artículos 73, fracción

XVI, regla 4 y 117, párrafo final de la Constitución. Tomemos un caso real, de la Ley de Estadística y su reglamento, que posee la ventaja de referirse a una actividad neutra, que no apasiona ni involucra concepciones políticas. Admitamos que la estadística demográfica es materia federal, cosa un tanto discutible, debido a que la facultad implícita para la que se encuentra apoyo en la Constitución, se contrae al Censo General de Población previsto en el artículo 52. Los oficiales y jueces del estado civil tienen a su cargo las estadísticas de matrimonios, divorcios, nacimientos, defunciones y nacidos muertos y, por tanto, deben recopilar datos relativos, llenar boletas y cuestionarios, revisar y concentrar los datos y hacerlos llegar a la Dirección General de Estadística. Si se niegan a desempeñar las funciones anteriores o son descuidados o negligentes en sus labores, se exponen a ser destituidos de sus cargos y a sufrir las sanciones de multa y detención personal hasta por 15 días, pena por cierto inconstitucional por exceder del límite fijado por el artículo 21 e ilegal porque no la autoriza la Ley de Estadística. Una vez presentado el ejemplo, vuelvo a mi pregunta, ¿debe también reputarse inconstitucional la obligación de realizar actos concretos, al igual de las disposiciones que en forma general declaran a los empleados de los estados, agentes o auxiliares federales?

Aunque el punto me ha hecho vacilar, debido a mi creencia de que ambos niveles, ambos centros de autoridades, tienden a un fin último o común y deben cooperar entre sí para su consecución, las razones para contestar afirmativamente me parecen de mucho más peso. La principal estriba en la imposibilidad de trazar una línea divisoria entre la obligación de desarrollar una actividad genérica y la de realizar actos específicos. Las leyes no son como los contratos y aunque pueden referirse a actos aislados, determinados, debido a su naturaleza misma tienen que disponer en forma abstracta, para un número indefinido de casos. Tenemos entonces que preguntar cuántos actos concretos convertirán una actividad en genérica, y siendo la respuesta concluir que también el establecimiento de obligaciones aparentemente específicas iría en contra de nuestro sistema federal. Así lo entienden los autores norteamericanos, quienes no se han preocupado por entrar en distinciones y condenan la imposición por parte del gobierno general o de los estados, a los funcionarios del otro, de cualquier deber de ejecutar sus leyes.⁶⁰ Por último, nada impide la cooperación a que antes me referí, e inclusive ella será más efectiva y fructuosa. Basta para que tenga lugar dentro de la Constitución con que los Gobernadores de los estados la acepten voluntariamente. Que el sistema puede funcionar sin tropiezos nos lo demuestra el Servicio de

Pesas y Medidas, que el artículo 26 de la Ley de la materia autoriza que se delegue en autoridades locales y que incluso estuvo totalmente a cargo de éstas en los estados hasta hace poco más de 30 años.⁶¹ A reserva de ocuparme del importante tema de la cooperación voluntaria entre la Federación y los estados con la extensión que merece, debo volver al artículo 120 constitucional para contestar varias preguntas que presentan al formular esta exposición. Pero no desconozco que ésta ha sido más bien de carácter negativo y que hasta ahora he hecho hincapié en lo que no autoriza el precepto, en vez de expresar mi opinión sobre su contenido positivo y sobre el alcance que tiene.

No creo que sea necesario insistir en el significado del tiempo verbal *hacer cumplir*, pues la verdad es que no requiere dilucidación y que es cierto y evidente. Como se desprende de lo que ya dije, no connota que el gobernador haga lo que manden las leyes federales, sino que se limita a que obligue a otros a hacerlo. Con este objeto será necesario, en primer lugar, una labor de vigilancia, que vea, que cuide, que se observan las referidas leyes. Enseguida y en caso de incumplimiento, deberá poner por obra los medios apropiados para obtener que se acaten. Con esta interpretación inclusive resulta más amplia la intervención posible del Ejecutivo local, que con aquella que creo

haber refutado. Si se entiende que el Gobernador está obligado a cumplir las leyes federales, esto es, a realizar los actos que ordenen, sólo podrá hacerlo tratándose de las administrativas, pues sería contrario al principio de división de poderes que tomara a su cargo su ejecución en los casos que ésta corresponde a los tribunales. En cambio, con la interpretación que propugno, el Gobernador podrá y deberá, pues se trata de una obligación, ejercer intervención en estos casos, prestando al Poder Judicial el apoyo de su autoridad, de manera semejante a la obligación que pesa sobre el Presidente de la República, de facilitar a dicho Poder los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.⁶²

¿A quiénes podrá el Gobernador de un estado compeler a que obedezcan las leyes de la Unión? En mi opinión, tanto a los particulares que residen en el territorio de aquél como a los funcionarios y empleados que dependan de él. El artículo 120 no distingue, ni establece limitación alguna. Por lo tanto, creo que la obligación de hacer cumplir las leyes es tan amplia como el campo sobre el que se ejerza en principio la acción del Ejecutivo. Por la misma razón, el Gobernador no estará facultado para vigilar la actuación de los funcionarios o comisionados federales en el Estado, ni para apremiarlos a que cumplan con sus funciones.

¿Qué medios debe poner en juego el gobernador, conforme al precepto que estudiamos? A modo particular los que le atribuya la Constitución y las leyes de su Estado. Por el artículo 120 los ejecutivos locales no adquieren nuevas facultades, sino una nueva obligación. Admitir lo contrario, pensar que en virtud de dicha obligación general, los gobernadores tendrán poderes que no les otorga el ordenamiento jurídico local, no sólo subvertiría éste, sino que significaría penetrar en un camino tan impreciso como peligroso.

El Gobernador está obligado a hacer cumplir las leyes federales. Ni él ni otros elementos locales, con las salvedades ya puntualizadas, tienen constitucionalmente que cumplirlas, esto es, actuar como agentes y auxiliares de los Poderes de la Unión. Pero supongamos que, como ocurre en la realidad, una ley se desentiende de esta limitación y prescribe que el Gobernador realizará determinados actos o que los funcionarios o empleados del Estado colaborarán para su cumplimiento, ¿debe el Gobernador efectuar el acto ordenado?, ¿debe hacer que los servidores locales actúen como agentes o auxiliares de la Federación, en el supuesto de que la tesis que desarrolla sea fundada? Creo que en el contexto de esta exposición se encontrará la respuesta a estas interrogantes.

Notas

¹Berthélemy, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, París, 1926; p.1. Según referencia de Alberdi, esta idea proviene de Rossi, sin embargo, habiendo consultado el Derecho Constitucional, el Derecho Penal y el Curso de Economía Política de este autor, no he podido localizar el pasaje relativo (Alberdi, *Bases y Puntos de Partida para la Constitución Política de la República Argentina*, en la Organización de la Confederación Argentina, tomo I, p. 101; Buenos Aires, 1913).

²Sirvan de ejemplo los relativos a varias garantías individuales, a muchas de las facultades del Congreso de la Unión, a la organización del Poder Ejecutivo, etcétera.

³Ogg and Ray, *Introduction to American Government*, New York, London, 1945; p. 72. En el mismo sentido, Bryce, *The American Commonwealth*, New York, 1921, Vol. I; p.32.

⁴Rabasa, *La Organización Política de México, La constitución y la Dictadura*, Madrid, 1917; p. 328.

⁵Artículo "Federation", en *Encyclopedia of the Social Science*, New York, 1935, Vol. VI; p. 177. Rabasa, *Ob. Cit.*, p. 277. Velasco, prólogo de *El Federalista*, México, 1957, pp. XXIII y XXIV.

⁶The Commission for Intergovernmental Relations, *A Report to the President for Transmittal to the Congress*, Washington, 1955, p. 90 (Citado en lo sucesivo como Report).

⁷Wherae, *Federal Government*, London, New York, Toronto, 1946, p. 1. Fisher, "Prerequisites of Balance", en *Federalism, Mature and Emergent*, New York, p. 60, Report, pp. 1, y 33.

⁸Wherae, *Ob. Cit.*

⁹Rabasa, *Ob. Cit.*

¹⁰*De la Démocratie en Amérique*, París, 1951, tomo I, pp. 168-169. La misma observación en Bryce, *Ob. Cit.*, Vol. I; pp. 1718.

- ¹¹Corwin, *National-State Cooperation-Its Present Possibilities*, reimpreso en *Selected Essays on Constitutional Law*, libro 3, Chicago, 1938; p. 975.
- ¹²Mayer, *Le Droit Administratif Allemand*, tomo I, 1903, pp. 1315. Orlando, *Principii di Diritto Administrativo*, Firenze, 1952, pp. 14-15. García Oviendo, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1955, pp. 2022.
- ¹³Morley, *Freedom and Federalism*, Chicago, 1959, p.3.
- ¹⁴Report, p. 2.
- ¹⁵Beard, *The Republic*, New York, 1943, p. 253. Recuérdese que el famoso (y desgraciadamente poco conocido entre nosotros) Lord Acton, opinaba que: "la libertad no es un medio para alcanzar un fin político de carácter más elevado. Ella es el fin político supremo" (*Essays on Freedom and Power*, Glencoe, 1948, p. VIII). Y que Justo Sierra de cima a su historia política del pueblo mexicano con una afirmación igualmente rotunda: "Toda la evolución social mexicana habrá sido abortiva y frustránea si no llega a ese fin total: la Libertad" (México, 1940, p. 458).
- ¹⁶Versión española citada, pp 199-200. Corwin, lugar citado. Clark, *The Rise of a New Federalism*, New York, 1938, p. IX.
- ¹⁷Report. p. 20.
- ¹⁸Willoughby, *The Constitutional Law of the United States*, Vol. I, New York, 1929, pp. 119-120. Schwartz, *American Constitutional Law*, Cambridge, 1955, pp 3637.
- ¹⁹*Ob. cit.* p. 144.
- ²⁰Es claro que también existe la cuestión inversa, de determinar si los estados pueden obligar a los funcionarios y empleados federales a trabajar en asuntos de interés local. Sin embargo, esta segunda posibilidad carece de interés porque no se ha presentado en la práctica y a nadie se le ha ocurrido que la cooperación federal con los estados pueda ser otra que voluntaria, a diferencia de la situación opuesta, en que se pretende que aun en defecto de un deber establecido en la Constitución o del consentimiento de los estados, están sus funcionarios y empleados obligados a colaborar en actividades federales.
- ²¹Blachy an Oatman, *The Government and Administration of Germany*, Baltimore, 1928, pp. 1416, 272 y 283-284. 296-297. Forsthoft, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1958, pp. 585 y 609-611.
- ²²El autor de este trabajo debe confesar la paternidad de una disposición legal en el mismo sentido. El artículo 5 de la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos de 30 de Enero de 1930, cuyo proyecto formuló en unión de los señores Jorge Eciso e ingeniero José Reygadas Vertiz, decía "...los Gobiernos de los estados en cuyos territorios existan monumentos de propiedad nacional o sujetos a la jurisdicción del Gobierno Federal, además de las obligaciones que les impone el artículo anterior, en su caso, obrarán como auxiliares de aquél y estarán obligados a tomar las medidas necesarias para que el cumplimiento de la misma ley, de conformidad con la disposición constitucional respectiva". Como se verá adelante, el precepto a que se alude, o sea el artículo 120, no tiene el alcance que yo le atribuía, repitiendo la enseñanza de nuestros constitucionalistas.
- ²³*Derecho Constitucional*, México, 1875, pp. 546 a 550.
- ²⁴*Tratado Constitucional del Hombre*, México, 1876, pp. 102-103
- ²⁵*Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1879, pp. 247-348.
- ²⁶*Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, tomo II, México, 1880, p.p 346-347.
- ²⁷*Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, Guadalajara, 1899 p. 185.
- ²⁸*Derecho Constitucional Mexicano*, México 1931, p. 328.

²⁹*Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, México, 1939, p. 184.

³⁰*La Abrogación del Artículo 120*, en *Excelsior* del 3 de diciembre de 1947.

³¹*Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1955, pp 181-182.

³²Gaxiola, *Algunos Problemas del Estado Federal*, México, 1941, p. 28.

³³Tena Ramírez, *Ob. cit.* notas 178.

³⁴*Ob. cit.* notas 11 y 18.

³⁵La Responsabilidad de los Gobernadores y Diputados de los estados, Los Gobernadores, Agentes de la Federación, debates Parlamentarios, en *Excelsior* del 20, 21 y 22 de noviembre de 1947. *Ob. cit.* pp 173 a 179.

³⁶*Ob. cit.* p. 178.

³⁷Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*, México, 1956, pp 1009 a 1020. Actas Oficiales del Congreso Constituyente, México, 1957. Aunque Arriaga estuvo presente al iniciarse la sesión, debe haberse retirado en el curso de ella, pues no aparece su nombre al votarse el artículo.

³⁸Historia, pp. 1081 y 1082. También Zarco, en la crónica de las sesiones del Congreso de los días 13 y 14 de noviembre de 1856, asienta, criticando la obra del Constituyente, que "habrá federación, pero los gobernadores serán agentes del poder federal. "Como se ha visto en este carácter se rechazó en general, admitiéndose únicamente para publicar y hacer cumplir las leyes federales. No es exacta, por tanto, la apreciación del ilustre periodista y reformador, que por cierto no aparece en la reseña de las sesiones, sino en un comentario de carácter político, en que enumera los puntos en que a juicio del Congreso había retrocedido, cerrando sus puertas a la reforma, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, México, 1957, pp. 761-762.

³⁹Corwin, artículo citado, p. 977.

⁴⁰*El Federalista*, pp. 110-111 y 198.

⁴¹White, *The States and the Nation*, Baton Rouge, 1953, pp. 78.

⁴²Holcombe, *The States as Agents of the Nation*, reimpresso en *Selected Essays on Constitutional Law*, libro 3, p. 1188. Clark, *Ob. cit.*, capítulo IV.

⁴³Ogg and Ray, *Ob. cit.* p. 93. Rottschaeffer, *Handbook of American Constitutional Law*, St. Paul, 1939, p. 114. Willoughby, *Ob. cit.* pp. 120-121.

Digo que casi unánime porque el eminente profesor que he nombrado varias veces eleva una voz discrepante. En su conocido libro *The Constitution and What It Means Today*, Corwin afirma que el congreso puede ampliar las obligaciones que la Constitución impone a los funcionarios locales y que es posible que el Gobierno Nacional los utilice cada vez mas para fines administrativos (séptima edición, Princeton, 1941 pp. 150-151)

Como editor de la obra *The Constitution of the United States of America Analysis and Interpretation*, publicada por resolución del Congreso Norteamericano (Washington, 1953 pp 736 a 739), Corwin repite su opinión ampliándola y examinando algunos casos resueltos por la Suprema Corte. Sin embargo, el único que cita en su favor dista de ser concluyente, toda vez que se refiere a una obligación establecida por el Congreso con base en el artículo I, sección 4, párrafo 7 de la Constitución.

En contra se hayan las demás resoluciones de la Corte que se han ocupado de la cuestión. También debo mencionar que ésta se estudió con motivo de la Orden número 4439 del 8 de mayo de 1929, en que el presidente Coolidge autorizó, que se designará a los funcionarios de los estados como funcionarios del Departamento del Tesoro, a fin de que cooperaran en la aplicación de la ley sobre la prohibición alcohólica, excepto en aquellas entidades que prohibían o restringían una actividad común por parte de ambas clases de funcionarios. Aunque la discusión de este acuerdo presidencial revistió un carácter predominantemente político, varios reputados autores

estudiaron su aspecto constitucional y concluyeron que el Gobierno Federal carece de facultades para compeler a los estados a ejecutar funciones federales cuando aquéllos no deseen hacerlo. En este sentido puedo citar a Wigmore, quien opina que la orden de Coolidge "es constitucional por que supone simplemente una cooperación voluntaria de los poderes estatales y federales no la usurpación dictatorial de aquéllos por estos últimos" ("The President, the Senate, Constitution and the Executive Order to May 8, 1826" en *Illinois Law Review*, 1926); a Chamberlain *Enforcement of the Volstead Act through State Agencies*, American Bar Association Journal, 1924; a Wheeler, en su artículo *Use of State Agencies in Aid of Discharge of Federal Functions*, publicado en *Central Law Journal*, 1926; a Hart, quien considera claro que el Gobierno Federal puede utilizar la maquinaria de sus subdivisiones políticas a fin de ejercitar sus facultades, pero siempre que se cuente con su consentimiento por lo menos implícito, *Some Legal Questions Growing out of the President's Executive Order for Prohibition Enforcement*, Virginia Law Review, 1926; y a Field, quien observa sin embargo que "aparentemente la cuestión de si se puede obligar a los funcionarios de los estados a desempeñar un trabajo federal, contra su voluntad y contra la de los gobiernos locales, nunca se ha presentado de frente a la Suprema Corte", (*American Political Science Review*, 1934).

⁴⁴Corwin. *The Constitution of the United States, Analysis and Interpretation*, pp. 726-727; Report p. 66.

⁴⁵En *Organización de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, tomo primero, Madrid, 1913, pp 160-161.

No es el caso de que emprendamos una investigación sobre el origen primero de artículo 107 de las Bases, que pasó a ser el 110 de la Constitución Argentina. Seco Villalba cita como tales el Reglamento Provisorio de la Provincia de Córdoba de 30 de enero de 1821 y la Constitución de Colombia de 1821, además del proyecto de Alberdi (*Fuentes de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1943, p. 230). Según Celesia,

citado por Villegas Basavilbaso (tomo II p. 390, ver nota 49), Alberdi tomó su artículo de la Ley de Arreglo del Régimen Interior de Chile. No está de mas agregar que disposiciones semejantes figuran en varias constituciones sudamericanas, tanto anteriores como posteriores a la argentina, entre las que puedo citar las de Colombia del 8 de mayo de 1863 (artículos 9 y 20), Venezuela del 23 de mayo de 1874 (artículos 13, fracción 11 y 99) y Chile de 22 de mayo de 1833 (artículo 116) (Arosemena, *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina*, París, 1878).

⁴⁶*Ob. cit.*, tomo I, p. 582.

⁴⁷Historia, p. 1012.

⁴⁸*Comentarios a la Constitución de la Confederación Argentina*, Santiago de Chile, 1853, p. 216.

⁴⁹*Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Buenos Aires, 1929, tomo I, pp. 329-330, nota 1. *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1950, tomo II, p. 388.

⁵⁰*Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, sin fecha, vigésima edición, pp. 756-757.

⁵¹*Ob. cit.* p. 578.

⁵²Arriaga, en *Historia*, p. 1009.

⁵³Mata, en *Historia*, p. 1010.

⁵⁴Gamboa, en *Historia*, p. 1016.

⁵⁵Cendejas, en *Historia*, p. 1013.

⁵⁶*Historia*, p. 1010.

⁵⁷*Historia*, p. 1015.

⁵⁸*Historia*, p. 1011.

⁵⁹No es el momento de emprender un examen de las facultades exclusivas y de las concurrentes, ni de discutir si éstas son admisibles en nuestro derecho (como creo que lo son en principio). Lo único que hay que lamentar es que no exista un estudio completo y serio sobre el particular y por ello me limito a citar las observaciones de Tena

Ramírez en el texto que tantas veces he utilizado, p. 131 a 135, y para el derecho norteamericano, a Willoughby, tomo I pp 112116, y a Grant, *The Nature and Scope of Concurrent Power*, en *Selected Essays*, vol. 3, pp 784 a 829.

⁶⁰Ver los autores citados en la nota 43.

⁶¹*La Industria, el Comercio y el Trabajo de México*, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, México, 1928, tomo II, pp 249 a 251.

⁶²Artículo 89, fracción XII de la Constitución.

Tomado de *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, enero-marzo 1981.

Gustavo R. Velasco

Obtuvo su título de Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Hizo su especialización sobre las Finanzas Públicas, por lo cual desarrolló su carrera profesional dentro del ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Perteneció al primer núcleo de funcionarios mexicanos que se interesaron a fondo sobre el tema de la Administración Pública.

Entre sus aportaciones bibliográficas al campo de la Administración Pública destacan: “El Derecho Administrativo” y la “Ciencia de la Administración”, editado en 1938, así como “Derecho Administrativo”, publicado en *Evolución del Derecho Mexicano*, de la Escuela Libre de Derecho en 1943.