

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL CAPÍTULO
“DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN
SOCIAL”
DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO**

PRESENTA:

MIGUEL ÁNGEL CARRANZA CASTRO

ASESOR: LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

MÉXICO, D.F.

13 DE ABRIL DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

IV

CAPITULO 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO

1

1.1. Concepto general de Estado

2

1.1.1. Territorio

9

1.1.2. Población

10

1.1.3. Gobierno

12

1.1.4. Soberanía

15

1.2. Formas de Estado

20

1.2.1. Estados unitarios

21

1.2.2. Uniones de Estados

22

1.2.2.1. Confederación

23

1.2.2.2. Federación

24

1.3. Orígenes del federalismo norteamericano

26

1.4. Orígenes del federalismo mexicano

27

1.4.1. Federalismo en la constitución de 1824

30

1.4.2.	Federalismo en la constitución de 1857	31
1.4.3.	El federalismo en la constitución de 1917	32
1.5.	Situación actual del federalismo mexicano	34
1.6.	Situación actual de la materia laboral en el federalismo mexicano	36

CAPITULO 2 ANÁLISIS DEL ESTADO DE MÉXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA

40		
2.1.	El Estado de México	
41		
2.1.1.	Territorio	
43		
2.1.2.		Población
44		
2.1.3.		Gobierno
47		
2.1.3.1.	Poder	Legislativo
48		
2.1.3.1.1	Facultad del Poder Legislativo para legislar en materia laboral	
51		
2.1.3.2.		Poder Ejecutivo
52		
2.1.3.2.1	Facultad del Poder Ejecutivo para la aplicación de leyes en materia laboral	
55		
2.1.3.3.	Poder Judicial	
56		
2.1.4.		Autonomía
60		

CAPITULO 3 FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y DEL LOCAL DEL ESTADO DE MÉXICO

66

3.1. Jerarquía normativa

67

3.2. Distribución de competencias

78

3.3. Facultades explícitas e implícitas

80

3.4. Facultades concurrentes y coincidentes

91

3.5. Facultad de la Federación para legislar en materia laboral

101

3.6. Facultad del Estado de México para legislar en materia penal

106

3.7. ¿Qué es una ley inconstitucional?

111

CAPITULO 4 CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE EL LEGISLATIVO FEDERAL Y LEGISLATIVO LOCAL DEL ESTADO DE MÉXICO

116

4.1. Conflicto entre la Ley Federal del Trabajo y el capítulo "DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL" del Código Penal para el Estado de México

117

4.1.1. No existencia de facultades concurrentes
121

4.1.2. No existencia de facultades coincidentes
123

4.2. Infundados argumentos de constitucionalidad del capítulo "DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL" del Código Penal para el Estado de México

125

4.3. Inconstitucionalidad del capítulo "DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL" del Código Penal

130 para el Estado de México

4.4. Propuesta
139

CONCLUSIONES
144

APÉNDICE 1
149

APÉNDICE 2
151

APÉNDICE 3
152

APÉNDICE 4
153

APÉNDICE 5
154

APÉNDICE 6
155

APÉNDICE 7
156

APÉNDICE 8
157

FUENTES CONSULTADAS
159

BIBLIOGRAFÍA
159

LEGISLACION
162

PUBLICACIONES PERIÓDICAS
163

INTRODUCCIÓN

Si bien nuestra sociedad, como todas las que existen en el mundo, se rige por normas que nunca deberían ser infringidas, ya que de su cumplimiento depende su propia subsistencia; la Constitución Federal por ser la norma fundamental de la sociedad, es el único ordenamiento que no debería ser violado jamás, ni por equivocación, ni intencionalmente, ya sea por particular o por autoridad alguna.

La anterior afirmación no es producto de un largo y profundo razonamiento propio, sino de una lógica jurídica común, misma que es lo suficientemente sólida como para justificar la elección del tema para la presente tesis, el cual planteamos en los siguientes términos:

El 1° de abril de 1970 en el Diario Oficial de la Federación fue publicada nuestra Ley Federal del Trabajo vigente, conteniéndose en ella un último Título denominado “Responsabilidades y Sanciones”, y que actualmente establece en sus artículos 1003 a 1007 disposiciones que se consideran de carácter penal, pues si bien es cierto que no establecen conductas a las cuales específicamente denominan delitos, sí lo es que determinan penas corporales por incumplimiento a las normas de trabajo e incluso imponen la obligación de denunciar ante el Ministerio Público el incumplimiento de ciertas obligaciones en materia laboral, tal y como podemos observar en los siguientes extractos:

Artículo 1003 ...

Los presidentes de las Juntas Especiales, los de las Juntas Federales de Conciliación, los de las Locales de Conciliación y los Inspectores de trabajo, tienen la obligación de denunciar al Ministerio Público al patrón de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haya dejado de pagar o pague a sus trabajadores cantidades inferiores a las señaladas como mínimo general.

Artículo 1004. Al patrón de cualquier negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haga entrega a uno o varios de sus trabajadores de cantidades inferiores al salario fijado como mínimo general o haya entregado comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores de las que efectivamente hizo entrega, se le castigará con las penas siguientes:

- I. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta 50 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, cuando el monto de la omisión no exceda del importe de un mes de salario mínimo general del área geográfica de aplicación correspondiente;

....

Ahora bien, el 20 de marzo de 2000 fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México por decreto número 165, el Código Penal del Estado de México, en el que se estableció un capítulo denominado

“DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL”, el cual contempla tipos penales en los que específicamente sanciona conductas reguladas por la Ley Federal del Trabajo, pues textualmente al inicio indica:

CAPITULO II DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL

Artículo 202. Comete éste delito el patrón que habitualmente y violando la Ley Federal del Trabajo:

- I. Pague los salarios a los trabajadores en mercancías, vales, fichas, tarjetas o en moneda que no sea de curso legal;
- II. Retenga, en todo o en parte, los salarios de los trabajadores por concepto de multa, o cualquier otro que no esté autorizado legalmente;
- III. Pague los salarios de los trabajadores en tabernas, cantinas, prostíbulos o en cualquier otro lugar de vicio, excepto que se trate de empleados de esos lugares;
- IV. Obligue a sus trabajadores a realizar jornadas sin descanso, que excedan de ocho horas en las labores diurnas y de siete en las nocturnas;
- V. Imponga labores insalubres o peligrosas y trabajos nocturnos injustificados a las mujeres y a los jóvenes menores de dieciocho años; y
- VI. No pague a sus trabajadores el salario mínimo que les corresponda.

Al responsable de éste delito se le impondrán de tres meses a un año de prisión.

De las disposiciones transcritas, podemos comenzar a visualizar un conflicto de leyes por invasión de esferas de competencia, pues existe ya la duda de si el dispositivo legal estatal es conforme con la Constitución, ¿en qué sentido?, la respuesta esta en que, nuestra Ley Suprema faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral y de previsión social de acuerdo con los artículos 123 y 73 fracción X, no pudiendo, por tanto, expedir las legislaturas de los Estados leyes en lo referente al trabajo y la previsión social.

Pero –y he aquí la controversia–, las entidades federativas están en plena libertad de dictar sus propias leyes en cuanto a su régimen interior de acuerdo con el artículo 40 del Pacto Federal, además de que dentro de dicha legislación se encuentra la materia penal del fuero común, en virtud

de que el artículo 124 constitucional menciona que las facultades que no estén concedidas a la Federación se entenderán reservadas a los Estados, y por ello, si el artículo 73 fracción XXI de nuestra Carta Magna, solo faculta al Legislativo Federal para establecer delitos contra la Federación, entonces por la competencia residual que otorga el 124 a los Estados, el facultado para legislar por delitos en los que la víctima sea el trabajador es la entidad federativa.

Planteado de ésta forma el problema, nuestra hipótesis consiste en demostrar que: **El Poder Legislativo del Estado de México invadió la esfera de competencia del Legislativo Federal al incluir el capítulo “DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL” en el vigente Código Penal Estatal.**

Para demostrar lo anterior, utilizamos fundamentalmente la investigación documental tanto en textos clásicos como en modernos tratadistas en materia constitucional; así mismo, nos apoyamos ampliamente en la base de datos IUS 2003 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ello lo mencionamos especialmente, puesto que la mayoría de los conceptos que pudimos tomarlos de la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal los plasmamos en el presente trabajo; no por demeritar el trabajo doctrinario, que desde nuestro muy particular punto de vista en múltiples ocasiones supera a nuestra Suprema Corte y es base para los criterios que sustenta la misma, sino porque a fin de cuentas, para efectos prácticos los criterios de ésta última son los que prevalecen siempre; de hecho, hacemos notar algunas incongruencias de un criterio de la Corte que es relevante para nuestro trabajo.

Ahora bien, el presente trabajo lo estructuramos en cuatro capítulos en los cuales tratamos los siguientes temas:

El capítulo uno inicia por el concepto general de Estado, tratando posteriormente las diversas formas de éste hasta llegar a la Federación, para analizar desde sus orígenes en Norteamérica, su aplicación y desarrollo en el Estado mexicano hasta su situación actual en el aspecto laboral.

Tomando en cuenta que el tema de la tesis versa sobre una controversia existente entre un Poder federal y un Poder local, en el capítulo dos del trabajo realizamos un análisis de la entidad federativa a la que pertenece el Poder local en conflicto, es decir, el Estado de México, el cual se hace básicamente sobre la parte orgánica de su constitución local, analizando los elementos que la teoría tradicional considera constitutivos de todo Estado y que han sido tratados en el capítulo previo, siendo éstos el Territorio, la Población y el Gobierno, así como de la mal llamada "Soberanía"; haciendo hincapié que cuando hablamos de ésta última nos referimos a ella como autonomía por las razones que ahí se exponen y que manejan algunos autores. Cuando analizamos esos elementos y la característica mencionada, lo hacemos tomando en cuenta las facultades que tienen, en materia laboral, los poderes locales.

Al haber planteado y analizado desde el punto de vista jurídico en los capítulos uno y dos nuestro sistema federal y la organización o estructura del Estado de México como entidad federativa, respectivamente, el capítulo tres es de suma importancia para resolver el conflicto materia de la presente investigación, puesto que desarrolla la jerarquía normativa de nuestro sistema jurídico, misma que trata la supremacía constitucional, así como también estudia la distribución de competencias entre la federación y los

estados con base en los distintos tipos de facultades como son las explícitas, implícitas, concurrentes y coincidentes; además, hacemos un análisis jurídico detallado de la facultad que tiene el Poder Legislativo federal para legislar en materia laboral y la facultad que tiene el Poder legislativo del Estado de México para crear leyes penales en su competencia del fuero común.

El último tema que se incluye en el citado capítulo es el que plantea la cuestión referente a ¿qué se debe entender por una ley inconstitucional?, ya que, si bien el tema de la tesis plantea una inconstitucionalidad de leyes, creemos que antes de abordar el conflicto, es menester determinar en primer lugar el citado concepto y en segundo lugar las disposiciones federales y locales en pugna.

Finalmente el capítulo cuatro corresponde al tema central de la presente tesis, pues en él se hace un planteamiento detallado de la controversia alrededor de la cual giran nuestros razonamientos, resaltando en primer término el conflicto de leyes y posteriormente la forma en de resolverlo.

Tanto el capítulo tres como el cuatro, contienen temas que consideramos necesario incluirlos en razón de que perseguimos con la mayor objetividad posible –tratando de evitar a toda costa el apasionamiento–, demostrar nuestra hipótesis, por lo que no podíamos dejar de incluirlos en el presente trabajo, considerándolos como razonamientos lógico-jurídicos válidos y objetivos de la constitucionalidad para resolver el conflicto, argumentando las facultades concurrentes o coincidentes ya estudiadas, es decir, que no existe conflicto alguno en virtud de que ambas leyes son totalmente constitucionales en cada uno de los supuestos.

Por todo ello agregamos el subcapítulo “Infundados Argumentos de Inconstitucionalidad del Capítulo Delitos contra el Trabajo y la Previsión Social del Código Penal del Estado de México”.

En el mismo capítulo incluimos una tesis totalmente opuesta a nuestra hipótesis para resolver un conflicto idéntico al planteado por nuestra parte y que fue propuesta en 1945 por Rafael Matos Escobedo, Juez de Distrito y Profesor de la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, ello con el fin de lograr la objetividad deseada para el presente trabajo.

Casi para concluir expusimos nuestra hipótesis respecto de la inconstitucionalidad del capítulo perteneciente al Código Penal del Estado de México, en razón de haber sido expedido por el Poder Legislativo local sin estar debidamente facultado por nuestra Ley Suprema, pues lo hace en contravención a diversos dispositivos de la Carta Magna y al espíritu de la misma.

Se cierra el capítulo con nuestra propuesta y posteriormente exponemos las conclusiones obtenidas durante el desarrollo de la investigación.

Un último punto que deseamos resaltar, es el hecho de no haber incluido dentro del trabajo, el o los medios de control constitucional idóneos para reponer el orden jurídico conculcado o bien restituir al gobernado el goce de sus garantías violadas; ello porque al iniciar el estudio del tema nos dimos cuenta de que era tan vasto, que podía realizarse otro trabajo de investigación o por lo menos ocupar un capítulo completo y por lo tanto optamos por considerar que es más recomendable proponerlo como tema para un nuevo estudio.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO

1.1. CONCEPTO GENERAL DE ESTADO

Para comenzar a desarrollar el presente trabajo, es menester iniciar por establecer conocimientos básicos y generales, como lo es el concepto general de “Estado”.

La voz “Estado”, a través de la historia, siempre ha generado múltiples disertaciones en las que se han establecido muchos conceptos de la misma, en algunas ocasiones muy similares y en otras tantas completamente diferentes, lo cual se debe a diversos factores tales como los múltiples puntos de vista, las distintas épocas y las diversas especialidades de los exponentes ya sean filósofos, sociólogos, politólogos, juristas, etc.

En la antigua Grecia solo existían las “polis”, que se asemejaban a lo que hoy en día llamamos Estados, pero en aquella época las pólis solo eran ciudades-estados que estaban organizadas jurídicamente cada una de distinta manera, aunque compartían algunos rasgos, mismos que identificaban al pueblo griego, por tanto, en aquel tiempo, las especulaciones doctrinarias a cerca del Estado no eran sino un conjunto de ideas relativas a las citadas polis.

Posteriormente, los romanos denominaron “civitas” a lo que los griegos llamaban polis, pero más tarde usaron el término “res publicae” para

expresar “la cosa común” a todos los individuos de la comunidad, es decir, lo que jurídicamente correspondía al conjunto de funciones y de bienes pertenecientes a todos los ciudadanos y posteriormente tomaron esta denominación para designar a la comunidad política de la misma.

Conforme fue transcurriendo el tiempo y por la gran expansión romana, el término “res publica”, fue sustituido por el de “imperium” en función de que éste vocablo no se utilizaba precisamente para expresar la organización jurídica, sino para manifestar el poder de dominación sobre los demás pueblos. No obstante las citadas denominaciones, Ulpiano y Aurelio Víctor utilizaron respectivamente los términos “status republicae” y “status romanus” para referirse al Estado romano considerado como entidad jurídico-política.¹

En la Edad Media no existió un vocablo que expresase, de modo general, la significación jurídica de Estado, pues los términos como “land”, “terrae” y “burgo” se emplearon durante la consolidación del poder feudal, y solo hacían referencia al elemento territorial.

Por otra parte, las palabras “regno” e “imperio”, (de la palabra “regno” derivaron los términos “reich” en alemán, “règne” en francés, “reign” en inglés y reino en español), fueron usadas principalmente a partir de la creación del Sacro Imperio Romano Germánico (962 d.C.), para designar a las grandes unidades jurídico-políticas estructuradas bajo el sistema monárquico-feudal, pero no eran del todo aplicables a otras formas de organización estatal como por ejemplo, a los regímenes comunales adoptados por ciudades italianas tales como Florencia, Génova, Venecia,

¹*Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskill S.A., Buenos Aires, 1977, T X, p. 816

etc.² Lo anterior trajo como consecuencia la necesidad de encontrar una palabra que incluyese en su significación la estructura total de toda forma de organización jurídico-política que abarcase los elementos constitutivos de la misma.

Esa necesidad fue satisfecha con la voz “statu” utilizada por primera vez por Nicolás Maquiavelo, florentino de nacimiento, político activo y experimentado diplomático, quien en su obra “El Príncipe”, comenzó a utilizar la palabra “stato” para designar en abstracto a toda organización jurídico-política y a su forma de gobierno, ya sea que se tratase de una monarquía o una república indistintamente.

El significado que le da Maquiavelo al término stato, es el que se le da actualmente a los Estados, por ello algunos autores hablan de que es conveniente especificar que el concepto que ahora tenemos de Estado corresponde al Estado moderno.

En el siglo XVI Jean Bodin emplea la palabra “republiqué” para referirse al Estado en general, reservando el vocablo “État” para aludir a una forma específica del Estado, en éste caso al Estado aristocrático o Estado popular.

En los inicios del siglo XVII la palabra “État” aparece en la obra “Traité des seigneuries” de Loyseau, con el mismo significado que le da Maquiavelo.³

En el siglo XVII se generaliza el uso del término Estado tanto en la literatura científica como en las leyes y en los documentos políticos, aunque muchas veces conservó el sentido restringido de provincia o territorio.⁴

² *Id.*

³ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría política*, 11ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 149.

En los siglos XIX y XX se expresan diversas acepciones de la palabra Estado, de acuerdo a los distintos autores, cada uno en su especialidad y su corriente ideológica.

A continuación haremos una exposición de algunos de los distintos conceptos que ha recibido el término Estado por diversos autores, tomando en cuenta que en la medida de lo posible sólo incluiremos las netamente jurídicas, en razón de que la finalidad no es hacer un tratado sobre teoría del Estado, sino solo establecer un concepto general del mismo.

Herman Heller limita su idea sobre el término cuando opina que el concepto de Estado para su estudio se debe restringir al Estado que se ha formado en el círculo cultural de Occidente a partir del Renacimiento, pero, León Duguit, por el contrario amplía el concepto al momento en que –según Aurelio García– asevera que los Estados son grupos sociales de cualquier tipo en donde los individuos más fuertes, si así lo quieren, imponen su voluntad a los otros, manifestándose la fuerza de forma material, moral, religiosa, económica, etcétera, es decir, “el Estado no es otra cosa que una diferenciación entre gobernantes y gobernados”, por lo que no existe una persona moral o jurídica sino individuos que han captado el poder y concentran toda su fuerza en mantener dicho poder e imponer su voluntad a otros individuos.⁵

⁴ *Id.*

⁵ GARCÍA, Aurelio, *Ciencia del Estado*, T I, 4ª ed., Casa de cultura ecuatoriana, Quito 1978, pp. 46 y 59

Marx, contemporáneo de Duguit, concluye que: “El Estado es la forma bajo la cual los individuos de la clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se condensa toda la sociedad civil de una época”.⁶

Jellinek desarrolló una teoría dual en la que advierte en el Estado un doble aspecto, el sociológico y el jurídico, desde éste último lo define como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio;⁷ a él se le atribuye la creación de la teoría tradicional del Estado, la cual considera como elementos integrantes del mismo a la población, al territorio y al gobierno.

Para Georges Burdeau, el Estado es el poder institucionalizado, que pone su fuerza al servicio de una idea que nace de la conciencia social con la finalidad de conducir al grupo al encuentro del bien común y que crea el Derecho.

Para Maurice Hauriou, “el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción del poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común”.⁸

En una parte de su obra Hans Kelsen señala que el Estado es por naturaleza un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema, lo cual significa que el Estado se identifica con un orden jurídico positivo.⁹

⁶ MARX, Carlos, *et al*, *La ideología alemana*, Ediciones de Cultura popular, México, 1977, p. 72.

⁷ JELLINEK, Georg, *Teoría del Estado*, 2ª ed., Ed. Continental, México, 1958, p. 147.

⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia política*, Porrúa, México, 1992, pp. 209 y 210.

⁹ *Cfr.* KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, 15ª ed. Editora nacional, México, 1983, pp. 21 y 22.

En la época de Hitler, Carl Schmitt expone su teoría jurídica en la que considera al Estado como la “unidad política existencial del pueblo”, dando por resultando que la politicidad es el elemento indispensable y prevaleciente en la estructura del Estado, basando su régimen en el principio de la “decisión” o “voluntad decisionista”. Esta doctrina de que el Estado ejerce sus funciones basado en la “voluntad decisionista” justificó y legitimó a los Estados totalitarios.¹⁰

El Doctor J. C. Smith, establece un concepto de Estado cuando escribe: “Puede, pues, caracterizarse al Estado como la organización jurídico-potestativa de una comunidad humana, tendiente a concretar en modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinados por factores históricos”.¹¹

Algunos sociólogos como Biggini y Poggi sostienen que el Estado es la misma sociedad ordenada que no tiene límites jurídicos, no se autolimita, ya que el Estado debe estar constreñido a los ordenamientos creados por él y si los quiere modificar solo tendrá que expedir un nuevo ordenamiento.¹²

Podría pensarse que Kelsen llegó a ser pesimista en lo que respecta a la obtención de un concepto del término aludido, pues en otra parte de su obra afirma que debe considerarse estéril todo esfuerzo por lograr un concepto justo de la palabra Estado, pues ninguna acepción puede considerarse totalmente satisfactoria, en virtud de que la multiplicidad de sentidos de la palabra Estado es ilimitada. Pero también concluye que no queda sin

¹⁰ GARCÍA, Aurelio, *Op. cit.*, p. 64.

¹¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit.*, p. 845.

¹² Cfr. GRAMSCI, Antonio. *La política y el Estado moderno*, 3ª ed, Premia editora, México, 1980, p.

materia la Teoría del Estado, pues pueden tomarse varios, los cuales se hallan íntimamente enlazados unos con otros.¹³

El doctor Burgoa, considera que las anteriores acepciones son incompatibles por referirse únicamente a solo una parte de los elementos del Estado, pero todas tienen algo de verdadero.¹⁴

Así las cosas, no podemos afirmar que alguno de los anteriores conceptos contiene la verdad absoluta sobre el concepto Estado, ya que caeríamos en el error de la parcialidad en el concepto, ni tampoco abundaremos mas en el estudio del multicitado término puesto que no es el fin del trabajo, por tanto, sólo para efectos de manejar únicamente un concepto en la presente tesis y sin pretender la superioridad de la siguiente idea sobre las demás, tomaremos lo expuesto por el doctor Miguel Acosta Romero cuando opina que, *el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.*¹⁵

Del anterior concepto se extraen ciertos elementos, que son constitutivos o esenciales del Estado, estos elementos son necesarios para su constitución y subsistencia ya que la falta de alguno de ellos trae como consecuencia la inexistencia del propio Estado.

¹³ Cfr. KELSEN, Hans. *Op. cit.*, p. 6.

¹⁴ Cfr. BURGOA ORIHUELA, *Op. cit.*, p. 92.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, 13ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 106.

Los elementos del Estado que en general son aceptados por la doctrina jurídica tradicional son el Territorio, la Población y el Gobierno, sin embargo, para efectos del presente trabajo habremos de optar por agregar una cualidad que por lo general no es considerada como elemento del Estado, la Soberanía.

Dos de esos elementos son los que indiscutiblemente todos los autores enuncian y de hecho no pueden dejar de lado ya que son palpables: la población y el territorio; el restante (el gobierno) y la cualidad o característica mencionada (soberanía), suscitan gran controversia doctrinaria puesto que son elementos abstractos que incluso algunos autores los funden en un solo elemento.

La anterior descomposición en cuatro elementos no la hacemos de ninguna manera con el objeto de declarar terminantemente que para nosotros esa es la postura correcta y verdad absoluta de la Teoría del Estado, si no que es la posición que tomaremos con el objeto de resolver el tema planteado en la presente tesis e incluso, a nuestro parecer es el criterio que tomó el constituyente al crear nuestra Carta Magna por las razones que posteriormente se expondrán.

A continuación, describiremos someramente el contenido y funcionamiento de cada uno de estos elementos, ya sea que les llamen por las denominaciones que aquí se les dan o que les nombren de forma diferente, en esencia su contenido es el mismo:

1.1.1. TERRITORIO

Dentro de los elementos constitutivos, los cuales fueron enunciados anteriormente, se encuentra el territorio, al cual algunos autores lo califican como elemento previo al Estado.

Se le describe como la parte de superficie terrestre que forma el asiento natural de la sociedad humana, en que consiste el Estado.¹⁶

La mayoría de los autores no difieren de su concepción en cuanto al territorio, ya que al ser un elemento físico, no deja mucho a la especulación, pues su estructura no llega a ser punto de gran discusión entre los expertos.

Para Kelsen el Territorio de un Estado no es otra cosa que el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico llamado Estado; el cual puede estar constituido por partes geográficamente inconexas en un todo unitario que no son sino el ámbito espacial de validez de uno y el mismo orden jurídico llamado Estado.¹⁷

Aunque algunos solo identifiquen al territorio con la superficie terrestre, otros le dan mayor amplitud señalando que incluye un espacio (cónico) tridimensional, es decir, superficie terrestre, espacio aéreo y subsuelo,¹⁸ y otros autores agregan además el mar territorial, las costas y los litorales, los cuales son fijados por medio de tratados internacionales así como por las propias constituciones.¹⁹

De lo anterior, podemos señalar que el territorio cumple dos funciones, una negativa consistente en señalar al Estado sus límites, sus fronteras, en sí, el

¹⁶ PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1999, p. 277.

¹⁷ *Cfr.* KELSEN, *Op. cit.*, p. 182.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 151.

¹⁹ GONZÁLEZ URIBE, *Op. cit.*, p. 296.

ámbito espacial de validez de sus leyes y ordenes. La otra positiva, consistente en dotar al Estado del instrumento físico necesario para el cumplimiento de su misión de servir al bien público temporal, incluso se hace mención de que es un elemento que da fuerza y riqueza al Estado.²⁰

1.1.2. POBLACIÓN

El Estado a través de sus súbditos, ejerce dominio sobre el territorio, el elemento personal del Estado, el conglomerado humano que lo forma, suele indistintamente ser designado como *población del Estado* o como *pueblo del Estado*.

La población es un elemento esencial del Estado, es el conjunto de seres humanos que lo integran y al que se denomina indistintamente *pueblo* o *población* aun cuando ambos conceptos no son equivalentes; según algunos consideran que el termino correcto a utilizar no es el de población sino el de pueblo por las razones que se mencionan a continuación.

El concepto *pueblo* difiere del concepto *población* en cuanto el primero adquiere su significación desde un punto de vista eminentemente jurídico-político y el segundo, desde un punto de vista jurídico-administrativo.²¹

Se emplea generalmente el concepto pueblo con un sentido eminentemente subjetivista aludiéndose con él al conjunto de voluntades vinculatorias y cuya acción unificada en un plexo de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes integran una nación y constituyen, en determinadas circunstancias históricas y ambientales, un Estado. Se considera pueblo al

²⁰ *Ibid.*, pp. 296 y 297.

²¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba, Op cit.*, p. 858.

conjunto de individuos que investidos de autoridad originaria ejercen el poder constituyente supraordinándose lógicamente al concepto de Estado.

En cambio el concepto de población tiene un sentido objetivista en cuanto alude al elemento humano pero considerado específicamente como objeto de la actividad jurídico-estatal, así por ejemplo se habla de población cuando se fija cuantitativamente la representación parlamentaria, en este sentido el concepto población se subordina lógicamente al Estado.²²

González Uribe dice, que población es el conjunto de seres humanos que habitan en un territorio, sin distinción de edad, sexo o condición socio-política y pueblo es aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos.²³

El doctor Burgoa menciona que nación y pueblo son conceptos equivalentes desde el punto de vista sociológico pero difieren del de población. Para dicho autor, nación o pueblo significan comunidades humanas cuyos grupos

o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene, enriquece y transforma; mientras que población es un conglomerado humano radicado en un territorio determinado que puede comprender a la nación o pueblo como elemento humano mayoritario y a grupos extranacionales o extrapopulares minoritarios.²⁴

²² *Enciclopedia Jurídica Omeba, Id.*, y p. 859.

²³ GONZÁLEZ URIBE, *Op. cit.*, p. 295.

²⁴ BURGOA ORIHUELA, *Op. cit.*, pp. 95 y 96.

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con el razonamiento apuntado por el citado autor cuando afirma que el elemento integrante del Estado es la población, ya que son todos los individuos, sean nacionales o extranjeros, quienes están obligados a cumplir las leyes, es decir, son sujetos de aplicación de las leyes y por tanto forman parte del Estado,²⁵ además de que el concepto de pueblo se incluye en el de población, por ello, pensamos que el término correcto es éste último.

No queremos dar por terminado el tema sin antes aclarar que si bien estamos de acuerdo con el termino población como elemento integrante del Estado, no con ello queremos decir que sea el elemento esencial, pues el elemento indispensable para la constitución o creación de un Estado es y seguirá siendo –y con ello estamos de acuerdo con la mayoría de los autores– el pueblo.

1.1.3. GOBIERNO

La doctrina clásica o teoría tradicional incluye como elemento esencial del Estado al Gobierno o Poder.

Al abordar el tema del tercer elemento del Estado, es decir, del Gobierno, nos encontramos con la problemática de su denominación. Algunos autores lo llaman poder y otros gobierno. Los primeros se refieren a él, al parecer, desde un punto de vista de la ciencia política, y algunos de los segundos desde un punto de vista jurídico, de hecho varios autores le dan otras denominaciones tal y como lo señala Pérez Serrano cuando dice: “Al Poder algunos prefieren llamarlo potestad de imperio, gobierno o imperium, otros propenden a espiritualizarlo bajo el termino autoridad y no falta quienes lo

²⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 96-97.

presenten como mera organización o constitución en su acepción genérica”.²⁶

Estas diferentes denominaciones surgen a raíz de que no puede concebirse al Estado sin un Poder público que ejerza poder de mando y organice al propio Estado.

Otros autores incluyen al Gobierno en el Poder tal y como lo hace Porrúa Pérez al señalar que una de las dos tareas del Poder público o autoridad es el Gobierno definiéndolo como la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.²⁷

Burgoa considera al poder público y al gobierno como elementos distintos pero ambos integrantes del Estado, del primero dice que es una actividad dinámica que se desenvuelve en tres funciones clásicas: legislativa, administrativa y jurisdiccional; del segundo que es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.²⁸

Pérez de León entiende al Gobierno, por una parte, como el conjunto de autoridades que investidas de poder de mando que integran con el territorio y con el pueblo al Estado; y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica de pueblo.²⁹

²⁶ PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, p.119.

²⁷ PORRÚA PÉREZ, *Op. cit.*, p. 299.

²⁸ BURGOA ORIHUELA, *Op. cit.*, pp. 189, 257 y 401.

²⁹ PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Notas de Der. Const. y Admtivo.*, Porrúa, México 1994, p. 88.

Paolo Biscaretti señala que el Gobierno esta constituido por el conjunto de individuos o más exactamente por el conjunto de las instituciones, o de los órganos, que rigen al Estado y que por tanto es necesariamente autoritario en el sentido de que su voluntad vincula y dirige coercitivamente las múltiples voluntades sometidas.³⁰

Acosta Romero, más práctico, no se aventura a teorizar y simplemente se limita a no considerar al gobierno como elemento al gobierno sino a los órganos de gobierno en su conjunto, y aunque no los define, sí señala que a través de ellos el Estado ejerce su soberanía y que desde el siglo XVIII, tradicionalmente son tres: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.³¹

Tomando estas ideas diremos que el Gobierno es el elemento del Estado que le sirve como instrumento para la realización de sus fines y el ejercicio de su soberanía, ese instrumento es el Supremo Poder Público o Supremo Poder que para su ejercicio se divide en algunos Estados, como en el nuestro, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

1.1.4. SOBERANÍA

La Soberanía es de gran importancia para éste trabajo, en virtud de que la interpretación de diversos artículos de nuestra Ley Suprema relacionados con ella, determinan el poder político tanto de la Federación como de las

³⁰ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, p.101. ³¹ Cfr. ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, p. 61.

Entidades Federativas. En éste sentido seremos un poco más profundos en su estudio que con los elementos.

Además de la importancia que representa el concepto, no podemos dejar de señalar la dificultad que implica abordarlo, y más aun, adoptar una posición específica que englobe todos los aspectos desde los cuales se puede estudiar. Ahora bien, tampoco haremos un estudio muy detallado y minucioso del tema como para perder de vista el objetivo ya mencionado, sino que sólo profundizaremos lo suficiente como para obtener el resultado deseado.

La Soberanía es uno de los aspectos del Estado más debatidos puesto que algunos autores no lo consideran como elemento del Estado sino como una característica o cualidad del mismo.

Para una mayor y más exacta comprensión de lo expresado; al concepto soberanía lo estudiaremos sin tratar de hacer, en lo posible, un gran desarrollo histórico.

Al igual que el Gobierno la Soberanía es confundida, por así decirlo, con otros elementos tales como el poder público, la autoridad y con el propio Gobierno.

Etimológicamente soberanía viene de “*super*” = sobre, y “*omnia*” = todo; esto es “lo que esta por encima de todo”.

La creación del concepto Soberanía se debe a Jean Bodín en su obra “Los seis libros de la república” diciendo que “la Soberanía es la potestad absoluta y perpetua de una república...”³²

De las obras *El Contrato Social* y *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres* de Juan Jacobo Rosseau se desprende la idea de Soberanía del pueblo como voluntad general que se debe plasmar en leyes impuestas por el Poder Legislativo obligatorias para todos incluso para el propio poder soberano teniendo como objetivo el interés público, lo anterior se deduce del análisis que hace Gamas Torruco.³³

De acuerdo con el Dr. Serra Rojas, el concepto de Soberanía comprendido en la teoría política, aparece en la Era moderna a partir de los siglos XVI y XVII, como *un poder decisorio en última instancia que decide y ejecuta sus determinaciones*. Más adelante señala el mismo autor, que la Soberanía es una voluntad suprema que ordena y que rige la comunidad humana, una voluntad buena por naturaleza y a la cual resulta delictivo oponerse; una buena voluntad divina o voluntad general, según palabras de Bertrand de Jouvenel.³⁴

A partir de dicho momento los autores analizan las ideas desde Rosseau hasta Heller pasando por Jellinek, Kelsen, Hobbes, Locke, etc.

Andrade indica que el concepto de Soberanía preocupaba esencialmente a los teóricos y que su doble dimensión como supremo poder interno no sometido a ninguna fuerza externa provenía del proceso de afirmación del

³² GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2001, p.136.

³³ *Ibid.*, p. 144.

³⁴ SERRA ROJAS, *Op. cit.*, p. 325.

Estado nacional que se dio en dos frentes: uno interno, tendiente a someter los poderes existentes y otro externo, de enfrentamiento con otras unidades estatales.³⁵

Burdeau citado por Serra Rojas afirma que la Soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional.³⁶

El Dr. Serra Rojas distingue dos tipos de soberanía, una interior (aunque no la nombra como tal) que esta referida por el hecho de determinar su forma de gobierno y de regular todos los negocios interiores sin intervención del exterior; y *soberanía exterior* del Estado que se refiere a estar en posesión de poder y de los medios que permitan defender sus derechos, de realizar sus pretensiones, e imponer sus decisiones.³⁷

La idea general de soberanía que nos da a entender González Uribe es, que el poder del Estado no tiene a ningún otro por encima de él y por tal razón se le llama *soberano* (de *summa potestas*), aunque esto no significa que es un poder absoluto omnímodo, pues esta limitado por la norma básica del bien público temporal y de las disposiciones positivas que de ellas se derivan.

El autor referido nos señala que en la teoría del Estado moderno –que es, fundamentalmente, un estado de derecho-, la Soberanía es un poder

³⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría general del Estado*, Ed. Harla, México, 1990, p. 160.

³⁶ SERRA ROJAS, *Op. cit.*, p. 325.

³⁷ *Ibíd.* p. 326.

legítimo, sometido al imperio de las normas jurídicas. Pero, en su género y sin mengua del acatamiento a la ley natural y a las leyes positivas el poder de Estado es supremo.

Bidart Campos, nos dice que es la cualidad de aquel poder que para organizarse jurídicamente no reconoce, dentro del ámbito de relaciones que rige, otro orden superior de cuya formación positiva derive lógicamente su propia validez normativa.³⁸

Por otra parte Burgoa, conceptúa a la soberanía como un elemento del Estado el cual es la capacidad que tiene el pueblo o nación de darse a sí mismo una estructura jurídico-política sin injerencia de ninguna potestad extraña a la comunidad nacional y que, el pueblo mismo, en uso de su potestad soberana puede cambiar sus estructuras; es lo que llama *autodeterminación*.³⁹

En palabras más simples, el doctor Carpizo indica (como la mayoría de los autores) que la soberanía presenta dos aspectos: el interno y el externo.

El interno –dice el citado autor– consiste en la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes, decidiendo su forma de gobierno y nombrando a quienes van a dirigir los órganos de la estructura política, es decir, otorgándose su propio orden jurídico sin que nadie le señale como debe ser.

³⁸ BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho político*, Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1962, p. 378.

³⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, *Op. cit.*, p. 245.

El externo –continúa el autor– implica la libertad de todas las naciones, la igualdad de todos los pueblos, lo que significa que un pueblo independiente al presentarse al concierto de naciones, entra en relación con sus pares.⁴⁰

El maestro Tena Ramírez, sintetiza magistralmente las anteriores ideas al afirmar que la soberanía aparece “como la cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre los suyos y que en nombre de los suyos trata con los demás.”, puesto que aquí habla de que la soberanía tiene dos aspectos el interior y el exterior que se identifican en ese mismo orden con la autonomía y la independencia.⁴¹

En conclusión y sintetizando las ideas expresadas por los autores nos atreveremos a decir que, la Soberanía es una cualidad necesaria para considerar jurídicamente que un Estado está constituido como tal dándole libertad, autonomía e independencia por lo que es indispensable para constituir un Estado con igualdad jurídica frente a los demás y con facultad para hacer sus propias normas dirigidas al interior, sin embargo, cuando dicho Estado no es libre o totalmente independiente pero sí autónomo, la soberanía es una cualidad dispensable en lo que atañe a su aspecto externo, que no se requiere para mantener constituido a un Estado pues no es independiente, esto es, que la soberanía no es un elemento constitutivo del Estado pero sí una cualidad necesaria para considerarlo como libre, independiente y autónomo, por lo que algunos llegan a decir que es un elemento constitutivo del Estado, aunque en realidad sería solo de los Estados independientes.

Como concepto propio y tomando como referencia a todos los autores citados sin pretender una idea nueva diremos que la soberanía es la

⁴⁰ Cfr. CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 498.

cualidad del Estado consistente en una potestad pública que el pueblo se otorga y ejerce a través del Estado sobre sus propios integrantes y frente a los demás, es decir, concediéndose a sí mismo autonomía e independencia.

1.2. FORMAS DE ESTADOS

Habiendo conceptualizado al Estado y sus elementos, continuaremos con el estudio de las formas de Estado, comenzando por aclarar que no es lo mismo forma de Estado que forma de Gobierno, toda vez que, como ya ha sido demostrado ampliamente por diversos juristas, se sabe que ésta última se encuentra establecida dentro de la primera y por lo tanto resultan diferentes pero íntimamente relacionadas.

Tal y como lo manifiesta el Doctor Ignacio Burgoa, apoyándose en Posada, la forma de Estado es el “modo” o “manera de ser” de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete. La forma de gobierno en cambio, es la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de dichas funciones.⁴²

Iniciaremos con Hans Kelsen y Hauriou quienes afirmaban que existen tanto el Estado Unitario como las Uniones de Estados y que a su vez estas últimas se pueden reducir a dos formas fundamentales denominadas Estado Federal y Confederación.

⁴¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 34ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 7.

⁴² BURGOA ORIHUELA, *Op. cit.*, pp. 402 y 466.

Comenzaremos en primer término con los Estados unitarios para luego abocarnos al estudio de Las uniones de Estados y sus tipos específicos.

1.2.1. ESTADOS UNITARIOS

Cuando se habla de la forma de Estado Unitario, que Burgoa también denomina “central”, se indica que existe lo que la doctrina llama *homogeneidad del poder*, término que es explicado de la siguiente manera por el citado jurista:

Éste elemento (homogeneidad del poder) implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio siendo sus destinatarios... todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen.

Con la exposición anterior el maestro emérito de nuestra Casa de Estudios nos señala que el poder legislativo en los Estados Unitarios, es uno solo sin la coexistencia de ningún otro órgano de su tipo y en consecuencia las leyes que él expide son las únicas vigentes en el territorio del Estado y obligatorias para toda su población.

El destacado jurista continua exponiendo: Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado Unitario dependen del ejecutivo central, sin que

aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta. De lo anterior debemos entender que el poder ejecutivo de un estado unitario es encabezado por un llamado ejecutivo central, al cual estarán subordinados los gobernantes de los territorios en que se divide dicho Estado, a los cuales se les denomina departamentos o provincias, y aun más, que los mencionados gobernantes no son elegidos por voto popular.⁴³

El multicitado autor expone que por lo que hace al poder judicial, la impartición de justicia se confía a las autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial.

A continuación pasaremos al análisis de las formas de Estado que más nos interesan, las Uniones de Estados.

1.2.2. UNIONES DE ESTADOS

Hans Kelsen afirmaba que existen tanto el “Estado unitario” como las “uniones de Estados” y que a su vez estas últimas se pueden reducir a dos formas fundamentales denominadas Estado federal y confederación.

Para algunos autores como el tantas veces citado Ignacio Burgoa, las uniones de Estados no merecen el calificativo de “formas de Estados”, ya que arguye que no dan nacimiento a un Estado distinto de los que se unen por modo personal pudiendo subsumirse en Estado federal o Estado unitario, según sea el caso.⁴⁴

⁴³ BURGOA ORIHUELA, *Ibid.*, p. 406.

⁴⁴ *Cfr.* BURGOA ORIHUELA, *Ibid.*, p. 405.

Las uniones de Estados, según Calzada Padrón, es una forma de “fortalecer los lazos entre dos o más Estados cuyos intereses son comunes o que buscan una entidad que les permita llegar a una Unión sin perder su propia autonomía” y citando a Nicolás Pérez Serrano agrega: “Las Uniones de Estados pueden tener un carácter tanto administrativo como político. En el primer caso, generalmente contribuyen a asegurar el buen funcionamiento de las fronteras estatales; en el segundo supuesto tenemos la antigua unión real austro-húngara o cualquier Estado federal contemporáneo”.⁴⁵

1.2.2.1. CONFEDERACIÓN

De acuerdo con Daniel Moreno, se le define como una vinculación entre Estados creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos,⁴⁶ lo que significa que no desaparecen como estados, aunque otros autores como Serra Rojas difieren de esta idea ya que argumentan que la confederación no forma una entidad superior a los Estados pero le delegan ciertos y limitados poderes.⁴⁷

Algunas de las características que se pueden extraer de la definición anterior y que enuncia el propio autor son:

- a) La confederación es una unión permanente de Estados soberanos, independientes tanto en lo interno como en lo externo.

⁴⁵ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, Harla, México, 1990, p. 204.

⁴⁶ MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 9ª ed., Editorial Pax, México, 1988, p. 357.

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 14ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 552.

- b) Su unión se funda en un pacto que tiene como finalidad proteger el territorio de los Estados miembros, de fuerzas extrañas y garantizar su paz interior.
- c) Ejercer funciones en común, principalmente decisiones sobre guerra y paz.
- d) Ejercicio del poder de la confederación sobre los Estados miembros, exclusivamente sobre sus órganos superiores sin potestad sobre los ciudadanos.

Además la doctrina le agrega a éstas características el derecho de secesión, es decir, el derecho que tienen los miembros de la confederación a separarse de ella en el momento en que lo consideren pertinente.

El doctor Andrés Serra Rojas afirma también que el hecho de que la soberanía de los Estados no sufre restricciones pues continúan en el ejercicio pleno de sus derechos, esa situación hace inestable hasta cierto punto a toda confederación.⁴⁸

Un ejemplo, a nuestro parecer, que se dio hace ya algunos años, es el de la desaparecida Confederación de Estados Independientes (CEI), creada a partir de la también desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que era un Estado Federal desde el punto de vista formal, aunque actualmente el ejemplo mas representativo es la Unión Europea (UE).

1.2.2.2. FEDERACIÓN

⁴⁸ *Id.*

De acuerdo con Calzada el sistema federal es el integrado por un grupo de estados, que sin perder su propia soberanía, se pliegan al interés supremo de la Nación de la que forman parte, como expresión de su propia soberanía. Ello se resume en lo que se ha dado en llamar pacto federal, el cual da paso al establecimiento de un Estado que se superpone a las demás entidades, al tiempo que se encarga de mantener un equilibrio de poder entre los mismos velando de manera general por los intereses de la federación.

Según el mismo autor son seis las características que reviste el Estado federal:

- a) Los Estados miembros de la Federación gozan de autonomía constitucional y se dan a sí mismos su propia constitución local que les permite determinar su régimen interno.
- b) Los Estados de la Federación intervienen por igual en el proceso de reforma de la Constitución general.
- c) Las entidades federativas deben poseer sus recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades.
- d) El Estado federal posee dos tipos de normas: i) las que velan por la totalidad del territorio que lo forma, creadas por el Congreso Federal; y ii) Las que atañen exclusivamente al territorio de cada Estado son expedidas por el Congreso local.

- e) El municipio constituye la base de la división territorial y de su organización política y administrativa.
- f) La forma federal de gobierno (sic), permite establecer un equilibrio de los poderes constitucionales e imposibilita el riesgo de que se erija un poder omnipotente.⁴⁹

1.3. ORÍGENES DEL FEDERALISMO NORTEAMERICANO

El constitucionalismo estadounidense se formó con base en diversos hechos e ideas. Desde el derecho inglés hasta las tendencias pactistas y la obra de Montesquieu.

Terminada la guerra de independencia mediante un tratado preliminar llamado “Artículos de Confederación”, firmado a fines de 1772, las trece colonias que habían conducido la lucha contra el imperio británico, recayeron en una condición cercana a la anarquía –según Gustavo R. Velasco–; con los “Artículos de Confederación” se creó el “Congreso de la Confederación” que convocó a una Convención en mayo de 1787, para septiembre de ese mismo año se proclamó el proyecto de constitución que más tarde sería apoyado por los publicistas Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay que no habían participado en el Congreso de Filadelfia, sin embargo apoyaron el proyecto a través de diversas publicaciones en los periódicos de Nueva York que cuando se publicaron, la edición completa tuvo por nombre “El Federalista” Por fin en 1789 entró en vigor la nueva constitución de la nueva república federal que a la postre sería el modelo a seguir por numerosos países del mundo incluido el nuestro.⁵⁰

⁴⁹ CALZADA PADRÓN, *Op. cit.*, p. 207.

⁵⁰ HAMILTON, Alexander, et al., *El Federalista*, 2ª ed., FCE, México, 1974, prologado por Gustavo R. Velasco, pp. VIII y IX.

El francés Alexis de Toqueville en su obra “La Democracia en América” escribe:

“En todas las confederaciones que precedieron a la confederación Norteamericana de 1789, los pueblos que se aliaban con un fin común, consentían en obedecer a los mandatos de un gobierno federal; pero conservaban el derecho de ordenar y vigilar entre ellos la ejecución de las leyes de la Unión.

Los Estados de Norteamérica que se unieron en 1789, no solamente consintieron que el gobierno federal les dictara leyes, sino también que el mismo hiciera ejecutarlas”.⁵¹ Ello significó la nueva modalidad y la esencia propiamente dicha del sistema federal que se adaptaba, en una nueva dimensión, a través de la cual el poder podría dirigir y exigir a todos los ciudadanos de la Unión, sin someterse a la voluntad o decisión de los Estados particulares. Se estableció así, como regla general, que el interés de todos estaba por encima del interés de una parte.

En conclusión, y tomando las ideas del Doctor Burgoa, diremos que el proceso de creación de la Federación de los Estados Unidos de América se realizó a través de un proceso natural de carácter “centrípeto”, esto es, que la Federación se creó en tres etapas sucesivas a partir de estados que verdaderamente se hicieron soberanos e independientes entre sí al liberarse del yugo colonial inglés, para luego concertar entre sí una alianza y uniéndose posteriormente para dar nacimiento a un nuevo Estado que los comprendió a todos sin absorberlos.⁵²

⁵¹ TOQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*, 2ª ed., FCE, México, 2000, p.151.

⁵² BURGOA O., *Op. cit.* p. 408.

1.4. ORÍGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO

Al decir de Faya Viesca, “el régimen federal constituye uno de los elementos esenciales del Estado mexicano, toda vez que pocas instituciones políticas han tenido mas privilegio que el régimen federal, para ser definido como un gran logro histórico”.⁵³

En éste capítulo no pretenderemos desarrollar la historia del federalismo en México desde la época precortesiana, pues únicamente hablaremos de los antecedentes directos de nuestro actual sistema federal, por lo que únicamente haremos referencia al Estado moderno desde la época del México independiente con breves alusiones al régimen colonial y al imperio mexicano.

A diferencia de la federación de los Estados Unidos de América, la federación mexicana siguió un proceso inverso, al que según Burgoa se le denomina “centrífugo”, en virtud de que las colonias de la Nueva España no gozaron de autonomía en su régimen interior que dependía directamente de la metrópoli y era gobernada por el Rey a través del Virrey, incluso, cuando alcanzó su independencia siguió conservando un sistema centralista pues continúa con un gobierno monárquico lo que quiere decir que desde su origen las provincias nunca fueron libres ni soberanas.⁵⁴

Se debe recordar que en México, al redactarse el 28 de septiembre de 1821, el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, la finalidad primordial fue el rompimiento del vínculo jurídico-político que unía a la Nueva España

⁵³ FAYA VIESCA, Jacinto. *El federalismo mexicano*, Porrúa, México, 1998, p. XI.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, *Loc. cit.*

con la madre patria por lo que el establecimiento de una determinada forma de gobierno en México iba a la par, pues uno de los ideales era que el pueblo mexicano decidiera cual sería la mejor forma de gobernarse según le conviniera; como es obvio pensarlo, el tipo de gobierno que se establecería en México era lo más importante no para el pueblo sino para las altas esferas de poder en el país, pues era la manera en que se mantendría la independencia y el poder en el país.

Ya se ha dicho que la primera forma de gobierno en el México independiente fue la monarquía que lleva aparejada un sistema centralista pero ello suscito, a pesar de la buena voluntad existente, una lucha encarnizada por imponer una forma de gobierno y organización, que posteriormente y después de muchos esfuerzos se plasmo en el federalismo.

Retomando las ideas anteriores, a lo largo de la historia nacional, en la pugna por el poder, México cambio de régimen en varias ocasiones. Al inicio de su vida independiente existieron tres tendencias dentro del Congreso Constituyente, el cual optó por una monarquía denominada Imperio Mexicano que solo duro diez meses, entrando en escena, a la caída del mismo, el sistema republicano del cual unos deseaban un centralismo del mismo y otros un federalismo.

Ante la exigencia de las provincias de que se estableciera un sistema federal, bajo la amenaza de separarse de México, éste surge como factor de unidad nacional con pleno respeto a los Estados integrantes del Pacto Federal del Anáhuac convocado ante la posibilidad de que el territorio mexicano se desmembrara, y así ocurrió cuando algunos de ellos se declararon Estados independientes y Repúblicas federales como fue el caso

de Campeche y Tabasco que proclamaron su emancipación absoluta de México, al igual que Guadalajara, Oaxaca y la República federativa de Yucatán.

Todos los anteriores sucesos se dieron hasta que en junio de 1823 se creó un Congreso Convocante que expidió su voto por la forma de República Federal.

No es sino hasta enero de 1824 que se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y el primero de abril de ese mismo año un Congreso Constituyente comenzó sus deliberaciones.

1.4.1. FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

El Congreso Constituyente que comenzó a deliberar el primero de abril de 1824, promulgó y firmó el 4 de octubre del mismo año la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”.

Por lo anterior se considera a 1824 como punto de origen de la construcción de la República Federal y, por tanto, de la creación del Estado Nacional; esto por que la constitución citada estableció en su artículo cuarto que México adoptaba el sistema federal y en su artículo quinto se enumeraron las entidades federativas que conformaban el Pacto Federal y en el sexto la división del supremo poder de la federación en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, esto con base en las ideas originales de John Locke y Montesquieu. También dicha constitución habla de la sede de los poderes federales estableciendo entonces la creación de un Distrito Federal dentro del territorio del Estado de México, dándole jurisdicción y competencia

propias a fin de evitar problemas entre las autoridades de una y otra entidades federativas.

Esta constitución tuvo vigencia hasta su abrogación en 1836 y sustituida por las siete leyes de naturaleza centralista y conservadora, cambiándose entonces los Estados por Departamentos, los Legislativos por Juntas departamentales y a los Gobernadores elegidos por el pueblo, por unos designados por el Ejecutivo Nacional. Esta misma constitución fue sustituida a su vez por las Bases de Tacubaya de 1841 que solo aplazaron el próximo constituyente y en lo sucesivo se inicio un periodo de luchas internas en el gobierno entre liberales y conservadores; radicales y moderados y centralistas y federalistas.

1.4.2. FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

No fue sino hasta el 16 de octubre de 1855 que se convoco nuevamente a un Congreso Constituyente para que decidiera el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno, y el 15 de mayo de 1856 que se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana con tendencia centralista, que tuvo como función principal la estructuración transitoria de nuestro país hasta la promulgación de la nueva constitución en 1857.

El proyecto de constitución de 1857 establecía el régimen federal apoyándose en la Constitución de 1824, reconociéndola como la única legitima que hasta entonces había tenido nuestro país, lo anterior se argumentaba en la Exposición de Motivos que precedía dicho proyecto.

El proyecto presentado y debatido en el Congreso Constituyente resulto aprobado y promulgado con algunas variantes pero en síntesis tenia las siguientes características relevantes:

Proclamó y reconoció:

- a) Los derechos del Hombre
- b) La libertad de manifestación de ideas
- c) La libertad de imprenta
- d) El derecho de petición
- e) El derecho de asociación
- f) Prohibió la prisión por deudas
- g) Prohibió la pena de muerte por delitos políticos
- h) Prohibió la confiscación de bienes
- i) Declaro la soberanía nacional
- j) Adopto la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, popular y federal
- k) Dividió el ejercicio del Supremo Poder de la federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial
- l) Proclamo que los Estados serían libres y soberanos en su régimen interior.

Algunos autores manejan que la constitución de 1857 consagraba la idea de que las leyes federales son superiores a las constituciones y leyes locales.

La idea federalista –dice Burgoa– queda definitivamente consagrada en la Constitución de 1857 pues a partir de ese momento ninguna tendencia centralista reapareció en el escenario político de México... sin embargo...

los Estados de la Federación mexicana gozaban de facultades para elegir o nombrar a sus gobernantes pero de facto eran impuestos desde el Palacio Nacional. Bajo el porfiriato, México fue, de hecho, un Estado Central.⁵⁵

1.4.3. EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El hecho de haber detentado el poder Porfirio Díaz, durante treinta años, produjo en el pueblo mexicano, entre otras muchas consecuencias movimientos armados e ideológicos en el pueblo mexicano, que en su conjunto se denominó Revolución Mexicana. Durante éste periodo revolucionario apareció un hombre originario de Cuatro Ciénegas Coahuila llamado Venustiano Carranza, que presentó, el primero de diciembre de 1916 al Congreso Constituyente de Querétaro, un Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 en el que destacaba la simulación del régimen federal, al exponer lo siguiente:

“... ha sido hasta hoy una promesa vana –decía el varón de Cuatro Ciénegas– el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las ordenes de aquel. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados, la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de éste principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno Federal adoptado para la Nación entera los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o solo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la Nación desfilar en aquellos.”⁵⁶

⁵⁵ BURGOA ORIHUELA, *Op cit.*, p. 448.

⁵⁶ FAYA VIESCA, *Op. cit.*, p. 64.

Del texto anterior se concluye que en ese entonces se había advertido con toda claridad la situación de que el llamado federalismo en esa época era realmente una farsa, pero aún así, el artículo 40 de la Constitución de 1917 proviene íntegramente de la de 1857.

En el Congreso de Querétaro existía un espíritu federalista, por lo que era previsible la reiteración del régimen federal en la nueva Carta Magna. Así el artículo 40 del Proyecto, reafirmado por la Comisión encargada de su estudio y dictamen, se convirtió en el mismo número, en el actual precepto constitucional, sin objeciones de ninguna especie, por lo que en la actualidad dicho artículo a la letra dice:

Art. 40. 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.

1.5. SITUACIÓN ACTUAL DEL FEDERALISMO MEXICANO

La situación actual en la que se encuentra el federalismo mexicano es descrita magistralmente por José Gamas Torruco en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*; de la misma tomaremos casi todo su texto, salvo ciertas acotaciones que hace el propio autor.

El punto de vista del autor que apunta respecto del federalismo mexicano actual, a nuestro parecer, es el más idóneo para los fines que persigue el presente trabajo, ya que si bien otros autores exponen también el tema, algunos con mayor profundidad y otros no tanto, la mayoría de dichos

autores se inclinan por darle enfoques netamente políticos o económicos que aunque si bien es cierto que son factores que afectan en gran medida al federalismo, también es cierto que no son precisamente los aspectos que nos interesan del tema, pues lo que se busca es tratar principalmente el punto de vista jurídico del federalismo tal y como lo hace en gran parte el maestro Gamas Torruco.

El citado autor comienza por afirmar que en México existe un predominio del “centro” sobre la periferia, el cual ha sido constante y se explica por las razones históricas que hemos expuesto a grandes rasgos en apartados anteriores.

El Estado Federal necesita tres condiciones operativas en su estructura jurídica:

a) Que las entidades federativas tengan las facultades suficientes para establecer un equilibrio real con el centro, el cual siempre revestirá una fuerza real mayor a la de dichas entidades.

b) Que los gobernadores de las entidades federativas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con las responsabilidades asignadas; y

c) Que las circunstancias políticas y sociales reales favorezcan el cumplimiento efectivo de la autonomía estatal de manera que los gobernadores de las entidades federativas ejerciten efectivamente el poder local.

Según el autor ninguna de las tres condiciones se ha dado en México por lo que se requiere una descentralización verdadera.

También señala que para alcanzar esa descentralización es necesario que se den los siguientes elementos:

1. Existencia de determinadas atribuciones y facultades que deban descentralizarse puesto que se debe reconocer que hay intereses autónomos en el plano regional que merecen atención.
2. Gestión de los intereses autónomos por órganos que se mantengan independientes del poder central
3. Entrega de recursos financieros y/o materiales para el logro de intereses autónomos
4. Autonomía de gestión y autonomía financiera derivada de una función delegada. Planeación, ejecución y supervisión deben ser facultades del órgano que recibe la facultad.

Los dos aspectos principales sobre los que gira el no muy afortunado federalismo en México son el jurídico y el económico.

Tanto los autores como los gobernantes señalan que para que exista un sistema federal efectivo y real es necesario que se dote a las entidades federativas de mayores atribuciones y facultades y principalmente de más recursos económicos.

A continuación describiremos cual es la causa por la cual la materia laboral se ha dejado principalmente en manos de la Federación y en los sucesivos

capítulos se mencionara como opera la mencionada distribución de competencias en materia laboral.

1.6. SITUACIÓN ACTUAL DE LA MATERIA LABORAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO.

Tomando en cuenta que la materia laboral no fue regulada por las constituciones anteriores a la de 1917, debemos hacer mención de que cuando fue elaborada la constitución vigente, ésta si establecía normas en materia del trabajo, pero bajo un esquema deficiente causado por la inexperiencia y la falta de referentes históricos tanto nacionales como extranjeros que pudieran servir de base para el desarrollo de las normas del trabajo a nivel constitucional.

La deficiencia aludida fue la causa de un desorden creado por la legislación laboral, en el sentido de que los patrones y los trabajadores estaban inconformes con las normas de trabajo establecidas por las autoridades de su estado ya que beneficiaban en mayor o menor medida ya sea a los trabajadores o a los patrones según fuese el caso.

La situación anterior se origino como consecuencia de lo establecido inicialmente en el texto del artículo 123 constitucional que en su parte conducente decía:

“Título Sexto.
Del trabajo y de la previsión social

Art. 123 El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo ...”

Esto impidió limitaba en gran medida el desarrollo y crecimiento de la actividad productiva de la entidad federativa por lo que se tuvo que pensar en una solución pronta y eficaz para resolver el problema.

La respuesta ante tales circunstancias, que en gran medida resolvieron el problema planteado, la dio Emilio Portes Gil entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, presentando ante el Congreso de la Unión una iniciativa para hacer de la competencia federal la materia laboral, con el fin de expedir normas que regulasen por igual a todos los patrones y trabajadores del país dejando a los estados, sólo la aplicación de dichas normas excepto en aquellas en que se le reserva a la federación la competencia para aplicarlas.

Las partes esenciales de nuestra actual Carta Magna en donde se señala la distribución de competencias se indica en los siguientes artículos:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.”

“TÍTULO SEXTO

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los

asuntos relativos a:

a).- Ramas industriales y servicios:

- 1.- Textil;
- 2.- Eléctrica;
- 3.- Cinematográfica;
- 4.- Hulera;
- 5.- Azucarera;
- 6.- Minera;
- 7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
- 8.- De hidrocarburos;
- 9.- Petroquímica;
- 10.- Cementera;
- 11.- Calera;
- 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
- 13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
- 14.- De celulosa y papel;
- 15.- De aceites y grasas vegetales;
- 16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
- 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
- 18.- Ferrocarrilera;
- 19.- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
- 20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
- 21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;
- 22.- Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

- 1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
- 2.- Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
- 3.- Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación. También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.”

Con lo anterior se demuestra que el centralizar una facultad legislativa al hacerlo competencia exclusiva de la Federación no siempre implica un perjuicio para el federalismo mexicano, antes bien, es necesario que existan éste tipo de competencias exclusivas para la Federación con el fin de que subsista un sano sistema federal en el país en donde la federalización de dichas facultades y atribuciones este plenamente justificada como lo esta en el caso de la materia laboral.

CAPITULO 2

ANÁLISIS DEL ESTADO DE MÉXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA

2.1. EL ESTADO DE MÉXICO

Para comenzar este capítulo debemos iniciar por conceptualizar a las entidades federativas o Estados de la Federación en general.

Juan Palomares de Miguel, citado por Francisco Martínez Sánchez dice que “el Estado Federado es una porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general.”⁵⁷

Por otro lado, el artículo 25 fracción I del Código Civil para toda la República en materia Federal menciona que los Estados son personas morales, y a su vez el artículo 43 constitucional señala que los Estados son partes integrantes de la Federación.

Con base en lo anterior no podemos decir que las entidades federativas sean meras fracciones territoriales del Estado federal, pues la personalidad jurídica es uno de los atributos esenciales que distinguen a dichos Estados de los demás miembros de la Federación, y en ello difieren respecto de los departamentos o provincias en que suele dividirse a un Estado unitario o central, puesto que dichas divisiones son solo eso, divisiones político-administrativas desde el aspecto geográfico, creadas para el desempeño de las funciones públicas.

⁵⁷ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, *El control interno de las constituciones de los Estados de la República Mexicana*, Porrúa, México, 1998, p. 14.

Por tanto podemos concluir que una entidad federativa es un ente jurídico que forma parte de un Estado federal y que al igual que éste se integra por un territorio, una población, un gobierno local y una mal llamada soberanía interior, que deberemos denominar mas correctamente autonomía. Estos elementos se encuentran regulados por las constituciones propias de cada Estado y por la Constitución General de la República.

Tomando en consideración la idea de entidad federativa que acabamos de expresar, vamos a pasar ahora al estudio de una en particular: el Estado de México, ello lo haremos a través de su constitución.⁵⁸

Al decir de Gamíz Parral el estudio de los aspectos constitucionales de cada una de las entidades federativas en nuestro país no ha sido tan profundo como el realizado a la constitución federal, lo cual a nuestro juicio es otro ejemplo de centralización en nuestro sistema federal, en fin, para nuestro estudio analizaremos al Estado de México como entidad federativa a partir de su constitución local.

El estudio antes dicho lo estructuraremos de la siguiente forma, en primer lugar se dejaran de lado, salvo en caso de ser necesario, los artículos correspondientes a la parte dogmática y solo se recogerán los de la orgánica, la que a su vez se estudiara en cuatro apartados correspondientes cada uno a los elementos territorio, población, gobierno y soberanía; los que hemos considerado, de acuerdo con la teoría tradicional, como integrantes de todo Estado.

⁵⁸ Sánchez Bringas no considera propio denominar a las normas fundamentales de una entidad federativa con el sustantivo de "constituciones", pues dicho calificativo debe ser utilizado para la totalidad del orden normativo y no únicamente a una parte. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª ed, Porrúa, México, 2002, p. 147.

2.1.1. TERRITORIO

El Estado de México, como ya se ha apuntado, forma parte de la Federación incluyendo su ámbito geográfico; esto se manifiesta en el pacto federal, cuando en la Carta Magna se hace constar dicha situación en su artículo 43 que a la letra dice:

“Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

A su vez el constituyente local, reconoció que la citada entidad federativa forma parte de la Federación, esto lo hace en su propia constitución local, y de hecho es el primer artículo de la misma, tal y como se observa en la siguiente transcripción:

“Artículo 1.- El Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.”

El anterior artículo nos indica que al formar parte de la Federación, el Estado de México se integra con la extensión territorial que le corresponde; esta extensión territorial no se encuentra delimitada específicamente en la Constitución General de la República ni en la Constitución estatal sino que solo se establece en ésta última, que para determinar la extensión territorial de la entidad se seguirán tres criterios a saber:

- a) La que históricamente le corresponda,
- b) La que derive de convenios con las entidades colindantes; y
- c) La que derive de resoluciones emitidas de procedimientos legales.

Estos mismos criterios se establecen en el segundo artículo de la constitución local mexiquense mismo que a continuación se transcribe:

“Artículo 2.- El Estado de México tiene la extensión y límites que le corresponden históricamente y los que se precisen en los convenios que se suscriban con las entidades colindantes o los que deriven de las resoluciones emitidas de acuerdo a los procedimientos legales.”

De acuerdo con la interpretación conjunta de las constituciones Federal y Local, el territorio del Estado de México solo se circunscribe a la superficie terrestre del mismo sin incluir espacio aéreo ni subsuelo, ya que en la Constitución de la entidad federativa no se habla de estos elementos y sin embargo, en el artículo 27 de la Constitución General sí se refiere a estos aspectos en el sentido de que a la Nación mexicana corresponden el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional (espacio aéreo), lo que incluye el del Estado de México, y los recursos naturales que se obtengan del subsuelo.

2.1.2. POBLACIÓN

El título tercero de la constitución local trata sobre la población mexiquense; dicho título se divide en dos capítulos, el primero se refiere a los habitantes del Estado y el segundo a los ciudadanos del mismo.

La citada constitución dice en esencia que son habitantes del Estado de México las personas que residan en el Estado temporal o permanentemente y a su vez los divide en mexiquenses, vecinos y transeúntes.

Son mexiquenses, de acuerdo con el artículo 23 de dicho ordenamiento constitucional, los que se encuentren en los siguientes supuestos:

- a) Todos los nacidos dentro de su territorio,
- b) Los nacidos fuera de su territorio pero que sean hijos de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado, y
- c) Los vecinos de nacionalidad mexicana con cinco años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado.

En cuanto al hecho de ser mexiquenses, les da a estos la ventaja sobre los demás mexicanos a ser preferidos en igualdad de circunstancias para el empleo de cargos públicos estatales o municipales.

Además de señalar a los mexiquenses, la Constitución indica también las reglas para determinar quienes serán considerados como vecinos del Estado, y para ello establece en su artículo 25 que los habitantes serán considerados como tales cuando se encuentren en una de las siguientes dos situaciones:

- a) Cuando tengan al menos seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y

b) Cuando antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.

El ser vecino del Estado de México y de nacionalidad mexicana otorga, de acuerdo a su Constitución, el exclusivo derecho a servir en los cargos municipales de elección popular o de autoridad pública del lugar de su residencia.

Es obvio que por exclusión el resto de los habitantes que no se encuentren en los supuestos previstos para ser considerados como mexiquenses o vecinos del Estado, serán considerados como transeúntes en la entidad, ello aun y cuando no este establecido en la constitución local. Los transeúntes tienen los mismos derechos y obligaciones que los mexiquenses y los vecinos excepto por las prerrogativas que acabamos de mencionar y además por que no se les considera como ciudadanos del Estado de acuerdo con la Constitución Política del Estado de México, lo anterior se encuentra establecido en el artículo 28 que a la letra dice:

“Artículo 28.- Son ciudadanos del Estado los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal, y que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos a que se refiere esta Constitución.”

Finalmente lo antes señalado nos indica que los transeúntes no gozan de las siguientes prerrogativas en la entidad:

“Artículo 29.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:
I.- Inscribirse en los registros electorales;

- II.- Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;
- III.- Desempeñar las funciones electorales que se les asignen;
- IV.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y
- V.- Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades.”

2.1.3. GOBIERNO

Aun y cuando el artículo 40 de la Constitución Federal establece que el pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, es decir, que supuestamente las entidades federativas tienen toda la libertad de determinar su forma de régimen interno, la propia constitución federal establece en su artículo 115 primer párrafo que la forma de gobierno que adoptaran para su régimen interior, será la republicana, representativa y popular dividiendo su territorio y organización política en municipios.

Por su parte el artículo 116 del mismo ordenamiento obliga a las entidades federativas a dividir su poder público en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales no podrán reunirse dos o más de ellos en una sola persona o corporación.

Ambos ordenamientos constitucionales son los principales artículos que regulan la forma en la que deben organizar su gobierno los estados que integran la federación mexicana, entre los que se encuentra incluido el Estado de México.

De acuerdo con la Constitución Política local, el Poder Público estatal se organiza de la siguiente forma:

“Artículo 34.- El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

Esto nos lleva a realizar un breve análisis de cada uno de los poderes por separado en cuanto a su estructura, funciones y facultades.

2.1.3.1. PODER LEGISLATIVO

De acuerdo con la constitución estatal el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado integrada por setenta y cinco diputados electos en su totalidad cada tres años.

De lo anterior resulta que el Poder Legislativo del Estado de México esta sustentado en un sistema unicameral, evitándose con ello los conflictos entre cámaras, tan comunes en el sistema bicameral, respecto de la aprobación de iniciativas que se presentan al Legislativo.

El carácter democrático se señala principalmente en el artículo 38 cuando se establece que la elección de los legisladores se hará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Con relación a su funcionamiento, la legislatura mexiquense tendrá dos períodos de sesiones ordinarios al año, ello conforme al artículo 46 de la constitución local; el primero abarcará del 5 de septiembre al 30 de diciembre y el segundo del 2 de mayo al 31 de julio, entre dichos periodos podrán llevarse a cabo sesiones extraordinarias.

Tanto para las sesiones ordinarias como para las sesiones extraordinarias el quórum requerido para sesionar es de la mitad mas uno.

Para que un diputado pierda el derecho de ejercer sus funciones en un periodo de sesiones deberá faltar a tres sesiones consecutivas sin previa licencia por parte del Presidente de la Legislatura y en su lugar se llamará al suplente.

La Constitución del Estado de México contiene en su artículo 49 una disposición muy especial, ya que señala que la legislatura del estado sesionará por lo menos una vez cada año fuera de la capital del estado.

Por lo que hace a los lineamientos previstos en la constitución mexiquense para la formación de leyes, la propia constitución establece que el derecho para iniciar leyes y decretos corresponde a:

- “Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:
- I.- Al Gobernador del Estado;
 - II.- A los diputados;
 - III.- Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;
 - IV.- A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, y en general, tratándose de la administración pública municipal; y
 - V.- A los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración”

Además, el proceso legislativo en cuanto a las etapas de discusión y aprobación se regirán por la Ley Orgánica de la Legislatura del Estado, pero en casos de urgencia se podrán dispensar los trámites establecidos en dicha ley.

Existe un apartado especial que abarca un solo artículo en el que se incluyen las facultades y obligaciones de la Legislatura del Estado; de dicho

artículo solo se transcriben a continuación los fragmentos más relevantes para efectos del presente trabajo.

“Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

- I.- Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;
- ...
- IV.- Cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestas por las leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias;
- ...
- VII.- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión;
- ...
- IX.- Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto del Gobierno Federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución o a la Constitución Federal, dando vista al Gobernador;
- X.- Conocer y resolver sobre las modificaciones a la Constitución General de la República que el Congreso de la Unión le remita;
- XXVII.- Legislar en materia municipal teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado;
- ...
- XLIII.-Las demás que la Constitución General de la República, la presente Constitución las leyes federales o las del Estado le atribuyan.”

Cuando el Legislativo local se encuentra en receso, siempre debe haber un órgano que se encuentre en funciones, ese órgano, en el caso del Estado de México, es la Diputación Permanente, la cual tiene como facultades y obligaciones las siguientes:

“Artículo 64.- Son facultades y obligaciones de la Diputación Permanente:

- I.- Convocar por propia iniciativa o a solicitud del Ejecutivo a períodos extraordinarios de sesiones.

Cuando pasados tres días de haber recibido la convocatoria el Gobernador no hubiera ordenado la publicación respectiva, el Presidente de la Diputación Permanente hará dicha publicación.

- II.- Llamar a los suplentes respectivos en caso de inhabilidad o fallecimiento de los propietarios, y si aquéllos también estuvieren imposibilitados, expedir los decretos respectivos para que se proceda a nueva elección;
- III.- Recibir la protesta de los servidores públicos que deban rendirla ante la Legislatura cuando ésta se encuentre en receso;
- IV.- Resolver sobre las renunciaciones, licencias o permisos que competan a la Legislatura;
- V.- Autorizar al Ejecutivo del Estado para que salga al extranjero, o para ausentarse del territorio de la entidad por más de 15 días;
- VI.- Dictaminar sobre todos los asuntos que queden pendientes de resolución en los recesos, a fin de que continúen sus trámites al abrirse los periodos de sesiones; y
- VII.- Cumplir con las obligaciones que le impongan la Legislatura y otras disposiciones legales.”

2.1.3.1.1. FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL

Constitucionalmente el legislativo del Estado de México tiene expresas facultades para legislar en materia del trabajo y previsión social. Ello se desprende de lo plasmado en los artículos 115 y 116 de nuestra Constitución Federal en donde se otorgan facultades a las legislaturas de los Estados para expedir leyes que regulen las relaciones entre los Estados y Municipios con sus respectivos trabajadores; tal y como puede apreciarse en las siguientes transcripciones:

“TÍTULO QUINTO

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

VIII.-...

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

Artículo 116.-...

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

...

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

Así mismo en la Constitución del Estado de México se faculta a la Cámara de Diputados local, para expedir las citadas leyes locales en materia laboral según se deduce de las fracciones IV, XXVII y XLIII del artículo 61 de la citada constitución estatal, las cuales ya han sido íntegramente transcritas en el punto anterior, al cual nos remitimos para su mayor comprensión.

2.1.3.2. PODER EJECUTIVO

De la Carta Fundamental de la Federación se desprende, de acuerdo con el artículo 116, que el Poder Ejecutivo de los Estados se deposita en un solo individuo denominado Gobernador del Estado, el cual es elegido por votación directa conforme a la propia ley electoral del estado. Su encargo, al igual que el Ejecutivo Federal, será de seis años sin poder ser reelecto, sea cual fuere la calidad con que se ostente el cargo de Gobernador (sustituto, provisional o interino).

El artículo 70 de la constitución mexiquense establece un procedimiento de suplencia del ejecutivo, diferente al de la constitución federal, y consiste en que cuando por alguna causa de fuerza mayor el gobernador electo no se presente a desempeñar sus funciones el día en que deba llevarse a cabo el cambio del titular del Poder Ejecutivo local, lo suplirá el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado hasta que la Legislatura nombre a un Gobernador interino.

Las facultades y obligaciones del gobernador se prevén en el artículo 77 de la constitución siendo los más relevantes para nosotros los siguientes:

“Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

- I.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales;
- II.- Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;
- III.- Promulgar y publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- IV.- Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura;
- V.- Presentar ante la Legislatura del Estado iniciativas de ley o decreto;
- ...
- XVI.-Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas;
- XVII.- Conceder el indulto necesario y por gracia y conmutar las penas privativas de libertad, con arreglo a la ley de la materia;
- ...
- XXV.- Dictar las disposiciones necesarias para la instalación y funcionamiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje y nombrar al representante que le concierne;
- XXVI.- Prestar apoyo a los poderes Legislativo y Judicial y a los ayuntamientos, cuando le sea solicitado, para el ejercicio de sus funciones;

- XXVII.- Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público;
- XXVIII.- Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin;
- XXIX.- Crear organismos auxiliares, cuya operación quedará sujeta a la ley reglamentaria;
- ...
- XXXII.- Proponer a la Legislatura del Estado la designación de Ayuntamientos Provisionales, Concejos Municipales y miembros de los Cuerpos Edilicios en los casos previstos por esta Constitución y en la Ley Orgánica respectiva;
- XXXIII.-Ser el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones Federales que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura;
- XXXIV.-Enviar a la Legislatura, al término de cada período constitucional, una memoria sobre el estado de los asuntos públicos;
- ...
- XXXVIII.-Las que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado y que no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros Poderes del mismo Gobierno o a las autoridades de los Municipios; y
- XXXIX.- Las demás que la Constitución General de la República, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado y sus respectivos reglamentos le atribuyan.”

Visto lo anterior, es lógico suponer que para un solo individuo resulta imposible ejercer y cumplir todas las facultades y obligaciones que se han mencionado solo de forma enunciativa mas no limitativa, por ello la misma constitución prevé, en su artículo 78, la posibilidad de que el gobernador se auxilie de dependencias y organismos que establezca la ley.

Al frente de dichas dependencias se encontraran los secretarios de despacho quienes serán nombrados directamente por el ejecutivo, y para obtener dicho cargo deberán ser ciudadanos además de ser mexiquenses o

vecinos del estado, además serán responsables de todas las órdenes y providencias que autoricen con su firma, contra la constitución y las leyes del estado.

El Secretario General de Gobierno deberá refrendar todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y, en general, los documentos que suscriba el gobernador en ejercicio de sus atribuciones deberán ser refrendados por el Secretario General de Gobierno; sin este requisito no surtirán efectos legales.

2.1.3.2.1. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LEYES EN MATERIA LABORAL

Dentro de las múltiples facultades que tiene el Ejecutivo del Estado de México, como todos los demás Ejecutivos locales, se encuentra la aplicación de las leyes en materia del trabajo. Facultad que le es otorgada por la Constitución Federal en el propio artículo 123 que en su parte conducente indica textualmente lo siguiente:

“Artículo 123.- ...

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: ...”

Ahora bien, si se confronta el texto anterior con las fracciones I, XXV y XXXIX del artículo 77 de la Constitución estatal mexiquense, las cuales ya han sido manejadas en el punto anterior y se omiten aquí en obvio de repeticiones; se podrá observar que el Gobernador del Estado de México queda plenamente facultado para aplicar las leyes reglamentarias del artículo 123 y todas las relacionadas a la materia laboral en tanto su aplicación no este reservada a ser de la competencia federal.

2.1.3.3. PODER JUDICIAL

Al igual que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Judicial esta establecido obligatoriamente para las entidades federativas por la Constitución Federal en el artículo 116 primer párrafo, y en la fracción tercera de dicho ordenamiento se mencionan las reglas generales para su integración

Luego, en el artículo 88 de la Constitución del Estado de México se establece que el ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual será la cabeza del mencionado Poder, pero además en juzgados de primera instancia y de cuantía menor.

Todos los anteriores órganos tienen la finalidad primordial, conforme al propio artículo 88, de conocer y resolver las controversias que se susciten en el territorio de la entidad, aplicando las leyes federales que establezcan

jurisdicción concurrente y de las locales en materia penal, civil, familiar, así como de los tratados internacionales previstos en la Constitución Federal.

Para asegurar la imparcialidad de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, deben estar libres de presiones políticas, por lo que la constitución prevé que sólo podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del Estado, a petición del Consejo de la Judicatura, por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, por mala conducta o porque estén incapacitados física o mentalmente.

En el artículo 116 de la Constitución Federal se menciona en su fracción III, que los requisitos para ser Magistrado de un Poder Judicial Local deben ser los mismo que establece la propia Carta Magna para un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el artículo 95 de la Constitución Federal y el artículo 91 de la Constitución del Estado de México son muy similares.

“Artículo 91.- Para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia se requiere:

- I.- Ser ciudadano del Estado, mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva de tres años;
- II.- Tener más de 35 años de edad;
- III.- Haber servido en el Poder Judicial del Estado o tener méritos profesionales y académicos reconocidos;
- IV.- Poseer título profesional de licenciado en derecho expedido por las instituciones de educación superior legalmente facultadas para ello, con una antigüedad mínima de 10 años al día de la designación;
- V.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

VI.- No ser Secretario del despacho, Procurador General de Justicia del Estado, Senador, Diputado federal o local, o Presidente Municipal, a menos que se separe de su puesto un año antes del día de su designación.”

Aunado a lo anterior, existe la prohibición de que no podrán reunirse en el Tribunal Superior de Justicia dos o más magistrados que sean parientes por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, colateral dentro del cuarto grado, o por afinidad dentro del segundo.

Al igual que la Suprema Corte, el Tribunal Superior de Justicia del Estado funcionará en pleno y en salas regionales, el pleno estará integrado por todos los magistrados y las salas, por tres magistrados cada una.

Las funciones y facultades del Pleno del Tribunal se hayan establecidas en el artículo 95 que a la letra dice:

“Artículo 95.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:

- I.- Iniciar leyes o decretos en lo relativo a la administración de justicia;
- II.- Determinar el ámbito territorial en el que ejercerán su competencia las salas regionales y los juzgados;
- III.- Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales del Tribunal;
- IV.- Expedir y modificar el Reglamento Interior del Tribunal; y
- V.- Ejercer las atribuciones que le señalen la Ley Orgánica del Poder Judicial y otros ordenamientos legales.”

Mientras que las de las Salas, se establecen en el artículo 96 que a continuación se transcribe:

“Artículo 96.- Corresponde a las salas regionales del Tribunal Superior de Justicia conocer y resolver:

- I.- En segunda instancia, los asuntos que determinen los ordenamientos legales aplicables;
- II.- Los conflictos de competencia que se susciten entre los jueces del Estado; y
- III.- Los demás asuntos que les confieran las leyes.”

Los magistrados y jueces no pueden ejercer la abogacía, a menos que sea en causa propia, ni tampoco pueden desempeñar ningún otro cargo, empleo o comisión que sea remunerado e incompatible con su función.

El estado se dividirá en distritos judiciales y en cada uno habrá uno o más jueces de primera instancia, estos deberán reunir los mismos requisitos que los magistrados, menos el referente a la edad, pues bastará que sea de 28 años y cinco años de poseer título profesional de licenciado en derecho y de ejercicio profesional, además, durarán en su encargo solo seis años y únicamente podrán ser suspendidos y destituidos en sus funciones conforme a la ley, en la que se determinarán asimismo los mecanismos de ratificación.

Por su parte los jueces de cuantía menor durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados por otro período y tendrán la competencia que les señale la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás ordenamientos aplicables, y ejercerán su jurisdicción en el ámbito territorial que determine el pleno del Tribunal.

Por lo que se refiere a los jueces de cuantía menor, estos deberán cumplir los requisitos establecidos en las fracciones I y V del artículo 91 de la Ley Fundamental Estatal, como lo son: tener cuando menos 25 años el día de su designación y poseer título profesional de licenciado en derecho, expedido por institución legalmente facultada para ello.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Estado de México, el cual se integra conforme a las bases que señala la propia Constitución local, mismas que se señalan a continuación:

- I.- Por un Presidente, que será el del Tribunal Superior de Justicia;
- II.- Por dos Magistrados electos mediante insaculación; y
- III.- Por jueces de Primera Instancia electos mediante insaculación.

El Consejo funciona en Pleno o en comisiones. El Pleno resuelve asuntos principalmente sobre designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces.

Los consejeros deben ejercer su función con independencia e imparcialidad y sólo pueden ser removidos en los términos que establece la Constitución estatal.

Cuando se es consejero no es posible efectuar ningún tipo de comisión o empleo del Gobierno Federal, del Estado o de los municipios y de sus organismos auxiliares por el que se disfrute sueldo.

Los miembros del Consejo de la Judicatura no deben desempeñar la función jurisdiccional, con excepción del Presidente que integrará pleno.

2.1.4. AUTONOMÍA

Éste es otro de los diversos temas que son sometidos a discusión por parte de los tratadistas en materia constitucional como ya hemos comentado con anterioridad; y es que incluso cuando se elaboraba el proyecto de la

presente tesis y durante el desarrollo de la misma dudábamos si debíamos denominarle a éste tema “soberanía” o “autonomía”, ya que ambos términos suelen estar como punto de discusión, ello porque en México las constituciones locales y la propia constitución federal establecen que las entidades federativas son soberanas.

El problema deviene de los términos utilizados en el texto de diversos dispositivos que se localizan tanto en la constitución federal como en la local del Estado de México, pues los mismos utilizan el término soberanía cuando la mayoría de los autores esta en desacuerdo con la utilización de dicho vocablo en el sentido que se le quiere dar en esos cuerpos normativos.

En esencia las posiciones sobre si lo que tienen los estados es soberanía o autonomía se puede generalizar –de forma muy atrevida– en las siguientes ideas:

Quienes prefieren llamarle autonomía, argumentan que ésta es la capacidad que tienen los estados de autogobernarse, es decir, de crear su propio régimen interior y que el término soberanía debe reservarse para la potestad que se ejerce sobre todos los individuos y todas las cosas del Estado supremo o Estado Federal y que no reconoce ningún otro orden supremo ni acepta injerencia externa alguna, mientras que quienes optan por llamarle soberanía arguyen que se debe considerar el reparto del poder político, de la misma manera en que un mandante (pueblo) otorga un mandato que debe ser ejercido por los mandatarios (la Federación y las entidades federativas) en la medida de la competencia que el constituyente originario estimó para el debido ejercicio del federalismo.

Para mayor ilustración en el desarrollo del tema, a continuación se muestran los principales artículos tanto de la Constitución federal como de la del Estado de México en los que se plasma la idea de soberanía para los estados de la Federación y específicamente para ésta entidad federativa.

El artículo 39 de nuestra Carta Federal nos señala el origen y finalidad de la soberanía, tal y como se puede observar en la siguiente transcripción:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.”

También establece el término soberanía y específicamente para los Estados de la república en el artículo 40 del propio ordenamiento constitucional, que a la letra dice:

“Artículo 40. 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.”

Y aun más, en el artículo 41 de nuestra Ley Suprema se habla de que la soberanía de los estados se ejerce a través de sus respectivos poderes, tal y como se puede observar en el siguiente texto:

“Artículo 41. 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.”

Por otra parte en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México se prevé el término soberanía incluso en su propio nombre dándole una connotación de potestad para regirse internamente, ello deriva de los siguientes artículos:

“Artículo 1.- El Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.”

“Artículo 3.- El Estado de México adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular.

El ejercicio de la autoridad se sujetará a esta constitución a las leyes y a los ordenamientos que de una y otras emanen.”

“Artículo 4.- La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a esta Constitución.”

Sobre éste tema, algunos de los que optan por llamarle soberanía arguyen que se debe considerar el reparto del poder político, de la misma manera en que un mandante (pueblo) otorga un mandato que debe ser ejercido por los mandatarios (la Federación y las entidades federativas) en la medida de la competencia que el constituyente originario estimó para el debido ejercicio del federalismo.⁵⁹

Lo anterior se ha puesto en tela de juicio por muchos autores en virtud de que se menciona que la soberanía en un Estado, ya sea Federal o Unitario, es una sola y que por lo tanto, no pueden coexistir dos o mas soberanías en un mismo Estado.

⁵⁹ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *Op. cit.*, pp. 18 y 19.

También están los que prefieren llamarle autonomía y que argumentan que ésta es la capacidad que tienen los estados de autogobernarse, es decir, de crear su propio régimen interior y que el término soberanía debe reservarse para la potestad que se ejerce sobre todos los individuos todas las cosas del Estado supremo o Estado Federal y que no reconoce ningún otro orden supremo ni acepta injerencia externa alguna.

Por lo anterior manifiestan algunos autores que lo que existe en una entidad federativa es solo un aspecto de la soberanía, el interno o autonomía; ello se explica de la siguiente forma desde nuestro punto de vista y considerando todo lo expuesto por los autores consultados en éste tema:

La titularidad de la soberanía corresponde al pueblo y es él quien por propia y libre voluntad la deposita en el Estado, que es el ente jurídico a quien se le entrega para su ejercicio. La anterior idea es sostenida, en la practica, por el ordenamiento jurídico llamado Constitución, pues ésta es el fundamento del orden jurídico.

Ahora bien, al constituirse la Federación, la soberanía de los Estados es transmitida al Estado Federal, pero a fin de cuentas, el pueblo decide en quien deposita la soberanía y en éste caso se demuestra con el hecho de que toda la población de un Estado o entidad federativa, participa de la soberanía al establecerse que en el ejercicio de la misma, llevado a cabo por la Federación, deben participar el pueblo y las entidades federativas a través de las Cámaras que integran al Legislativo; además de que para la modificación del ordenamiento supremo que constituye al Estado Federal es necesario el consentimiento de la mayoría de los Estados a través de las legislaturas locales.

Ello se comprueba en nuestro Estado con los siguientes artículos:

CAPÍTULO II Del Poder Legislativo

Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años...

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

TÍTULO OCTAVO De las Reformas de la Constitución

Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

De todo lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que los integrantes de un Estado soberano, aunque no tienen el atributo soberanía, no por ello dejan de ser Estados, pues les queda la atribución de elaborar sus propias normas para regirse internamente y contribuir con su participación a hacer derecho en el orden federal, junto con otros Estados.⁶⁰ Esto nos indica que no tienen la calidad de un Estado independiente pero les queda la autonomía.

Cabe aclarar que la soberanía al transmitirse al Estado Federal por cada estado federado, la misma se convierte en una sola junto con las de los otros estados por lo que no coexisten soberanías en un Estado federal pues ella se ejerce para todos y en beneficio de todos; lo que si coexiste en un

⁶⁰ BURDEAU, GEORGES, *Tratado de Ciencia Política*, UNAM, México, t II, 1985, p 265.

estado federal son diversas autonomías de cada uno de las entidades federativas pero que solo rigen en su delimitada esfera de competencia.

CAPITULO 3

FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y DEL LOCAL DEL ESTADO DE MÉXICO

En éste capítulo nos corresponde examinar y describir tanto la jerarquía de normas en el orden jurídico mexicano, como la clasificación de facultades y distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

3.1. JERARQUÍA NORMATIVA

En éste apartado desarrollaremos el orden jurídico mexicano, mismo que se estructura principalmente por normas organizadas jerárquicamente y a su vez esta dividido en cuatro ordenes jurídicos con distintas competencias cada uno; encontrándose en el punto mas alto la Ley Suprema, es decir, la Constitución General.

CONSTITUCIÓN

En primer lugar y como lo acabamos de mencionar, tenemos en la punta superior de nuestra pirámide jerárquico-normativa a la constitución, señalada como la norma suprema sobre toda la legislación secundaria.

Para iniciar nuestro estudio comenzaremos por hablar sobre la supremacía constitucional.

Supremacía, tal como lo indica Quiroz Acosta, significa lo que esta por encima, lo que se encuentra en la cúspide de todo un sistema. En un sistema jurídico, la supremacía constitucional significa que la constitución es la norma que denominamos fundamental.⁶¹ Esto también lo afirma Burgoa en los siguientes términos:

...si la Constitución es la “ley fundamental “... al mismo tiempo y por modo inescindible es la “ley suprema” del Estado. *Fundamentalidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda constitución jurídico-positiva, o sea, que esta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema.*⁶²

Volviendo con Quiroz Acosta, él considera que la Constitución es el documento legal supremo, y que para el Estado de Derecho, aludir a la supremacía, es aludir a que ésta es la norma primaria que será el primer elemento de referencia de todo ordenamiento jurídico del Estado de que se trate, es decir, será la fuente de creación de todo el sistema jurídico existente.⁶³

Kelsen señalaba –según el propio autor– que la Constitución significa la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo, por tanto, al ser fundamental, la Constitución, se vuelve la ley suprema del Estado, y esto supone que todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por esa ley fundamental. Ninguna autoridad tendrá más poderes que los que reconozca la Constitución, por que de ella pende el sistema jurídico del Estado de que se trate.⁶⁴

Refiriéndonos ya concretamente al Estado mexicano, la supremacía constitucional se plasma en el artículo 133 de la Carta Magna, mismo que indica:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

⁶¹ QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Porrúa, México, 1999, p. 97.

⁶² BURGOA ORIHUELA, *Op. cit.*, p. 359.

⁶³ Cfr. QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Loc. cit.*

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 98.

Pero el principio de supremacía constitucional, no sólo se encuentra establecido en el artículo anterior, también se desprende de otros dispositivos de la Ley Suprema que refieren expresamente la supremacía y fundamentalidad de la misma. A continuación, se transcribirán extractos de las disposiciones que contienen el citado principio.

“Artículo 40. 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 41. 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 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

Esta característica de supremacía que tiene nuestra Ley Fundamental, es reconocida por el Poder Judicial Federal en la siguiente tesis:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de

sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. Amparo en revisión 2119/99. Francisco Tomás Ramírez. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Novena Época. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Marzo de 2001. Tesis: 1a. XVI/2001. Página:113.

De lo anterior se deduce, que siendo la Constitución la ley fundamental y suprema de la Unión, las normas federales y locales deben subordinarse a ella, creándose por consecuencia distintos órdenes jurídicos.

Esto es explicado por Gamas Torruco cuando dice que la constitución crea los órganos federales y da facultades a las constituciones de los estados para crear las propias, pero dentro de los lineamientos de la constitución general, a la cual necesariamente han de sujetarse.⁶⁵

Aunque dicho autor menciona sólo tres órdenes jurídicos en el sistema jurídico mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce cuatro órdenes dentro de nuestro sistema jurídico a través de la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1°, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede

⁶⁵ GAMAS TORRUCO, *Op. cit.*, p. 681.

distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Suprema Corte de Justicia. Pleno. Semanario Judicial de la Federación tesis p/J 95/1999. Novena Época. 7 de septiembre de 1999. Tomo: X, Página: 709.

La explicación que podemos dar de estos cuatro órdenes es la siguiente:

1. El orden constitucional, esta basado en la Constitución como ley suprema que crea jurídicamente al Estado federal mexicano, compuesto por tres ordenes subordinados que a su vez están al mismo nivel: el de la Federación, el de los estados y el del Distrito Federal; reconoce personalidad jurídica a los tres, establece un sistema de distribución de competencias, prescribe los contenidos mínimos de todas las normas, garantiza su propia vigencia, reformabilidad y supremacía, crea los órganos de la federación y da la autonomía a los estados para conformar los suyos a través de sus constituciones, y semi-autonomía al Distrito Federal para crear también los suyos a través de su legislación local; dispone las garantías individuales para todas las personas que se encuentran dentro del Estado. Toda esta normatividad esta “sobre” los órganos federales y los de los estados.

2. El orden federal, cuyos órganos son creados por la propia Constitución, que además de ser “nacional” o “general” se erige como la específicamente federal, pues otorga las facultades a los poderes federales para actuar en la

esfera federal y para crear y ejecutar todas las leyes aplicables en toda la República.

3. El orden estatal, sus órganos son creados por las constituciones de los estados, mismos que crean y ejecutan las leyes, reglamentos y demás normas que sólo tienen aplicación en el ámbito de competencia de la entidad federativa.

4. El orden del Distrito Federal, aunque si bien no tiene una autonomía total del orden federal, ya que su estatuto de gobierno es expedido por el Congreso de la Unión, las autoridades del Distrito Federal tienen un amplio margen de facultades para crear normas en lo que se refiere a su régimen interno y por ello nuestro Alto Tribunal le ha concedido un lugar en el orden jurídico mexicano.⁶⁶

Habiendo reconocido la supremacía de la constitución dentro del sistema jurídico mexicano y vista la existencia de los ordenes federal, estatal y del Distrito Federal dentro del constitucional, veremos ahora que dentro de cada uno de esos ordenes se aplica una jerarquía normativa la cual ya se ha visto en parte, pero que será descrita con mayor detalle conforme a la jurisprudencia mexicana, a fin de resolver el problema derivado del artículo 133 constitucional.

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES FEDERALES

La Constitución, interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dado correctamente al tratado internacional una jerarquía inmediata a la de la ley suprema, como más adelante se explicará.

⁶⁶ Cfr. GAMAS TORRUCO, *Ibíd.*, p. 683.

Tomando en consideración lo establecido por el numeral 133 de la propia constitución, la cual junto con los tratados internacionales y las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión son la ley suprema, lo cual en una interpretación simplista significaría que las tres tienen el mismo rango normativo; pero de acuerdo con las interpretaciones mas correctas realizadas por el Poder Judicial tanto los tratados como las leyes expedidas por el Congreso de la Unión tienen rangos inferiores a la Constitución y diferentes entre sí, siendo de mayor jerarquía los tratados celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado; esto ha sido manifestado por el Poder Judicial en la siguiente tesis aprobada unánimemente por el Pleno de la Corte:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia

no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. Novena Época Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. Página:46.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

REGLAMENTOS

Debajo de los tratados y las leyes expedidas por el legislativo tenemos a los reglamentos que son disposiciones emitidas por el poder ejecutivo para aplicar las leyes expedidas por el legislativo, su fundamento se encuentra en el artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ...”

Estas reglas deben ceñirse estrictamente a las leyes de las cuales serán instrumentos para su aplicación. La inferioridad del reglamento se puede deducir de la siguiente tesis:

SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO. La validez de la disposición de un reglamento o acuerdo, para efectos de aplicación, o bien, para propósitos de interpretación o integración normativa, está supeditada a que tales disposiciones guarden congruencia con las normas legales expresas existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate, a más de que se entienden sujetas, asimismo, a los principios jurídicos que emergen directamente de la propia ley; de manera tal que las disposiciones reglamentarias o administrativas, aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley, ni tampoco oponerse a los lineamientos normativos contenidos en la misma, pues tales disposiciones deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundador de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal; por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética, que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente la validez de las mismas, por lo que los acuerdos y disposiciones reglamentarias, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes, las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico. En tal virtud, la validez de la supletoriedad de una ley, lógica y jurídicamente, no pueden supeditarse al contenido de un reglamento, y menos aún a las disposiciones de un acuerdo general de orden administrativo, así como tampoco puede contrariar los principios generales que emergen de las normas legales, máxime cuando en relación con un punto o materia determinada, la propia Ley Suprema del país expresamente establezca que deba estarse a los términos de la ley, como acontece en tratándose de la impugnación del no ejercicio de la acción penal a que hace referencia el párrafo cuarto del artículo 21 de la Carta Magna; y siendo así, las disposiciones de los numerales 21 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 68 del Acuerdo A/003/99 emitido por el titular de esa institución, que establecen que el querellante u ofendido tiene derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal en un término de diez días contados a partir de su notificación, no pueden prevalecer respecto del artículo 57 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que previene que los términos empezarán a correr desde el día siguiente al de la

notificación, por lo que en orden a su superior jerarquía, debe estarse a esta regla establecida en la invocada ley procedimental.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Amparo en revisión 2212/2001. 11 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Novena Época. Ponente: Salvador Josué Maya Obé, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Silvia Carrasco Corona. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Septiembre de 2002. Tesis: I. 2º, P.61 P. Página: 1453.

CIRCULARES

Dentro de la escala normativa nos quedan las circulares, mismas que son definidas por diversos autores. Uno de ellos, Garrido Falla, citado por Antonio Jiménez González dice que son: “directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de la jerarquía.”

Los conceptos dados por otros autores no difieren en mucho del anterior, de hecho en esencia manejan los mismos elementos, es por ello que el Poder Judicial Federal ha definido a la circular en modo semejante en la siguiente tesis:

CIRCULARES. LA C/003/90, DEL 25 DE MAYO DE 1990, EMITIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES VIOLATORIA DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Las circulares constituyen comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores con el objeto de dar a conocer a sus inferiores instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales, pero no para crear obligaciones o imponer restricciones a los gobernados. La circular C/003/90, por la que se dan instrucciones a los agentes del ministerio público, en relación al monto de las cauciones que deben otorgar los inculpados en los casos de delitos por imprudencia o no intencionales, para obtener su libertad previa, expedida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 25 de mayo de 1990, además de dichas instrucciones, contiene normas jurídicas que imponen restricciones y obligaciones a los particulares. Tal es el caso del párrafo segundo del artículo

sexto, que establece la obligación para los conductores que hayan sufrido daños en sus vehículos con motivo de accidentes de tránsito, de garantizar el monto del daño ocasionado a su contraparte cuando de las pruebas desahogadas en la fase indagatoria no sea posible determinar la probable responsabilidad de alguno de ellos. A través de la disposición antes mencionada se creó una nueva norma general, imperativa y abstracta, que impone deberes y restricciones a los particulares, la cual, de ser aplicada, viola en su perjuicio las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 173/91. Originales Galileo, S.A. de C. V. 19 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII Abril de 1991. Pagina 155.

Del anterior texto también se desprende que las circulares tienen un rango normativo por debajo del reglamento, puesto que no deben de contener normas de carácter general y abstracto que impongan deberes a los particulares, incluso ni siquiera pueden considerarse obligatorias para los particulares aun y cuando sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación como se demuestra en el siguiente precedente:

CIRCULARES. SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL NO LES OTORGA EL CARÁCTER DE DISPOSICIONES LEGISLATIVAS. Conforme a lo establecido por el artículo 82 del Código Fiscal, las circulares, por su propia naturaleza, no crean obligaciones ni derechos para los particulares, pues son documentos expedidos por los superiores jerárquicos, dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, sobre su funcionamiento con relación al público o para aclarar la aplicación de normas tributarias ya existentes. Por tanto, la circunstancia de que sean publicadas en el Diario Oficial, de ninguna manera les otorga el carácter de disposiciones legislativas.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 658/81. Lusomex S.A. 11 de febrero de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz. Secretaria: Margarita Beatriz Luna Ramos. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 157-162 Sexta Parte. Página: 42.

Ahora bien, a pesar de que la naturaleza de las circulares ha quedado perfectamente establecida, en el sentido de que son normas de carácter interno dentro de los órganos gubernamentales que no deben imponer

deberes a los particulares; en ocasiones los superiores jerárquicos se extralimitan en sus facultades y emiten circulares que imponen obligaciones a los gobernados creando verdaderas normas, aunque éstos últimos tienen la posibilidad de defenderse de tales normas mediante el juicio de amparo, tal y como lo establece el criterio judicial que a continuación se transcribe:

CIRCULARES. CASOS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA. En términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de actos que no causen perjuicio al quejoso. Se está en presencia de esta hipótesis cuando se reclama una disposición (llámese acuerdo, circular, instructivo o regla de aplicación) dirigida por un órgano superior de la administración, en ejercicio de su poder de mando, a quienes se encuentran jerárquicamente subordinados a él con el fin de informarles de las normas legales existentes que regulen su actuación, de fijar el régimen interno de las oficinas, de uniformar criterios, de darles a conocer una decisión adoptada en un caso particular, o de recomendarles ciertos comportamientos, todo ello sin generar consecuencias jurídicas en la esfera de los administrados; improcedencia que obedece a que esta norma tiene eficacia únicamente en el ámbito interno de la administración y, consecuentemente, carece de una función innovativa del ordenamiento jurídico. Sin embargo, puede suceder que a través de esa disposición (aun llamándose acuerdo, circular o instructivo), se cree una nueva norma general, imperativa y abstracta, que imponga restricciones o deberes a los particulares o que condicione el ejercicio de sus derechos, sea en forma inmediata o mediante un acto concreto de aplicación, como podrá ser una resolución desfavorable fundada en dicha disposición, en cuyo caso el particular tendrá expedita la vía del amparo puesto que el acto reclamado excederá del ámbito interno de la administración, causando agravio a los terceros ajenos a ésta.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 167/86. Upjohn, S.A. de C.V. 14 de octubre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 205-216 Sexta Parte. Página: 107.

3.2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La característica más esencial del Estado federal consiste en la distribución de competencias que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y los Estados.⁶⁷

⁶⁷ FAYA VIESCA, *Op. cit.*, p. 69.

Cada competencia que distribuye la Constitución es en esencia –tal y como lo afirma Gamas Torruco– la facultad o autorización que la Constitución da a un órgano para ejercer una atribución determinada a través de una función.

El mismo autor lo ejemplifica de la siguiente forma:

Se dice que el Congreso tiene competencia para legislar en materia de comercio exterior, que el Ejecutivo tiene competencia para designar secretario de despacho, y que el órgano jurisdiccional tiene competencia en materia de control de constitucionalidad.

En estos casos se hace referencia a una función y a una atribución concretas, o sea, es la función concretizada con un contenido determinado. Así, siendo la función del Congreso la legislativa si se le asigna el contenido comercio exterior, atribución que se reconoce al Estado, se dice entonces que el Congreso tiene competencia para legislar en materia de comercio exterior. Con relación al Ejecutivo, su función administrativa es la de establecer normas individualizadas, aplicando las disposiciones generales que permiten integrar su equipo de trabajo; se dice entonces que el Ejecutivo tiene competencia para designar, por ejemplo, a los secretarios de despacho. El órgano jurisdiccional tiene la función de resolver las controversias en el contenido de la materia constitucional misma, se dice entonces que el Judicial tiene competencia para conocer de la constitucionalidad de las leyes o actos de autoridad.⁶⁸

Habiendo entendido qué son las competencias en materia constitucional, comprenderemos por que Enrique Quiroz menciona que la distribución de competencias es uno de los aspectos primordiales de todo sistema federal, ya que –según él– conociendo solamente dicha distribución de competencias entendemos la fuerza de la federación, el ámbito de su actuación y, en buena medida, la fuerza que tienen las entidades federativas.⁶⁹

Hablando de las entidades federativas, Faya Viesca nos menciona que otra característica del federalismo estriba en que la distribución de competencias a favor de los Estados son iguales para todos ellos. Esta igualdad permite el equilibrio entre la Unión y los Estados.

Para Faya Viesca, el reparto de competencias supone un problema muy complejo puesto que en un mismo espacio territorial deben coexistir dos tipos de ordenamientos, los locales y los federales.⁷⁰

En éste capítulo dejaremos de lado la competencia que corresponde a los municipios, no por ser menos importante, sino por no tener gran relevancia en el presente estudio, puesto que la materia central de éste trabajo es la relación existente entre la federación y las entidades federativas sin incluir al municipio.

3.3. FACULTADES EXPRESAS E IMPLÍCITAS

⁶⁸ GAMAS TORRUCO, *Op. cit.* p. 336.

⁶⁹ QUIROZ ACOSTA, *Op. cit.* p. 214.

⁷⁰ FAYA VIESCA, *Op. cit.*, p. 69.

Actualmente existen dos sistemas principales de distribución de competencias en el estado federal, denominados generalmente por la doctrina como norteamericano y canadiense ya que fue en esos países en donde tuvieron sus orígenes. Hay quienes incluso llegan a mencionar la existencia de un tercer sistema que es una mezcla de los otros dos.⁷¹

En el sistema canadiense la constitución se limita a enumerar solamente las competencias que se otorgan a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los Estados, se entienden conferidas a la autoridad federal.

A diferencia del anterior, en el sistema norteamericano la constitución enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación.

Este último sistema, el norteamericano, es el que ha adoptado la constitución mexicana y esta plasmado en su artículo 124 que a la letra dice:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”

Este es el punto de partida para el análisis del tipo de facultades que pretendemos abordar, es decir, las facultades explícitas e implícitas.

⁷¹ Cfr. *Ibíd.* p. 71.

En primer término, comenzaremos con las explícitas –o expresas como las llaman algunos autores–, pues al parecer son las que menos problemas representan en cuanto a su análisis teórico, ya que a simple vista se encuentran bien delimitadas, además de que para entender las implícitas es necesaria la comprensión de las primeras.

Tena Ramírez menciona que: facultades expresamente conferidas a los Poderes federales y facultades limitadas de los mismos Poderes, son expresiones equivalentes. En efecto, los Poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de facultades está donde termina su expresa enumeración.⁷²

La enumeración de que habla el maestro Tena Ramírez se encuentra principalmente en todo el artículo 73 hasta la fracción XXIX, además de otros artículos como el 74, 76, 77, 78, etc.

Una corriente con la que no comulgamos pero que no deja de ser distinta de lo tradicional es la expuesta por Miguel de la Madrid Hurtado, quien menciona que todas las facultades de los poderes federales son expresas, en cuanto que tienen su apoyo en un conferimiento constitucional expreso. Pero, entre las facultades expresas, encontramos dos grandes tipos: facultades explícitas y facultades implícitas.⁷³

⁷² TENA RAMÍREZ, *Op. cit.* p. 115.

⁷³ MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elem. de der. Const*, Inst.de Capacitación Pol., Mex, 1982, p332

Otro punto de vista con respecto a las facultades explícitas es el que nos da el doctor Jorge Carpizo, quien se inspira en Jaime Bryce para dar su concepción sobre este tema.

El citado jurista expone que nuestro régimen federal sigue el principio norteamericano en cuanto a la distribución de competencias entre federación

y entidades federativas, aunque señala que el artículo 124 difiere, tal y como lo señalan otros autores, del postulado norteamericano puesto que dicho artículo aclara que las facultades federales tienen que estar *expresamente* señaladas mientras que la misma no aparece en el correspondiente artículo norteamericano.

De acuerdo con el citado autor, existen cuatro principios o reglas que sigue nuestra constitución en cuanto a las facultades expresas y los ejemplifica cada uno con diversas disposiciones, como veremos a continuación:

1. Facultades atribuidas a la Federación, lo que esta puede realizar, de acuerdo con Carpizo se enuncian de dos formas:

a) en forma expresa consignados en el artículo 73 hasta la fracción XXIX-B;
y

b) las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 a 118.

2. Facultades atribuidas a las entidades federativas, lo cual -según el autor- hace de dos formas:

a) expresa: cuando se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto, como por ejemplo, cuando el segundo párrafo del artículo 5° los faculta para determinar mediante ley cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio.

b) aunque no se les da la facultad expresa, ésta se presupone en la propia Constitución; por ejemplo: darse su Constitución (artículo 41).

3. Facultades prohibidas a la federación, se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la esta negando, sin embargo, existe el caso del artículo 115 fracción IV inciso c) en donde no se permite que se expidan leyes federales que limiten ciertas facultades tributarias a los Estados, principalmente en lo que se refiere a la propiedad inmobiliaria e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

4. Facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases:

a) absolutas: que son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas. Artículo 117.

b) relativas: que son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del Congreso sí los pueden realizar. Art. 118.⁷⁴

⁷⁴ CARPIZO MCGREGOR, *Op.cit.* pp. 93 – 95.

Estas ideas sobre las prohibiciones absolutas y relativas al parecer fueron tomadas del maestro Herrera y Lasso.⁷⁵

Para efectos de la presente tesis, seguiremos el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual es tomado por el doctor Gamas Torruco, quien lo sistematiza de la siguiente manera: la regla general estipulada en el artículo 124 constitucional, se debe interpretar integralmente

con todos los artículos constitucionales para fijar una serie de reglas que determinen perfectamente la distribución de competencias por cuanto hace a las facultades expresas o explícitas y limitadas, estas reglas derivan del hecho de que la Federación tiene una competencia de “atribución” y los Estados una competencia “residual” o por exclusión que se determina así:

1° En todo aquello que la Constitución no conceda expresamente a los funcionarios federales siempre y cuando:

2° No este expresamente prohibido por la propia Constitución a los estados.

3° Ni hayan sido asignadas en forma expresa al municipio libre a partir de la reforma de 1983, que dotó a éste de competencia propia.⁷⁶

Tal ha sido el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como se observa en la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS. El sistema de distribución de competencias que establece la

⁷⁵ HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales. Segunda Serie*, 2ª ed., Ed. Jus, México, 1990. pp. 251 y 252.

⁷⁶ GAMAS TORRUCO. *Op. cit.* p. 636.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Diciembre de 1998. Tesis: P./J. 81/98. Página: 788.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 81/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

En razón de las anteriores tesis el mismo autor, señala que para él las facultades explícitas son las que la constitución federal otorga a los poderes federales de manera concreta, determinada y específica. Fundamentalmente: el artículo 73 en sus primeras XXIX fracciones, determina la competencia por razón de materia del Congreso de la Unión; el artículo 89 establece las principales incumbencias del Ejecutivo y los artículos 103 a 106 establecen la competencia del Poder Judicial Federal.

En conclusión tradicionalmente se les ha denominado facultades explícitas a las atribuciones otorgadas expresamente por la constitución a los poderes federales siguiendo el sistema norteamericano aplicándolo a nuestro régimen jurídico; pero siguiendo las ideas de Jorge Carpizo y principalmente de Gamas Torruco preferiremos llamarles facultades expresas y consideraremos las reglas dadas por éste último para determinar dichas

facultades sobre todo por que es el criterio que ha tomado el Poder Judicial Federal.

Continuamos ahora, con el otro tipo de facultades que son o deberían ser, el accesorio que hace funcionar el mecanismo jurídico de las facultades expresas o explícitas, es decir, con las facultades implícitas.

Si los Poderes Federales pudiesen realizar única y exclusivamente lo que la Constitución expresa y limitadamente les atribuye en cuanto a su funcionamiento, serían instituciones totalmente inútiles puesto que no tendrían los instrumentos necesarios para llevar a cabo las funciones y facultades que constitucionalmente les han sido otorgadas, malográndose los fines para los cuales fueron creados.

Lo que se debe hacer aquí es hablar primero sobre las facultades implícitas en general y después hablar de ellas en el caso de México, es decir, que en México casi no se usan por que es más fácil reformar la constitución para otorgar facultades expresas que utilizar facultades implícitas.

Para resolver el problema que se plantea, es decir, el sistema estricto que recluye a los Poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida tal como lo señala Tena Ramírez, encontramos, como él mismo llama, una puerta de escape en la fracción XXX del artículo 73 que consagra las facultades implícitas.

El propio autor define a dichas facultades como aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a si mismo o a cualquiera de los otros dos

poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.⁷⁷

Si se analiza lo antes dicho se podrá ver que las facultades implícitas solo corresponden al Congreso de la Unión y a nadie mas, es decir, es el único poder capaz de ejercer dichas facultades, ya que esta facultad para expedir leyes que faculden a los demás poderes para hacer efectivas todas las facultades concedidas a ellos por la misma Constitución, puede verse claramente en la citada fracción que a continuación se transcribe:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.”

Por otro lado Tena Ramírez señala los requisitos de una facultad implícita:

1. La existencia de una facultad explícita, que por si sola no podrá ejercerse;
2. La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;
3. El reconocimiento necesario por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.⁷⁸

⁷⁷ Cfr. TENA RAMÍREZ, *Loc. cit.* y p. 116.

Las facultades implícitas tienen su origen en los Estados Unidos de América cuando el máximo tribunal de ese país emitió, en el año de 1819, la ejecutoria clave *McCulloch vs. Maryland* que fue obra del presidente de la Suprema Corte de Justicia, John Marshall, en donde, en esencia Marshall reconoció al Congreso del los Estados Unidos una facultad (instituir un banco central) para lo cual no había autorización constitucional expresa. Argumentando que podía ser deducida de otras conferidas específicamente y para cuyo ejercicio era “necesario y conveniente” reconocer la facultad legislativa del Congreso para crearlo.

Marshall dijo: “Concedamos que el fin sea legítimo, incluyámoslo dentro del alcance de la Constitución, y todos los medios que son aprovechables, que se adaptan sencillamente a ese fin, que no están prohibidos, sino que armonizan con la letra y espíritu de la Constitución, serán constitucionales”. En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido las facultades implícitas en algunos criterios como los que a continuación se transcriben:

FACULTADES IMPLÍCITAS Y EXPLÍCITAS. MULTAS. En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades, de manera que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a diferencia del particular, que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, se debe estimar que las autoridades, para actuar con competencia en términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en la Constitución o en alguna ley. Por una parte, si hay cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por la naturaleza misma de la facultad otorgada, resulta imposible que la propia Constitución contenga todos los elementos y matices de la facultad otorgada, y en estos casos, se deben estimar constitucionalmente otorgadas todas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, entendiendo por implícitas aquellas facultades sin las cuales sería nugatorio, o estéril, o se vería sustancialmente mermada la facultad que expresamente se otorgó. Y, aun tratándose de las facultades

⁷⁸ *Id.*

legislativas del Congreso, por ejemplo, que están sólo sucintamente enunciadas en el artículo 73 constitucional, la doctrina ha dicho que si el fin de la ley es legítimo, y si está dentro de los objetivos señalados en la Constitución, y los medios escogidos en la ley son claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, y además no sólo no están prohibidos, sino que son compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, esa ley es constitucional...

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 1110/80. Doddoli Hermanos, S. de R. L. 1º. de abril de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Séptima Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 145-150 Sexta Parte. Página: 119.

INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EXPIDIÓ LA LEY RELATIVA EN USO DE SUS FACULTADES EXPRESAS. Se ha establecido que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, y las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas. Atendiendo a que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal le otorga facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social, en la que queda comprendida la asistencia privada, debe concluirse que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal la expidió en uso de la facultad expresamente conferida por la disposición constitucional y no en uso de facultades implícitas.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos. Novena Época. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Malagón. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999. Tesis: P./J. 87/99. Página: 699.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 87/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

La mayoría de los autores consultados reconocen que las facultades implícitas en México no han tenido un gran desarrollo como en los Estados Unidos de América, ello debido al férreo centralismo que se vive en nuestro país y que en virtud de tal centralización, los Estados, a través de reformas

o adiciones constitucionales ceden en favor de los poderes federales, diversas facultades;⁷⁹ además por la escasa utilización de dichas facultades –según algunos autores– se desconocen las mismas y ello puede traer como consecuencia su mal uso por la no existencia de un verdadero fundamento de facultades expresas y con ello el rompimiento del equilibrio y la pureza del federalismo, propiciando la disminución de los estados.⁸⁰

Aun con las afirmaciones anteriores hemos visto que el artículo 73 fracción XXX sí reconoce la existencia de facultades implícitas en el orden jurídico mexicano e indica su objeto, y que además, la jurisprudencia también reconoce la existencia de las facultades implícitas en nuestro sistema jurídico, pues en virtud de las tesis anteriormente transcritas, podemos concluir que los requisitos para considerar que una facultad implícita se encuentra encuadrada perfectamente dentro del marco constitucional son los siguientes:

- a) Que el fin de la ley sea legítimo,
- b) Que este dentro de los objetivos señalados en la Constitución,
- c) Que los medios escogidos en la ley sean claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, y
- d) Que además no sólo no estén prohibidas, sino que sean compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución.

A estos requisitos se les debe poner mucha atención puesto que son fundamentales para resolver la cuestión planteada en la presente tesis.

⁷⁹ Cfr. MADRID HURTADO, *Op. cit.*, p. 333

⁸⁰ FAYA VIESCA, *Op. cit.*, p. 103

3.4. FACULTADES CONCURRENTES Y COINCIDENTES

Entrando al campo de las facultades concurrentes y coincidentes comenzaremos por analizar y entender las primeras.

En materia de facultades concurrentes nos encontramos con dos corrientes distintas; una es la iniciada en los Estados Unidos de América, que es donde originalmente se crearon dichas facultades, y que se sigue en Alemania, Australia y otros países⁸¹ y otra es la seguida en México, en donde se le ha dado una concepción distinta a la dada en los países antes mencionados.

Para no crear confusiones solo haremos referencia en unas cuantas líneas a la primera de las corrientes y posteriormente, con un poco de mas profundidad, nos abocaremos a la seguida en México, que es realmente la que nos interesa; lo anterior en virtud de que el presente trabajo no tiene como finalidad exponer las teorías sobre el tema y además, cabe aclarar que solo explicaremos lo bastante para su perfecta y completa comprensión utilizando los ejemplos suficientes y mas representativos que se encuentran en nuestra Carta Magna.

En el derecho norteamericano reciben el nombre de facultades concurrentes las que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerza la federación encontrándolas no en su constitución sino en su jurisprudencia y en su

⁸¹ GAMAS TORRUCO. *Op. cit.* p. 647.

doctrina, y de donde han sido tomadas para implantarlas en nuestro sistema constitucional, de acuerdo con Serafín Ortiz Ramírez.⁸²

Por otro lado Carpizo, entre otros, sostiene la misma idea respecto de las facultades concurrentes con la diferencia de que dichos autores afirman que en México no existen las facultades concurrentes.⁸³

Tena Ramírez dice que el termino facultad concurrente tiene dos sentidos uno americano que es el que se ha estado mencionando y que no existe en México y el otro sentido es el de facultad coincidente del cual se hablará mas adelante y del que según él existen raros casos en nuestra constitución como por ejemplo en el artículo 73 fracción XXV antes de la reforma de 1931.⁸⁴

La ultima perspectiva que expondremos sobre el tema, es la que tomaremos como definitiva para efectos del presente trabajo, ello en razón de que se basa en la constitución en donde se manifiesta expresamente la existencia de dichas facultades, pero desde un enfoque diverso al que hemos visto hasta el momento.

La perspectiva de la que hablamos es planteada por el maestro Gamas Torruco quien menciona que la doctrina del Estado federal desarrollada en Alemania, Australia y Estados Unidos de América reconoce a las facultades concurrentes como aquellas que se asignan constitucionalmente a la Federación, que no están prohibidas a los estados y, por tanto, pueden ser ejercidas por estos mientras aquella no lo haga. Sostiene que para nuestro

⁸² ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Cultura, México, 1961, p. 287.

⁸³ CARPIZO MCGREGOR. *Op. cit.* pp., 97 y 98.

⁸⁴ TENA RAMÍREZ. *Op. cit.* p. 122.

orden jurídico el término “concurrente” tiene una connotación distinta dada por la propia constitución.

El citado autor afirma que la Constitución reconoce este tipo de facultades desde las reformas hechas en 1976 (Diario Oficial de la Federación 6- II- 1976) para facultar al Congreso de la Unión a expedir la legislación relativa a asentamientos humanos. Ahí se empezó a utilizar su denominación y a perfilar su naturaleza jurídica.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el termino “concurrir” significa “juntarse en un mismo lugar o tiempo diferentes personas, sucesos o cosas” o “contribuir con una determinada cantidad para determinado fin”; de donde “concurrente sería el participio activo y la facultad respectiva sería una que concurre junto con otros diferentes a un mismo sitio. En este aspecto concurren a un mismo sitio la facultad federal, junto con la estatal, y en ocasiones la municipal”.⁸⁵

En concreto, la idea que el autor quiere expresar y que se va a tomar en cuenta para el presente trabajo es que las facultades concurrentes en México son aquellas en donde la propia Constitución otorga atribuciones tanto a la Federación como a los Estados y en ocasiones a los Municipios para un mismo fin, es decir, con objeto de apoyo o ayuda reciproca para lograr un fin común, el cual esta determinado por la propia Carta Magna mientras que la distribución de atribuciones corresponde al Congreso de la Unión.

⁸⁵ GAMAS TORRUCO, *Loc. cit.* y p. 642.

La Constitución habla específicamente de concurrencia en los siguientes casos:

1. Asentamientos humanos:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;”

2. Protección ambiental:

“Artículo 73 El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;”

3. Salubridad general

“Artículo 73 El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:”

En relación con el artículo 4° constitucional que en su parte conducente dice:

“Artículo 4°...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de

salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”

4. En materia de deporte

“Art. 73 El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y...”

Los anteriores ejemplos son bastantes para demostrar que el autor tiene razón para afirmar la existencia de facultades concurrentes en el orden jurídico mexicano, y de hecho este es el criterio que ha adoptado nuestro más alto Tribunal de Justicia al emitir la siguiente tesis:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3°, fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4°, párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Novena Época. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Fuente: Semanario

**Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Enero de 2002. Tesis:
P./J. 142/2001. Página: 1042.**

Además de las facultades concurrentes existen otro tipo de facultades llamadas coincidentes a las que algunos como Martínez de la Serna no las distinguen de las concurrentes, sino que por el contrario las tratan como sinónimos diciendo que “las facultades concurrentes o coincidentes son tanto de la Federación como de los Estados, es decir concurren o coinciden en una misma materia, la Federación y los Estados”.⁸⁶

Otros como De la Madrid nos menciona que son aquellas que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los estados, y sobre el mismo objeto o sobre la misma materia, aunque afirma que dichas facultades no se encuentran en la Constitución ni en la jurisprudencia angloamericana y en nuestro país tampoco se han dado este tipo de facultades.⁸⁷

Tena Ramírez, al que han seguido muchos autores, refiere una opinión diversa a las dos anteriores en el sentido de que menciona que el término “concurrentes”, traducción literal del vocablo inglés, es impropio en castellano..., por que en nuestro idioma “concurrentes” son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho americano, (refiriéndose a los Estados Unidos de América) donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. Su pensamiento se ilustra claramente con la siguiente transcripción:

⁸⁶ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 120.

⁸⁷ MADRID HURTADO, *Op. cit.* p. 334.

Las facultades concurrentes, empleada esta palabra en cualquiera de las dos acepciones que hemos advertido, son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que solo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea requerida supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano).

Para el propio Tena hay en nuestra Constitución raros casos de facultades coincidentes como el de la fracción XXV del art. 73 antes de la reforma de 1931.⁸⁸

Jorge Carpizo, por su parte, nos da una visión diferente de las facultades coincidentes cuando analiza a detalle las reglas o principios que -según él- establece la propia constitución con respecto al problema de la competencia del estado federal.

Para el citado autor las facultades coincidentes son una regla en la distribución de competencias, y son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y están establecidas en dos formas:

a) una amplia: cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un criterio de división; por ejemplo en el párrafo cuarto del artículo 18 constitucional “La Federación y los gobiernos...

b) una restringida: cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución

⁸⁸ TENA RAMÍREZ, *Op. Cit.* pp. 121 y 122.

para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad; por ejemplo:

El artículo 3° que dice: “La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipio- tenderá a...” pero en la fracción VIII se establece: “El Congreso de la Unión. con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...”, tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.⁸⁹

Un concepto similar al de Carpizo nos lo da Gamas Torruco cuando afirma que sobre una misma materia pueden ejercitar tanto la Federación como los estados, es decir, ambos tienen la misma competencia.

A diferencia de Carpizo, el autor en comento, asegura que en México solo existen tres casos en los que se representan este tipo de facultades, los cuales resumiremos de la siguiente forma:

Las facultades coincidentes en México se dan:

- A. En materia fiscal
- B. En materia de jurisdicción
- C. En materia de combate al alcoholismo

A. En materia fiscal

⁸⁹ CARPIZO MCGREGOR, *Op. cit.*, p. 96.

a) La fracción XXIX del artículo 73 constitucional reserva expresamente determinados impuestos a la Federación

b) Los artículos 117 fracciones II, IV, V, VI y VII y 1118 imponen restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados

c) El artículo 115 fracción IV señala las contribuciones e ingresos municipales

Ahora bien, aplicando el artículo 124 constitucional, el resto de la materia impositiva quedaría reservada a los estados, sin embargo, resulta que el artículo 73 fracción VII faculta al Congreso "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", y es aquí donde el citado autor afirma que esta zona, amplísima, que no es expresamente federal ni expresamente prohibida a los estados y por tanto ambos pueden legislar libremente; y aun mas, apoya sus aseveraciones citando las localizaciones de algunas tesis jurisprudenciales y ejecutorias.

Concluye refiriéndose a la instauración del sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal como la forma en que se ha resuelto el problema planteado

B En materia de Jurisdicción

El autor maneja dos casos de coincidencia de facultades jurisdiccionales.

1° El artículo 104, fracción I-A, otorga a los tribunales de la Federación facultades para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal

que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados celebrados por el Estado Mexicano, cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares; podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal.

A este tipo de jurisdicción se le denominó originalmente jurisdicción concurrente y se da principalmente en materia mercantil puesto que el Código de Comercio es una ley federal pero afecta principalmente intereses particulares.

2° El otro caso se da en materia de amparo en el artículo 107 fracción XII: “La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que lo cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal que corresponda...”. La ley reglamentaria prevé que el juicio respectivo, en el caso de que se elija la primera alternativa se tramitará y resolverá en forma idéntica al amparo que se ventila entre (sic) el juez de distrito.

En ambos casos la disyuntiva que se plantea es la coincidencia se resuelve por la decisión que respecto a una u otra alternativa tome quien ejercita el derecho de acción

C. En materia de combate al alcoholismo

El artículo 117 in fine establece: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictaran, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”

Para concluir diremos que en las facultades coincidentes no se hacen precisiones de generalidad, como en el caso de salud y vías generales de comunicación, ni se autoriza al Congreso a dividir competencias por lo que la citada facultad no puede ser concurrente. Simplemente se otorga lo mismo competencia a la Federación y a los estados; además, esto último nos trae a la luz una característica mas, de gran relevancia para este tipo de facultades, y es que deben estar expresamente señaladas por la propia constitución, es decir, no se pueden inferir u obtener por abstracción, sino que simplemente, si no están indicadas por la Carta Magna no existen.⁹⁰

3.5. FACULTAD DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL

Habiendo determinado los tipos de facultades que existen y como se distribuyen entre la federación y las entidades federativas, nos corresponde ahora hablar de las facultades que tiene la Federación, específicamente el Congreso de la Unión para legislar en materia de Trabajo, es decir, para expedir leyes en materia laboral.

Hablaremos un poco del origen histórico de dicha facultad para posteriormente concentrarnos en los aspectos técnicos de la misma.

De acuerdo con Mario de la Cueva, la Declaración de los Derechos Sociales, es la fuente del derecho del trabajo en nuestro país.

Sintetizando la narración del Doctor Honoris causa, la historia es esta:

El 15 de julio de 1914, el general Huerta abandonó el poder, cediendo el triunfo a la Revolución. Casi inmediatamente, los jefes constitucionalistas

⁹⁰ GAMAS TORRUCO, *Op. cit.*, pp. 647– 650.

iniciaron la creación del Derecho del Trabajo: El 8 de agosto se decreto en Aguascalientes la reducción de la jornada de trabajo a 9 horas, se impuso el descanso semanal y la prohibición de reducción de salarios.

El 15 de septiembre se dicto en San Luis Potosí un decreto fijando salarios mínimos, jornadas de 8 horas y cancelación de deudas de campesinos.

En Jalisco Manuel M. Diéguez expidió un documento sobre jornada de trabajo, descanso semanal obligatorio y vacaciones.

En Veracruz Aguirre Berlanga decretó lo que según De la Cueva merece llamarse la primera *Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista* que fue sustituido y superado por otro que tenia entre otros avances la prohibición del trabajo a los menores de 9 años, la teoría del riesgo profesional y la creación de juntas de conciliación y arbitraje.

También en 1915 el General Salvador Alvarado expidió en Yucatán un conjunto de leyes que se conocen como *Las Cinco Hermanas*: Agraria, de Hacienda, del Catastro, del Municipio libre y del Trabajo. Dentro de esta última reconoció y declaró algunos principios básicos que más tarde se integrarían al artículo 123 de la Constitución:

- 1 El Derecho del Trabajo esta destinado a dar satisfacción a los derechos de una clase social.
- 2 El trabajo no puede ser considerado como una mercancía.
- 3 Las normas contenidas en la ley sirven para facilitar la acción de los trabajadores organizados en su lucha con los empresarios.

- 4 Las normas legales contienen únicamente los beneficios mínimos de que deben disfrutar los trabajadores.⁹¹

Por otra parte De Buen nos narra a detalle como es que en el Congreso Constituyente de Querétaro reunido entre 1916 y 1917 se suscitaron los hechos que dieron pie al nacimiento del artículo 123 de nuestra Carta Magna. A grandes rasgos dicho autor nos maneja la gran polémica que generó la inclusión de ese artículo en nuestra Constitución, ello fue así por varios motivos dentro de los cuales resaltan los siguientes:

- a) Nunca antes en México ni en otra parte del mundo, en una Constitución se habían incorporado derechos a los trabajadores dándoles así el rango de garantías sociales.
- b) se discutía si los derechos de los trabajadores se deberían incluir en el artículo 5° o se debería crear un nuevo artículo o incluso un capítulo especial en la Constitución.
- c) Se discutía el hecho de la extensión de los beneficios de la clase trabajadora.

Durante la sesiones del Congreso se tomo la decisión de crear un comisión redactora de los artículos 5° y 123 y por fin en la reanudación de la quincuagésima séptima sesión ordinaria del Congreso celebrado el 23 de enero de 1917, 163 diputados del Congreso Constituyente votaron por la afirmativa naciendo así el artículo 123⁹² que en su texto original faculta tanto

⁹¹ CUEVA, Mario de la, *Nvo. Derecho Mexicano del Trabajo*, T I, 14ª ed, Porrúa, Méx. , 2001, pp. 44-46

⁹² BUEN LOZANO, Nestor de, *Derecho del Trabajo*, T. I, 15ª ed., Porrúa, México, 2002, pp. 343 - 348

al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo cuando textualmente menciona:

“Titulo Sexto.
Del trabajo y de la previsión social

Art. 123 El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo ...”

Según José Dávalos, con la transcripción anterior se demuestra con el texto original el Constituyente de 1917 decidió facultar de manera concurrente al Congreso de la Unión y a los Congresos de los Estados para legislar en materia de trabajo, pero en realidad lo que se otorgó fueron facultades coincidentes en materia laboral puesto que la Federación y los Estados tuvieron exactamente la misma competencia legislativa en materia del trabajo.

Los Estados en ejercicio de esta facultad expidieron, la mayoría de las veces con graves deficiencias y omisiones, sus reglamentaciones laborales. El panorama que de ello se derivó fue el de una multiplicidad de ordenamientos jurídico-laborales que daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad federativa.

Al considerar esta situación tan problemática el presidente de la República Emilio Portes Gil, presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas en la que se proponía federalizar la legislación del trabajo, argumentando que “al conceder el artículo 123, en su preámbulo, facultad al Congreso de la Unión como a los Congresos de los Estados para legislar en materia del trabajo había traído una diversidad de disposiciones legales,

muchas veces disímbolas que acarrearán perjuicios, tanto al trabajador como al capitalista y, con ellas, conflictos constantes que preocupan hondamente al Estado e impiden la paz y el adelanto del país. Es por consiguiente necesaria la federalización de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el orden social a los trabajadores y ciudadanos del país.”⁹³

La iniciativa de reformas citada modificó por cuarta ocasión el artículo 73 constitucional esta vez en su fracción X y por primera vez el artículo 123, en esta ocasión en su proemio.

Tomando las palabras del Doctor Mario de la Cueva y aplicándolas a éste punto podemos decir de la reforma aludida que “propuso una solución estrictamente original: la ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una ley federal del trabajo aplicable en toda la República.”⁹⁴ y de esta manera desapareció el problema de las facultades coincidentes en materia laboral en lo que respecta a su creación.

En síntesis, actualmente las relaciones obrero-patronales son competencia exclusiva del Congreso de la Unión por cuanto hace a su legislación. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 73 fracción X y 123 segundo párrafo, los cuales a la letra dicen:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...

⁹³ DÁVALOS, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, 3 ed, Porrúa, México, 1998, p. 91.

⁹⁴ CUEVA, Mario de la, *Op. cit.* p. 53.

X. Para legislar en toda la República... y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;”

“Artículo 123...

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...”

3.6. FACULTAD DEL ESTADO DE MÉXICO PARA LEGISLAR EN MATERIA PENAL

No se tratará de desarrollar en éste apartado todas las corrientes existentes relativas a la creación de la ley penal por el poder público, sino mas bien tomar brevemente las ideas de distinguidos autores mexicanos de la materia penal, que aplican las teorías desarrolladas por juristas nacionales o extranjeros a nuestro sistema jurídico y con base en ello exponer los fundamentos lógico-jurídicos que facultan al Estado de México para legislar en materia penal expidiendo su propio Código Penal.

Antes de entrar de lleno al tema conviene plantear una interrogante que nos hace López Betancourt ¿Qué es la Ley Penal?

Si vamos a hablar de la facultad que tiene el Estado de México para legislar en materia penal, es decir, para expedir leyes penales, es imprescindible saber que debemos entender por tales.

El propio autor nos da un concepto muy sencillo y nos remite a Cuello Calón: “La ley Penal es la única fuente o lugar donde se origina el Derecho Penal; en éste sentido Eugenio Cuello Calón afirma: Que solo la ley es fuente del Derecho Penal y domina como principio fundamental la máxima *Nullum crimen nulla poena sine lege*.

López Betancourt afirma que Cuello Calón esta en lo correcto cuando dice que la máxima latina antes citada no proviene del Derecho Romano sino del jurista alemán Feuerbach quien al inicio del siglo XIX señalaba tres principios del Derecho Penal :

I. Toda presunción de una pena presupone una ley (Nulla poena sine lege)

II. La imposición de una pena esta condicionada por la existencia de una acción conminada con ella (Nulla poena sine crimine)

III. El hecho conminado por una ley esta condicionado por una pena legal (Nulleum crimen sine poena legali).

Toda la disertación anterior le sirve de apoyo al autor para sustentar la afirmación de que los delitos y las penas requieren, para su existencia, de la ley penal y que en ello radica precisamente su importancia por lo que la ley es la única fuente efectiva del Derecho Penal.⁹⁵

En sentido habitual la ley es una regla que procede del poder público, cuyas características principales son las de ser abstracta, general, permanente y coercible.

Es general por que se crea para que todos los individuos, sin excepción, la cumplan, sin que exista la posibilidad de aplicar leyes especiales para una persona o grupo de personas en específico, así pues, cada caso particular deberá encuadrarse en el precepto legal correspondiente, pero nunca de manera arbitraria.

⁹⁵ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Introducción al Derecho Penal*, 7ª ed, Porrúa, México, 1999, pp. 61-64.

Es abstracta porque se hace para ser aplicada a un número indeterminado de casos que puedan presentarse y llenen determinadas condiciones señaladas de antemano por el legislador, es decir, la ley solo señala la hipótesis normativa y los casos específicos que se ajusten a dicho supuesto concretizaran la norma.

Es coercible por que se debe hacer cumplir aun en contra de la voluntad del sujeto obligado.

Además de que la ley es expedida por el Poder público y se hace cumplir por la fuerza aun en contra de la voluntad de los sujetos, la ley penal sanciona la conducta ilícita del sujeto para resguardar el orden social que es el fin último del Derecho

El autor sobre el que nos hemos apoyado principalmente nos habla de dos formas en las que se puede dar el Derecho Penal, el *ius puniendi* y el *ius penale*.

Define al *ius puniendi* o Derecho Penal subjetivo como el derecho o facultad del Estado para castigar, es decir, que el estado es el único facultado para conocer y decidir sobre la existencia de un delito y la aplicación de una pena mientras que el *ius penale* o Derecho Penal objetivo lo define como el conjunto de normas dirigidas a los ciudadanos a quienes se les prohíbe, bajo amenaza de una sanción, la realización o comisión de delitos

El autor considera que tanto el *ius puniendi* como el *ius penale* son fundamentales, puesto que uno autoriza y entrega al Estado (sea federal o local) el derecho a castigar, a sancionar; y el otro regula, ordena, esa

facultad punitiva mediante el establecimiento de penas y medidas de seguridad.

Habiendo establecido la facultad sancionadora que tiene todo Estado en materia penal aboquémonos al Estado de México.

En el Estado mexicano, la unidad legislativa heredada de España, tardo en romperse después de la independencia, pues aunque la constitución Federal de 1824 facultaba a las legislaturas de los estados para crear su propio orden jurídico estas descuidaron la elaboración de sus leyes penales.⁹⁶

No fue sino hasta 1874 que entro en vigor el 1° de enero el Libro primero del Código Penal que solo tuvo vigencia de un año pues en 1875 el 12 de enero se expidió un nuevo Código Penal que constaba de 1085 artículos.

Dicho código tuvo vigencia hasta 1936 año en que fue abrogado y substituido por uno nuevo expedido durante el gobierno del doctor Eucario López Contreras.

Para 1956 ese mismo Código Penal fue abrogado y reemplazado por el promulgado por el Gobernador el 6 de abril de ese mismo año siendo muy similar al del Distrito Federal.

Por último éste ha sido abrogado también y en su lugar ha quedado el actual, mismo que es materia de nuestro estudio.

⁹⁶ ARILLAS BAS, Fernando, *Derecho Penal. Parte general*, Porrúa, México, 2001, p. 73.

Estos tres últimos códigos tienen en común que han sido expedidos bajo la Constitución de 1917, es decir, que tienen como fundamento nuestra actual Carta Magna por lo que se debe buscar cuales son los artículos en los que se ha apoyado dicha entidad federativa para expedir las citadas leyes penales.

El fundamento no se encuentra expreso en la constitución sino que se debe seguir el principio estudiado a la luz del artículo 124 constitucional en donde se menciona que todas aquellas facultades que no estén expresamente encomendadas a la federación se entenderán reservadas a los estados.

Este principio ya ha sido estudiado ampliamente y con mayor detenimiento en el subcapítulo anterior por lo que solo bastará con mencionar que el Estado de México obtiene su facultad para legislar en materia penal, con base en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ninguna parte de nuestra Ley Fundamental se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia local en las entidades federativas, e incluso se le reconoce a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal su facultad de legislar en las materias civil y penal, ello en el artículo 122 C BASE PRIMERA fracción V h) de la Constitución, y si lo interpretamos por analogía también a los estados, pues dicho dispositivo nos demuestra la intención del constituyente derivado, de que las entidades federativas se den su propia legislación penal.

La anterior es su facultad que le otorga la constitucional federal, pero a su vez su propio órgano legislativo local debe estar facultado por su misma constitución estatal para la expedición del citado código; esa facultad constitucional estatal se encuentra en el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que textualmente dice:

“Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

- I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;”

Con estos fundamentos constitucionales tanto federales como locales, se redondea el tema planteado en cuanto a los fundamentos jurídicos de las facultades que tiene el Congreso local del Estado de México para legislar en materia penal dentro de su ámbito local.

3.7 ¿QUÉ ES UNA LEY INCONSTITUCIONAL?

Para lograr demostrar la inconstitucionalidad de una ley (en el sentido general de la palabra), primero se debe hacer la precisión básica de ¿a qué se debe considerar como una ley inconstitucional?; para lograr dicho objetivo analizaremos únicamente diversos criterios tomados por el Poder Judicial Federal, para tener el concepto desde el punto de vista jurisprudencial, pues no pretendemos realizar otro trabajo de tesis sino solo dejar claramente establecido cual es el criterio que ha seguido y se sigue en México por la Suprema Corte, para considerar como inconstitucional a una ley, y que a fin de cuentas, es el único legalmente válido y de aplicación práctica, por ello analizamos diversos criterios tomados por el Poder Judicial, siendo los mas destacados los siguientes⁹⁷:

PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL. Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues

⁹⁷ NOTA IMPORTANTE: Las negritas en las tesis jurisprudenciales son nuestras.

cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada. Así, por "pena inusitada", en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Contradicción de tesis 11/2001. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto en Materia Penal del Primer Circuito. 2 de octubre de 2001. Mayoría de seis votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz. Encargado del engrose: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV, Octubre de 2001. Tesis: P./J. 126/2001. Página: 14

TURISMO, LEY DE FOMENTO AL, DEL ESTADO DE GUERRERO. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA PREVISTA EN SU ARTÍCULO 6°. NO ES INCONSTITUCIONAL. El artículo 6°. de la Ley de Fomento al Turismo del Estado de Guerrero establece como causa de utilidad pública la constitución y preservación de reservas territoriales, para el establecimiento de conjuntos hoteleros, parques recreativos y equipamiento para el turismo o para cualquier actividad similar o conexas que contribuya al aprovechamiento eficiente de la tierra, a la captación de divisas, a la ordenación del crecimiento urbano y a la creación de empresas. Lo anterior **se apega a la letra y al espíritu del artículo 27 constitucional**, pues la creación de conjuntos hoteleros, parques recreativos y equipamiento para el turismo con el propósito de aprovechar eficientemente la tierra, captar divisas, ordenar el crecimiento urbano y crear empresas, lógicamente se traduce en la satisfacción de necesidades colectivas, como son elevar el nivel de vida de la población, el aumento de las fuentes de trabajo, una mayor actividad económica y, en general, el logro de un desarrollo más acelerado en beneficio de la colectividad; sobre todo tratándose de un Estado como el de Guerrero, cuya importancia turística, tanto a nivel regional y nacional como internacional, es de todos conocida.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. CXX/97 Tomo: VI, Julio de 1997. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Página: 19.

VEHÍCULOS INTERNADOS TEMPORALMENTE AL PAÍS FACILITADOS A UN TERCERO NO AUTORIZADO. DECOMISO DE LOS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 182 FRACCIÓN I, INCISO D), Y 183 FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ADUANERA. El artículo 183 fracción I segundo párrafo de la Ley Aduanera, dispone: "Artículo 183. Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones

relacionadas con el destino de las mercancías, previstas en el artículo 182 de esta ley:... ahora bien, la sanción que prevé dicho precepto, respecto de aquella persona que facilite el uso de un vehículo internado temporalmente al país a un tercero no autorizado, con el que comete la misma infracción con un velero y yate turístico, no guarda una situación de igualdad, pues impone al propietario del automotor un trato desigual e inequitativo al ordenar además de la multa el decomiso del vehículo, sanción esta última que no se actualiza cuando el bien es un velero o yate, no obstante estar en presencia de la misma infracción a la propia norma jurídica, consecuentemente al imponer el artículo 183 fracción I segundo párrafo, de la Ley Aduanera, sanciones diversas respecto de la misma conducta prevista en el artículo 182 fracción I, inciso d), de la legislación que se invoca, es decir, **al dar un trato desigual a los iguales frente a la misma norma legal, resultan inconstitucionales por contravenir el espíritu de los artículos 22 de nuestra Carta Magna**, al imponer una multa excesiva y 31 fracción IV de la propia legislación por no cumplir con el principio de equidad que por supremacía constitucional debe imperar.

Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Amparo directo 369/98. Carmen Cervantes Bryant. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Carrillo Vera. Secretario: Francisco Raúl Méndez Vega. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VIII, Octubre de 1998. Tesis: V.3º.1 A. Página: 1227

LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES POR EL SOLO HECHO DE QUE LAS INSTITUCIONES QUE REGULAN NO ESTÉN PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN. **La inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con los principios establecidos por la Constitución Federal**, según lo ha precisado la Suprema Corte de Justicia. Por ello, el solo hecho de que una ley establezca instituciones jurídicas no previstas en la Constitución no implica, necesariamente, la inconstitucionalidad de la norma, pues ésta, como se indicó, resulta de la contradicción señalada.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Diciembre de 1999 Tesis: P./J. 135/99 Página: 10.

CONTRIBUCIONES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE LAS ESTABLECE NO DEPENDE DE SU CONTRADICCIÓN CON ORDENAMIENTOS SECUNDARIOS O PACTOS ECONÓMICOS. **La inconstitucionalidad de la ley que establece un gravamen no puede fundarse en el hecho de que éste contrarie el espíritu de leyes de carácter secundario o pactos económicos, sino en la demostración de que resulta violatorio de algún precepto de la Constitución Federal.**

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva,

Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y Atanasio González. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Octava Época. Tomo: IX, Enero de 1992. Tesis: P./J. 1/92. Página: 59.

LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. NO DEPENDE DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN. **La constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley no puede depender de la legalidad o ilegalidad de los actos concretos de aplicación, sino, en todo caso, de su texto mismo, en cuanto contravenga algún precepto constitucional.**

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Volúmenes 157-162, página 197. Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de quince votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Séptima Época, Primera Parte: Amparo en revisión 2104/80. Fernando Jiménez Torres. 20 de enero de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Jorge Olivera Toro. Tomo 193-198. Primera Parte. Pagina: 128.

Haciendo una interpretación conjunta de las anteriores tesis, podemos entender que, en general, **una ley inconstitucional es aquella norma secundaria –ya sea un solo artículo o una ley en su totalidad– que contraría el espíritu de la constitución, contradice los principios en ella establecidos o viola los preceptos contenidos en la misma.**

Sin pretender que las siguientes líneas aparezcan como frases trilladas por el abuso que de ellas han sido objeto, debemos recordar que vivimos en una sociedad que ansía llegar a vivir en un Estado de Derecho, y esto solo se logrará si tanto los gobernantes y los gobernados respetamos las normas impuestas para tal fin.

Las normas de las que hablamos son todas aquellas que se han expuesto a lo largo del presente capítulo, comenzando por la Constitución que es el eje fundamental de nuestro Estado Federal.

Para cerrar mencionaremos que en el siguiente capítulo determinaremos uno de los casos en los cuales uno de los Poderes Legislativos, (Federal y Locales), no cumple cabalmente con su facultad, que en sentido material y formal le es propia por naturaleza exponiendo uno de tantos conflictos de leyes en los que las autoridades (específicamente el Congreso local del Estado de México) no ha sabido o no ha querido respetar ese marco de Derecho plasmado en la Ley Suprema.

CAPITULO 4

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE EL LEGISLATIVO FEDERAL Y EL LEGISLATIVO LOCAL DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1. CONFLICTO ENTRE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y EL CAPÍTULO DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO

Comúnmente el incumplimiento de las normas jurídicas conlleva siempre una sanción para el sujeto infractor de las mismas; las normas en materia de trabajo no son ajenas a esta regla y cuando pensamos en ellas el primer tipo de sanciones que nos vienen a la mente son, por regla general, las de tipo económico como lo es para los patrones el pago de la indemnización, y el despido para los trabajadores; pero rara vez o tal vez nunca pensamos en sanciones de tipo penal, sean pecuniarias (multas) o corporales (prisión).

La tipificación de ciertas conductas como delictivas, realizadas por los patrones contra sus trabajadores, no es nueva en el ámbito jurídico mexicano, de hecho las primeras disposiciones se vislumbraban desde antes de que el constituyente de Querétaro crease nuestra Constitución vigente, un ejemplo de ello es la “Ley que establece los derechos y obligaciones de los sirvientes y jornaleros” por decreto número 26 publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Sonora el 13 de mayo de 1902.

A partir de esa fecha se establecieron estos tipos de sanciones por actos ilícitos de los patrones y, ya en la época de nuestra Carta Magna en vigor, los códigos de los estados han tipificado en diversas ocasiones ciertas conductas patronales como constitutivas de delitos que conllevan sanciones tanto pecuniarias como corporales, a guisa de ejemplo tenemos los códigos penales de Veracruz promulgado en 1947, de Baja California publicado en

1977, de Michoacán publicado en 1980 y del Estado de México publicado en 1986.

En la actualidad los delitos en materia laboral que se regulan en los códigos penales de los estados se encuadran por lo general en un título o subtítulo denominado “delitos contra la economía pública” y dentro del mismo en un capítulo llamado “delitos contra el trabajo y la previsión social”, entre estos estados tenemos verbigracia a Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, además del Estado de México que es el que nos interesa (véase anexos 3 a 8).

Lo anterior nos sirve de preámbulo para establecer que en México como en varios países desde hace mucho tiempo se han creado legislaciones sancionando penalmente ciertas conductas de los patrones cometidas en agravio de sus propios trabajadores

Durante el desarrollo del presente capítulo no entraremos en la discusión de, si es conveniente o no penalizar este tipo de conductas con una sanción corporal, o si se debe ampliar la condena o aumentar las conductas que se tipifiquen como delictivas etc., puesto que no es la finalidad del trabajo, sino que solo nos abocaremos a discutir respecto de las siguientes incógnitas relacionadas con el acto que realizó el Legislativo del Estado de México al expedir el capítulo materia de conflicto:

- a) ¿invadió con ello la esfera de competencia federal?
- b) ¿simplemente ejerció una facultad concurrente?
- c) ¿hizo uso de una facultad coincidente?

d) ¿llevo a cabo una facultad reservada a los estados por no ser una facultad expresa de la federación el establecimiento de delitos contra el trabajo?, etc.

Éstas incógnitas y otras más que se plantearán mas adelante se resolverán en los siguientes subcapítulos con argumentaciones y sustento jurídico.

En el presente subcapítulo nos proponemos plantear y demostrar la existencia del conflicto de leyes que es objeto de la presente tesis, no sin antes manejar algunas variables con las que se pretendería argumentar que no existe tal conflicto; variables que como lo demostraremos son infundadas, y que por lo tanto, el problema jurídico que se plantea es real y debe dársele una solución, misma que se propone en los siguientes subcapítulos.

Comenzaremos por hacer un cuadro comparativo de las disposiciones tanto de la Ley Federal del Trabajo como del Código Penal para el Estado de México que contemplan los delitos laborales (cabe aclarar que a algunos no les agrada el término):

LEY FEDERAL DEL TRABAJO	CÓDIGO PENAL DEL EDO DE MÉXICO
<p>TITULO DÉCIMO SEXTO Responsabilidades y Sanciones...</p> <p>Artículo 992.- Las violaciones a las normas de trabajo cometidas por los patrones o por los trabajadores, se sancionarán de conformidad con las disposiciones de este Título, independientemente de la responsabilidad que les corresponda por el incumplimiento de sus obligaciones.</p>	<p>LIBRO SEGUNDO...</p> <p>TITULO SEGUNDO DELITOS CONTRA LA COLECTIVIDAD...</p> <p>SUBTITULO TERCERO DELITOS CONTRA LA ECONOMÍA...</p> <p>CAPITULO II DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL...</p> <p>Artículo 202.- Comete este delito el patrón que habitualmente y violando la Ley Federal del Trabajo:</p>

	I. Pague los salarios a los trabajadores en mercancías, vales, fichas, tarjetas o en moneda que no sea de curso legal;
	II. Retenga, en todo o en parte, los salarios de los trabajadores por concepto de multa, o cualquier otro que no esté autorizado legalmente;
	III. Pague los salarios de los trabajadores en tabernas, cantinas, prostíbulos o en cualquier otro lugar de vicio, excepto que se trate de empleados de esos lugares; IV. Obligue a sus trabajadores a realizar jornadas sin descanso, que excedan de ocho horas en las labores diurnas y de siete en las nocturnas;
	V. Imponga labores insalubres o peligrosas y trabajos nocturnos injustificados a las mujeres y a los jóvenes menores de dieciocho años; y
Artículo 1004.- Al patrón de cualquier negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haga entrega a uno o varios de sus trabajadores de cantidades inferiores al salario fijado como mínimo general ...	VI. No pague a sus trabajadores el salario mínimo que les corresponda. Al responsable de este delito se le impondrán de tres meses a un año de prisión.
	Artículo 203.- Al patrón que con el sólo propósito de eludir el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Ley Federal del Trabajo, impute indebidamente a uno o más de sus trabajadores, la comisión de un delito o falta, se le impondrán de dos a cinco años de prisión y de treinta a trescientos cincuenta días multa.
... o haya entregado comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores de las que efectivamente hizo entrega, se le castigará con las penas siguientes:	
I. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta 50 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, cuando el monto de la omisión no exceda del importe de un mes de salario mínimo general del área geográfica de aplicación correspondiente;	<i>Las sanciones a los delitos establecidos en el Código Penal para el Estado de México se establecen al final de los artículos 202 y 203 respectivamente como se observa en la página anterior</i>

<p>II. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta 100 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, cuando el monto de la omisión sea mayor al importe de un mes, pero no exceda de tres meses de salario mínimo general del área geográfica de aplicación correspondiente; y</p> <p>III. Con prisión de seis meses a cuatro años y multa que equivalga hasta 200 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, si la omisión excede a los tres meses de salario mínimo general del área geográfica de aplicación correspondiente.</p> <p>En caso de reincidencia se duplicarán las sanciones económicas a que se refieren cada una de las tres Fracciones de este Artículo.</p>	
--	--

Como se puede observar las conductas tipificadas en las disposiciones del código penal no son muy similares a las de la Ley Federal del Trabajo; de hecho, solo un tipo de conducta patronal es igualmente sancionada por ambas legislaciones y en el cuadro anterior aparecen en negritas las diferentes sanciones que se imponen por la misma conducta en las citadas legislaciones.

Ahora insistiremos y debemos dejar en claro que el conflicto que se plantea no son los tipos de sanciones ni la incompatibilidad de las mismas, pues ese problema es sólo consecuencia del fondo del asunto que nos interesa, es decir, **la incompetencia de la Legislatura Federal o la del Estado de México para crear normas que sancionen penalmente las conductas ilícitas en materia del trabajo y la previsión social.**

4.1.1. NO EXISTENCIA DE FACULTADES CONCURRENTES

En el capítulo tres ya ha sido tratado el tema relativo a las esferas de competencia en lo que respecta a la materia laboral del Poder Legislativo Federal, y a la materia penal de la Legislatura del Estado de México, y ha quedado plenamente probada su facultad de cada uno para legislar en las citadas materias.

Lo que nos va a ocupar ahora es el planteamiento del problema, es decir, la imposibilidad de que coexistan validamente, desde el punto de vista constitucional, ambas legislaciones; y es que dos legislaciones sólo pueden regular la misma materia por haber sido expedidas por órganos constitucionalmente facultados para esto; esto únicamente se da en las facultades concurrentes y coincidentes, pero ni unas ni otras son aplicables a nuestro problema por las siguientes razones:

Primeramente podría pensarse en argumentar las facultades concurrentes entre la Federación y los Estados para hacer cumplir la Ley Federal del Trabajo en las entidades federativas –incluyendo obviamente al Estado de México– puesto que la Constitución ordena en el artículo 123 fracción XXXI a las autoridades de los Estados la aplicación de las leyes laborales.

Esto lógicamente es inconcebible ya que no podemos hablar de que existen facultades concurrentes entre la Federación y los Estados para legislar en materia de delitos contra el trabajo y la previsión social, pues si nos remitimos al tema 3.4. recordaremos que en México solo se dan este tipo de facultades cuando la Constitución así lo expresa, es decir cuando la Ley Suprema ordena que Federación y entidades federativas actúen conjuntamente con la misma competencia en sus respectivas esferas para lograr un fin específico, y por ello debe tenerse en cuenta que la Constitución en el artículo 123 fracción XXXI solo faculta a los estados para ser autoridades en materia laboral exclusivamente en lo que se refiere a la

aplicación de las normas en su jurisdicción pero **no para la creación** de las mismas, excepto por lo que se refiere a legislar respecto de las relaciones laborales con sus propios trabajadores, ello consecuentemente impide que ambas legislen en un mismo sentido y sobre una misma materia en ejercicio de facultades concurrentes.

Lo anterior se puede observar en las siguientes transcripciones del citado dispositivo y del artículo 116 fracción VI:

Art. 123...

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: ...

Art. 116...

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

...

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

4.1.2. NO EXISTENCIA DE FACULTADES COINCIDENTES

El otro argumento para intentar sostener la constitucionalidad del capítulo "Delitos contra el trabajo y la previsión social" del código penal estatal que tantas veces se ha mencionado, podría ser la existencia de facultades coincidentes entre la Federación y los Estados para establecer ese tipo de delitos con la misma finalidad, es decir, para lograr que los patrones cumplan con lo establecido por la Ley Federal del Trabajo; así la coincidencia de facultades permitiría tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los Estados establecer los mismos tipos penales tanto en el orden local como en el orden federal y con ello se resolvería el problema

del conflicto de leyes, incluso, el delito establecido en la primera parte del artículo 1004 de la Ley Federal del Trabajo y el establecido en el 202 fracción VI serían constitucionales aunque regulen el mismo tipo de conducta puesto que habría una jurisdicción coincidente.

La anterior argumentación tampoco es sustentable en virtud de que no podemos hablar de facultades coincidentes mientras no se cumplan con tres condiciones ya expresadas en el subcapítulo 3.4. a saber:

- a) que se otorgue expresamente la misma competencia a la Federación y a los Estados;
- b) que no se hagan precisiones de generalidad; y
- c) que no se autorice al Congreso a dividir competencias.

Si se leen con detenimiento los artículos 123 y 73 fracción X de la Ley Suprema se vera que en ninguna parte se encuentran esos requisitos relacionados con los delitos contra el trabajo y la previsión social, pues en toda la Constitución no se otorga expresamente la facultad de legislar en materia penal a los Estados, y solo expresamente faculta a la Federación para legislar en materia penal por delitos y faltas contra la Federación y delitos federales; al no darse el primero de los requisitos, lógicamente no pueden darse los otros dos, por tanto, no existen facultades coincidentes entre la Federación y los Estados para legislar en materia de delitos contra el trabajo y la previsión social, y en consecuencia el conflicto planteado subsiste.

Por todo lo anterior queda claro y no se puede soslayar, la existencia de un conflicto de leyes entre la Ley Federal del Trabajo y el capítulo "Delitos contra el trabajo y la previsión social" del Código Penal para el Estado de

México, ello debido a que alguna de las dos fue expedida por un órgano que no estaba facultado para legislar en esa materia, invadiendo por consecuencia la esfera de competencia del otro órgano.

En el siguiente subcapítulo se planteará una hipótesis que pretende resolver el conflicto de normas objeto del presente trabajo, pero se demostrará la inviabilidad de la misma en el subcapítulo inmediato posterior, ya que en él se hará el planteamiento y comprobación de la hipótesis que realmente resuelve el conflicto de leyes suscitado.

4.2. INFUNDADOS ARGUMENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL CAPITULO “DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL” DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO

Habiendo demostrado que el conflicto de leyes entre la Ley Federal del Trabajo y el capítulo “DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL” del Código Penal para el Estado de México plantea un problema jurídico; toca ahora plantear las hipótesis para su solución.

Para lograr objetividad en el presente trabajo, es indispensable, además de exponer nuestros argumentos lógico-jurídicos, mostrar otros argumentos opuestos, para ello en el presente subcapítulo plantearemos el argumento de un notable jurista que pretende solucionar el conflicto en cuestión, sustentando diversos razonamientos que a nuestro juicio no son adecuados por lo que no estamos de acuerdo con ellos.

Comenzaremos por replantear las incógnitas del problema que nos ocupa: ¿las Legislaturas de los Estados tienen competencia para que, a través de

sus códigos penales puedan sancionar conductas en materia laboral? o ¿el Congreso Federal tiene facultades para legislar en materia penal-laboral?

En primer lugar, vamos a visualizar que la respuesta afirmativa a una de éstas preguntas da como consecuencia la respuesta negativa a la otra, lo cual nos lleva a plantear dos supuestos cada uno con respuestas diferentes y totalmente opuestas:

1. Por un lado, si el Congreso de la Unión solo esta facultado para legislar en materia laboral exclusivamente en lo que se refiere a regular las relaciones individuales y colectivas de trabajo, los procesos y el cumplimiento forzoso de las leyes, pero no esta facultado por la Constitución para expedir normas penales que sancionen a los patrones; entonces el Poder Legislativo del Estado de México sí es constitucionalmente competente para expedir normas penales en materia laboral.

2. Por otro lado, si el Congreso de la Unión es el único facultado para legislar en materia laboral incluyendo los delitos en materia del trabajo, entonces cualquier órgano legislativo estatal, incluyendo obviamente al del Estado de México, es incompetente para ejercer dicha facultad, por tanto, la legislatura local que establezca en su código penal delitos contra el trabajo y la previsión social, esta expidiendo normas inconstitucionales.

Como se ve cada una de las respuestas plantea una hipótesis diferente, sujetas ambas a comprobación. Comenzaremos por analizar la primera hipótesis, que es con la que no concordamos y la única que desentrañaremos en éste subcapítulo.

Para sustentar la primera hipótesis que tiene por consecuencia la afirmación de que el capítulo “Delitos contra el trabajo y la previsión social” del código penal mexicano es plenamente constitucional, se tomarán las facultades expresas como base para dicha aseveración, la cual se estructura en los siguientes términos:

HIPÓTESIS 1

Ni a la Federación ni a los estados se les ha otorgado expresamente en la constitución la facultad de legislar estableciendo delitos contra el trabajo y la previsión social, por lo que sencillamente no podemos encuadrar a esa facultad dentro de las llamadas facultades expresas otorgadas a la Federación, y por tanto del análisis hecho al artículo 124 constitucional, inmediatamente se debe pensar en otorgarle dicha facultad a los Estados.

El razonamiento lógico-jurídico para llegar a tal afirmación se basa en la competencia por exclusión o residual de los Estados misma que se estudio en el subcapítulo 3.3. y es el siguiente:

Si bien los artículos 123 y 73 fracción X facultan al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, ello no significa que le faculden para establecer delitos en materia laboral, ¿por qué?, pues por que legislar significa crear derecho,⁹⁸ es decir, crear normas jurídicas y las normas jurídicas tienen la característica esencial de ser coercibles, lo que significa la posibilidad de que la norma sea cumplida aun en contra de la voluntad del

obligado y esto es independiente de la existencia de una sanción o castigo es decir de una pena.⁹⁹ Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que la constitución federal no esta facultando al Congreso para establecer que determinadas conductas patronales sean consideradas como delitos, por lo que resulta que esa es una facultad reservada para los Estados según el artículo 124 de la propia Carta Magna.

La anterior afirmación es apoyada por Matos Escobedo quien afirma que las entidades federativas –en éste caso el Estado de México– si tienen facultades para establecer disposiciones penales en materia laboral alegando la tesis concebida por Vallarta en la que expone que “la materia de que cada artículo constitucional se ocupa, es, pues, la regla que decide la competencia exclusiva o concurrente de la Federación en esos puntos”.¹⁰⁰

En una interpretación conjunta de las dos ideas anteriores, podemos decir que la citada hipótesis trata de ser comprobada con el siguiente razonamiento:

Si los artículos 73 fracción X y 123 constitucionales facultan expresamente al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral entonces es de su competencia exclusiva dicha materia, lo que solo implica que pueda crear normas relativas a regular las relaciones individuales y colectivas entre trabajadores y patrones así como para crear las normas procesales en la materia laboral, excluyendo las normas penales que puedan derivar de las relaciones entre patrones y trabajadores, dejando entonces a los Estados por virtud del artículo 124 de la Constitución en libertad de crear sus propias

⁹⁸ DE PINA, Rafael, et al., *Diccionario de Derecho*, 30ª ed, Porrúa, México, 2001, p. 353.

⁹⁹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 44ª ed., Editorial Porrúa, México, 1992, pp. 22 y 302.

¹⁰⁰ MATOS ESCOBEDO, Rafael, “Límites de las facultades federales para legislar en materia

leyes penales en donde tipifiquen como delictivas a su consideración todo tipo de conductas ilícitas, incluyendo las derivadas de las relaciones obrero-patronales, pues la única limitante que tienen las legislaturas locales son aquellas faltas que se cometan contra la Federación.

Lo anterior trae como consecuencia que se considere plenamente constitucional, el hecho de que una entidad federativa establezca un capítulo relativo a los delitos en materia de trabajo y previsión social, como el contenido en el Código Penal del Estado de México, argumentando la regla de que las facultades no otorgadas a la Federación se entienden reservadas a los estados, por lo que al no estar reservada a la Federación la expedición de normas penales en materia laboral los estados están en plena libertad de expedirlas.

La anterior hipótesis y sus argumentos, con los cuales, insistimos, no estamos de acuerdo, los presentamos y dejamos hasta aquí para pasar ahora al planteamiento de la hipótesis que, a nuestro juicio, resuelve el conflicto de leyes que nos ocupa de forma totalmente satisfactoria y la presentamos en los siguientes términos:

HIPÓTESIS 2

La Constitución Federal al otorgar facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia del trabajo, esta facultando exclusivamente al Poder Legislativo Federal para crear las normas que rijan las relaciones entre patrones y trabajadores, lo que incluye aquellas normas sustantivas, procesales y sancionadoras (si es que podemos separar estas últimas de las sustantivas); estas últimas, es decir, las normas de castigo, pueden ser

tanto administrativas como penales según lo considere conveniente el propio Congreso, para hacer cumplir las leyes laborales, es decir, exclusivamente para el cumplimiento del artículo 123 y sus leyes reglamentarias. Por ello, al ser la materia laboral, facultad exclusiva del Congreso de la Unión, los estados no pueden establecer delitos en materia laboral y en consecuencia es inconstitucional el capítulo “DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL” del Código Penal del Estado de México expedido por la Legislatura del Estado de México.

Los argumentos que demostrarán la anterior hipótesis se expondrán en el siguiente subcapítulo y con ello finalmente demostraremos la aseveración que se hace en el título del presente trabajo la INCONSTITUCIONALIDAD DEL CAPITULO “DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL” DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO.

4.3. INCONSTITUCIONALIDAD DEL CAPITULO “DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL” DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO.

Para demostrar la inconstitucionalidad aludida en el rubro del presente subcapítulo, tomaremos el concepto de ley inconstitucional planteado en el subcapítulo 3.7. de la presente tesis, mismo que nos indica que una ley inconstitucional es aquella disposición o cuerpo normativo que contraría el espíritu de la constitución, contradice los principios en ella establecidos o viola los preceptos contenidos en la misma.

Con base en este concepto vamos a demostrar que nuestra hipótesis, cuyo objetivo es demostrar la inconstitucionalidad de la ley secundaria local, es la correcta y se sustenta con dos argumentos que cada uno, por sí solos –

desde nuestro punto de vista– podrían comprobar la hipótesis. Dichos argumentos son sostenidos por razonamientos que tienen como fundamento los conceptos desarrollados a lo largo del presente trabajo y son los siguientes:

PRIMER ARGUMENTO

Se basa en las facultades implícitas, en cuanto que el Legislativo Federal tiene todas las facultades para legislar estableciendo delitos en materia laboral, en virtud de que la Constitución General faculta al Congreso de la Unión, en su artículo 73 fracción XXX para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se señalan en todas las fracciones anteriores; de tal manera que si tomamos en cuenta que la fracción X de dicho artículo faculta al Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del 123 constitucional, resulta lógico pensar que la Constitución ésta facultando al Congreso para:

- a) legislar en materia laboral de acuerdo con los artículos 73 fracción X y 123 de la Ley Suprema; y además,

- b) expedir, conforme a la fracción XXX del artículo 73 constitucional, todas las leyes necesarias (incluyendo aquellas que contengan sanciones penales) para hacer efectivas las leyes del trabajo reglamentarias del 123, como lo es la Ley Federal del Trabajo.

Toca el turno ahora, de exponer a fondo los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales consideramos que el argumento antes expuesto corrobora la afirmación de que el establecimiento de delitos en materia laboral es una facultad federal.

Su primer impulsor, con quien estamos de acuerdo, es Becerra Bautista quien opina que el congreso federal por medio de las facultades implícitas, sí puede legislar en materia penal cuando sea necesario hacer efectivas leyes que expresamente son campos de la legislatura federal, por tanto los estados quedan excluidos de poder legislar en materia penal respecto a leyes federales cuya competencia es exclusiva del Congreso federal.¹⁰¹

Tomando como base la afirmación del citado autor, iniciaremos por afirmar la existencia de las facultades implícitas en nuestro sistema jurídico y para ello nos remitimos al subcapítulo 3.3.

Ahora bien, para reforzar éste argumento retomaremos lo visto con anterioridad en el capítulo tres, en donde por jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que en nuestro sistema constitucional sí se permiten las facultades implícitas del Legislativo Federal, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos tomados de la doctrina.

En principio se pide que el fin de la ley sea legítimo, es decir que tenga fundamento en la ley, en éste caso en la Ley Suprema.

En el asunto que nos ocupa la facultad implícita de legislar en materia penal laboral se funda en las facultades expresadas en los artículos 123 segundo párrafo y 73 fracción X, mismos que se encuentran transcritos en el 3.5. (pag. 99), además, también el artículo 73 fracción XXX es fundamento de dicha facultad, pues precisamente otorga al Congreso de la Unión la de

¹⁰¹ BECERRA BAUTISTA, José, "las normas penales como elemento sancionador de leyes federales", *Criminalia*, Mayo, 1944, Año X, No. 9, pp. 560-566.

legislar para hacer efectivas las demás facultades; dispositivo que se puede consultar en la página 81 y por economía no se cita y se tiene aquí por reproducido.

Como requisito también se menciona que es necesario que los objetivos estén señalados por la Constitución. Esto se cumple en el momento en que, al crear disposiciones penales para sancionar las conductas patronales que violen las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, éstas tienen por objeto el cumplimiento de las normas laborales establecidas en el artículo 123 apartado A de la propia Ley Suprema; como en el caso del artículo 1004 de la Ley Federal del Trabajo que tiene por objetivo el cumplimiento de la fracción VI del apartado A del artículo 123, pues sanciona con penas de prisión a los patrones que paguen a sus trabajadores salarios inferiores al mínimo,

Igualmente se requiere que las facultades implícitas sean claramente adecuados para alcanzar esos objetivos. Éste requisito se prueba de la siguiente manera:

- En primer lugar, el mismo Congreso de la Unión reconoce la necesidad de sancionar las conductas patronales que lesionan los intereses de los trabajadores y que derivan de la relación de trabajo, puesto que como se puede observar en el 4.2. de la presente tesis, el citado Poder Federal estableció en la Ley Federal del Trabajo diversos tipos penales, incluyendo en su artículo 1004 algunos respecto del incumplimiento de obligaciones patronales.
- En segundo lugar, lo corrobora la propia legislatura local, pues ella misma, al ver la necesidad de establecer como delitos ciertas

conductas patronales establecidas en la Ley Federal del Trabajo expedida por el Congreso de la Unión, ha incluido en el Código Penal para el Estado de México, el artículo 202 en el cual expresa su apoyo a la ley federal en comento cuando textualmente indica: “Comete este delito (contra el trabajo y la previsión social) el patrón que habitualmente y violando la Ley Federal del Trabajo: ...”, lo anterior implica que la autoridad estatal citada, también considera que la sanción penal es una forma adecuada de lograr los fines establecidos en la ley laboral, que son los mismos que los del artículo 123 constitucional.

- En tercer lugar tenemos a los códigos penales de los Estados que se señalan en el cuarto párrafo del 4.1. del presente trabajo, en los cuales también se disponen delitos contra el trabajo y la previsión social y que por consiguiente se deduce que los poderes legislativos de esas entidades federativas, también juzgan necesario y adecuado el establecer una legislación penal en ese sentido, de lo que se infiere que la necesidad antes referida, no sólo es a nivel local sino a nivel federal.
- En cuarto lugar encontramos que por decreto publicado el 21 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, fue reformado el artículo 1004 de la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de hacer más rigurosas las sanciones corporales y las multas que se impongan a los patrones que paguen un salario inferior al mínimo general; lo cual significa que el Legislativo Federal estima convenientes estas sanciones para hacer cumplir las disposiciones relativas al salario mínimo, tan es así que por esa razón elevo las sanciones aludidas.

- Por último encontramos las iniciativas en materia laboral presentadas al Congreso en la LVII Legislatura, que si bien no son Ley, son el primer paso del proceso para crearlas, de las cuales, la que ha propuesto una nueva legislación (anexo 1) ha incluido tipos penales como medio adecuado para sancionar aquellas conductas que infrinjan los lineamientos establecidos en la iniciativa de ley y en su caso la que reforma la Ley Federal del Trabajo (anexo 2), continua con los multicitados tipos penales, y que de ser aprobadas, deben ajustarse a lo previsto en el artículo 123 constitucional.

Por último las facultades no deben estar prohibidas por la constitución sino que deben ser compatibles con la letra y el espíritu de la misma. Éste requisito puede dividirse en dos partes para su mejor análisis.

- a) En ningún artículo de la Carta Magna encontramos que las penas por delitos en materia laboral se encuentren prohibidas, mientras se respeten las garantías individuales consagradas en la propia Constitución.
- b) Si recordamos que nuestra Constitución vigente derivó de la revolución de 1910, es decir de un gran movimiento social que incluyó, fue apoyado y ganado por las clases sociales mas desprotegidas de aquellos tiempos, como lo eran los obreros y campesinos, quienes tuvieron derecho a que les fueran protegidos ciertos derechos mínimos en determinados artículos constitucionales que posteriormente fueron denominados garantías sociales; dichos artículos en esencia fueron el 3°, 27 y 123, los cuales le dieron el carácter de primera constitución socialista en el mundo y forman parte del espíritu de la constitución, de lo anterior se infiere que las

disposiciones secundarias que tiendan al cumplimiento de tales artículos constitucionales son compatibles con el cumplimiento del espíritu constitucional.

Con lo anterior queda demostrado plenamente que se cumplen todos y cada uno de los requisitos para que el Congreso de la Unión haga uso de facultades implícitas y legisle validamente, como lo ha hecho, estableciendo delitos en materia laboral; de hecho ese razonamiento ha sido utilizado por la Suprema Corte para justificar la existencia de delitos en leyes especiales, lo cual se puede observar en el siguiente criterio, que si bien es cierto tiene casi cincuenta años, no es menos cierto que sus argumentos lógico-jurídicos continúan teniendo vigencia:

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, CONSTITUCIONALIDAD DEL. Es evidente la constitucionalidad de la Ley Adjetiva Penal Federal, toda vez que resultaría ilógico suponer al Congreso de la Unión investido para establecer delitos del orden federal e imposibilitado para señalar el procedimiento respectivo, y a mayor abundamiento, la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución General de la República, expresamente faculta al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades y, entre estas, si bien existe la contenida en la fracción XXI autorizándolo asimismo para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, sin embargo, tal facultad no es limitativa en tal aspecto, ya que del contenido de las diversas fracciones que contiene el precepto constitucional mencionado, también se advierte mayor amplitud de facultades para legislar en otros aspectos de interés general del país como son, entre otros, los relativos a la economía, el comercio, a la emigración y la inmigración, la salud general de la República, etc., etc. (fracción X y XVI), con el correspondiente corolario que se contiene en la fracción XXX del multicitado precepto que amplía la facultad legislativa del Congreso de la Unión para expedir todos aquellos ordenamientos que sean necesarios para hacer efectivas las facultades expresa y específicamente concedidas en tal precepto, y siendo esto, así, lógica y necesariamente incluyen la facultad de definir conductas que, en cuanto transgresoras de esas disposiciones, deben ser consideradas delictuosas y fijar los castigos que ellas ameritan.

Primera Sala. Amparo directo 6357/55. Quinta Época. Fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 19 de septiembre de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Juan José González Bustamante. Tomo: CXXIX, Página: 750

SEGUNDO ARGUMENTO

Este se basa esencialmente en el espíritu federalista de la constitución y principalmente en el artículo 123 apartado A, ya que el propio precepto señala que la facultad para crear las normas que regulen las relaciones entre el capital y el trabajo solo deben corresponder única y exclusivamente a la Federación, pues de lo que se trata es de crear igualdad en las condiciones laborales mínimas para toda la clase trabajadora del país, ya que si se dejase legislar a las entidades federativas en la materia laboral, se rompería el equilibrio entre los factores de la producción que se busca conseguir en la república; si ese fuera el caso, en algunos Estados los patrones y los trabajadores se verían con mayores o menores beneficios según las legislaciones de cada entidad.

Para sustentar el anterior argumento debemos abordarlo desde el punto de vista histórico para entender el origen de la federalización de las leyes del trabajo:

Si se recuerda el tema 3.5. durante su desarrollo se hablo de la historia de las leyes laborales en México, con base en ello solo basta recordar el grave problema que se suscitó cuando cada entidad federativa elaboraba su propia Ley del Trabajo imponiendo condiciones laborales diversas, tales como, jornadas máximas desiguales, trabajo para menores regulados de distinta forma, días de descanso obligatorio diferentes, etc., por lo que éste tipo de problemas fue la causa fundamental de la creación de la Ley Federal del Trabajo con su respectiva reforma constitucional al artículo 123 y al 73

fracción X, es decir, la respuesta del gobierno federal a ese problema fue, precisamente, federalizar la legislación del trabajo, lo que significaba unificar en una sola ley federal todas las normas del trabajo para evitar la discordancia entre una y otra entidades federativas y el descontento producido entre la clase patronal y la clase trabajadora, por lo que si el Legislativo del Estado de México pretende crear normas que sancionen conductas en materia laboral estaría desvirtuando el espíritu constitucional, principalmente del artículo 123 en lo que respecta a su federalismo y con ello se vuelve a caer en los problemas que se trataban de salvar con la reforma planteada por el entonces Presidente Emilio Portes Gil; para concluir nos remitimos a la transcripción parcial de la iniciativa presentada por el mencionado expresidente, misma que se puede consultar en el 3.5. de la presente tesis. Éste argumento, en esencia, está basado en las ideas desarrolladas por el doctor Carpizo, quien a su vez se apoya en el doctor Mario de la Cueva.¹⁰²

La idea anterior se ve reforzada con una tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encontrada a lo largo de nuestra investigación, que refiere las anteriores argumentaciones para sustentar una posición idéntica a la nuestra, misma que se transcribe a continuación:

TRABAJO, FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN TODO LO RELATIVO A (ARTICULO 276 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE VERACRUZ). La reforma publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929 que se hizo en el preámbulo del artículo 123 constitucional, tuvo como objeto sustraer las facultades de las legislaturas de los Estados que en materia laboral les concedió el texto original del citado artículo 123, a fin de unificar la política nacional en materia laboral, que comprende todas las relaciones derivadas de un contrato de trabajo, buscando el equilibrio entre los factores de la producción, capital y trabajo, procurando evitar todo lo que constituía una explotación desmedida entre la clase patronal y la clase trabajadora, sin la participación efectiva de esta última en las ganancias de la empresa. Conforme a tales facultades, se han

¹⁰² Cfr., CARPIZO MCGREGOR. *Op. cit.*, p. 110.

dictado las normas que se han estimado necesarias a regular el salario mínimo, la jornada máxima, el reparto de utilidades, etcétera, siempre referidas, dichas normas, a todas aquéllas materias que garanticen el equilibrio económico de las clases patronal y trabajadora. Por eso se ha tomado en cuenta en la legislación laboral, la conducta de la clase patronal, cuando aprovechándose de su condición económica superior a la del obrero, actúa dolosamente en contra de este último y le causa daños intencionalmente en su patrimonio. Legislar sobre este aspecto de la conducta patronal no queda fuera del ámbito de la materia laboral. Se deduce la competencia de la Federación para dictar disposiciones de carácter penal derivadas de las relaciones obrero patronales, porque siendo la Ley Federal del Trabajo ordenamiento producto del Congreso Federal, éste puede otorgar competencia para legislar en materia penal laboral, pero desde luego se estima que es la ley constitucional la que a través de los artículos 73, fracciones X y XXI, y 123, la que otorga competencia a la Federación para reglamentar los actos relativos a las relaciones obrero patronales y que según el espíritu del legislador es para buscar el justo equilibrio económico entre los factores de la producción, capital y trabajo, en ocasión de que medie un contrato laboral. Consecuentemente y en concordancia con el artículo 124 constitucional, si la Constitución otorga expresamente facultades a la Federación para legislar en materia laboral, aun para sancionar conductas derivadas de una relación laboral, dicho campo no queda reservado a los Estados de la Federación. Así, si el artículo 276 del Código Penal del Estado de Veracruz, señala determinadas sanciones para algunas conductas que considera dañosas socialmente sin tomar en cuenta que éstas se derivan de una relación laboral, invade las facultades que ahora tiene la Federación en materia laboral para expedir todas aquellas disposiciones pertinentes para lograr el justo equilibrio entre los factores concurrentes a la producción: capital y trabajo.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Amparo en revisión 1435/67. Alfonso García Núñez. 16 de julio de 1974. Mayoría de trece votos. Disidentes: Franco Rodríguez, Rivera Silva, Rocha Cordero, Palacios Vargas, Solís López, Mario G. Rebolledo. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera. Secretario: Juan Muñoz Sánchez. Séptima Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 67 Primera Parte. Página: 79.

Por lo anterior consideramos que la jurisprudencia en cita es correcta en sus razonamientos pues sustenta en algunas disposiciones constitucionales la facultad penal de la Federación en lo que respecta a la materia laboral-penal (numerales 73 fracciones X y XXX y 123), pues ellos conceden implícitamente la mencionada facultad, tal y como lo hemos demostrado en el tema anterior, además de justificar la federalización de la materia laboral

incluyendo su aspecto sancionador, tal y como lo hemos demostrado en el desarrollo de la presente tesis.

4.4. PROPUESTA

A fin de evitar equívocos en las ideas que se expresarán al formular nuestras propuestas, es necesario hacer algunas precisiones previas.

Durante el desarrollo del trabajo ha quedado delimitado el tema central, que es la violación a la Constitución Federal por el Congreso del Estado de México, desde el momento en que expidió su Código Penal vigente que contiene delitos en materia laboral.

También se establece que con la expedición del citado Código Penal se crea un conflicto de leyes, en el sentido de que también la Ley Federal del Trabajo contempla delitos derivados de las relaciones obrero patronales.

Es importante destacar, que en el transcurso de nuestra investigación nos dimos cuenta que la problemática anterior no es exclusiva del Estado de México, sino que se presenta en otros Estados de la Federación como Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas (anexos 3 a 8), lo cual implica otras tantas violaciones al Pacto Federal por dichas entidades federativas; esto nos lleva a extender nuestra propuesta de la forma en que más adelante lo explicamos.

El problema no puede resolverse simplemente con una interpretación de la constitución en el sentido de que, como ya lo hemos comprobado con anterioridad, las normas en conflicto no pueden coexistir validamente dentro del marco constitucional pues indefectiblemente interfieren entre ellas.

Hechas las precisiones anteriores y en atención a los argumentos expuestos en el subcapítulo anterior, consideramos que ha quedado plenamente demostrado, que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir leyes en materia laboral, incluyendo por supuesto las sanciones penales respecto de las conductas ilícitas en materia del trabajo; con base en lo anterior, es menester realizar una sencilla inferencia para deducir la inconstitucionalidad en que ha incurrido el Legislativo del Estado de México, la cual se puede plantear de la siguiente manera:

Si el Congreso de la Unión es el único facultado constitucionalmente para legislar en materia penal laboral y alguna autoridad distinta al Congreso General legisla en esa materia, ésta última esta violando la Constitución pues esta invadiendo la esfera de competencia del Legislativo Federal y a su vez expidiendo una ley inconstitucional, luego entonces; El Poder Legislativo del Estado de México al incluir el capítulo “DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL” en el Código Penal de dicha entidad, esta cometiendo los siguientes actos que transgreden nuestro orden normativo:

- a) invadiendo la esfera de competencia del Congreso de la Unión.
- b) expidiendo una ley inconstitucional; y en consecuencia,
- c) violando la Ley Suprema.

El planteamiento anterior demuestra que el Legislativo estatal rompe con el sentido y espíritu federal de las normas del trabajo consagradas en los

artículos 73 fracción X y 123 segundo párrafo de nuestra Carta Magna, por lo que el capítulo controvertido del código local tantas veces mencionado, demuestra ser claramente inconstitucional, y por ello proponemos lo siguiente:

I. La total derogación del capítulo DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL del código punitivo estatal citado, con el objeto de que no se siga violentando el Estado de Derecho y se restablezca el mismo *ipso iure*.

II. La derogación de todos los artículos que establezcan delitos en materia laboral y que se encuentran contenidos en los Códigos Penales de Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas (anexos 3 a 8).

III. Considerando como único ordenamiento legítimamente constitucional en materia de delitos contra el trabajo y la previsión social a la Ley Federal del Trabajo, proponemos reformar el artículo 1010 de la citada Ley secundaria, con el fin de incluir en él, las disposiciones legales necesarias para distribuir competencias entre las autoridades locales y federales para la persecución de dichos delitos.

El dispositivo mencionado, a nuestro juicio debería quedar planteado de la siguiente forma, con base en la fracción XXXI del artículo 123 constitucional:

“Artículo 1010. Las sanciones que se impongan por la comisión de infracciones a la presente ley, se harán efectivas por las autoridades que designen las leyes.

La aplicación de las de las disposiciones del presente título, por lo que se refiere a los delitos, corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. Hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado o de envases de vidrio;
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y
22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal;

2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y

3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, aquellos delitos que se establezcan respecto de la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley y respecto a las obligaciones de los patronos en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.”

CONCLUSIONES

PRIMERA. Durante la búsqueda del concepto general de Estado, nos encontramos con el problema de que la mayoría de los autores consultados dan conceptos diversos de dicho término, de acuerdo a diversos factores que se enuncian durante el trabajo. Por tal razón decidimos tomar de entre los conceptos encontrados, el más idóneo para el presente trabajo; y la idoneidad se basó en que el citado concepto incluía los tres elementos que consideramos básicos para todo Estado: el Territorio, la Población y el Gobierno considerando la Soberanía como una cualidad del Estado.

SEGUNDA. Al tratar de conceptualizar al Gobierno como elemento del Estado, se nos presentó el problema de la diversidad de concepciones que existen sobre dicho elemento, ya que incluso hay quienes le denominan Poder y no Gobierno, por ello, y con base en todas las ideas expuestas por los autores, optamos por considerarlo, como el elemento del Estado que le sirve de instrumento para la realización de sus fines y el ejercicio de su soberanía, denominándosele Supremo Poder o Supremo Poder Público y que para su ejercicio se divide en algunos Estados, como en el nuestro, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

TERCERA. Resaltamos la importancia que para nuestro trabajo tiene la Soberanía, destacándola como una cualidad del Estado –aunque algunos no la consideren como tal– y al describirla la concebimos en su doble aspecto, el interior o autonomía y el exterior o independencia.

CUARTA. La forma de Estado Federal es entendida como una unión de Estados, los cuales, sin perder su propia soberanía conforman un Estado superpuesto a todos ellos, y es a quien le transmiten parte de su soberanía para que la ejerza por ellos, principalmente el aspecto exterior o independencia, por lo tanto en un Estado Federal no coexisten dos

soberanías, sino que es una sola ejercida por dos poderes distintos; lo que sí existe son dos esferas de competencia diversas, la federal y la local.

QUINTA. Las entidades federativas son Estados y como tales son entes jurídicos que reúnen los tres elementos esenciales: Territorio, Población, Gobierno; así mismo, por virtud de la autonomía se dan su propia constitución que es la base de su orden jurídico y se encuentra en la cúspide del mismo, pero siempre sometido al orden constitucional aunque siempre esta al nivel del orden jurídico federal.

SEXTA. En el orden jurídico de nuestro Estado Federal, se encuentran cuatro órdenes jurídicos: el constitucional, el federal, el local o estatal y el del Distrito Federal.

SÉPTIMA. Por lo que hace a la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, es necesario recurrir a las facultades implícitas, a las concurrentes y a las coincidentes, además de las expresas para comprender su funcionamiento. Y aunque hay autores que no están de acuerdo con la existencia de facultades concurrentes en el orden jurídico mexicano, por lo menos éstas y las implícitas han sido reconocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OCTAVA. Legislar en materia laboral por lo que se refiere a las relaciones obrero-patronales privadas es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, ello es una facultad expresa que se desprende del artículo 123 segundo párrafo y 73 fracción X.

NOVENA. Legislar en materia penal es facultad de las entidades federativas, incluyendo por supuesto al Estado de México, siempre y

cuando no se trate de las materias que se encuentran señaladas como reservadas a la Federación; ello deriva de la competencia por exclusión que les otorgan los artículos 124 y 73 fracción XXI constitucionales.

DÉCIMA. Actualmente existe un conflicto de leyes por invasión de esferas de competencia entre el Legislativo Federal y el Legislativo del Estado de México, en razón de que éste último al expedir el vigente código penal para su entidad federativa, incluyo en el un capitulo denominado “DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL” el cual contiene tipos penales que sancionan conductas ilícitas en materia laboral, pues específicamente menciona que las sanciones son por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, siendo que la materia penal sí es de su competencia, pero la materia federal esta reservada a la Federación.

UNDÉCIMA. El tema central de la presente tesis que es la inconstitucionalidad del Capítulo DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL del Código Penal para el Estado de México, bien podría aplicarse a otras legislaciones penales estatales, en las cuales durante la investigación se encontró que establecen tipos penales idénticos a los contenidos en el capítulo antes mencionado.

DUODÉCIMA. Durante la investigación nos encontramos un argumento que atribuye la razón a las entidades federativas para legislar en materia penal-laboral argumentando que cuando se otorga la facultad de legislar al Congreso de la Unión se le da la posibilidad de crear normas jurídicas y teniendo éstas la característica de coercibles, implican el que se hagan cumplir por la fuerza pero no a través de una sanción o castigo; por ello esto último corresponde ya a los Estados en uso de sus facultades que por

exclusión les corresponden constitucionalmente; pero con éste razonamiento no comulgamos.

DECIMOTERCERA. El motivo por el cual se reformo en 1929 la Constitución en sus artículos 73 fracción X y 123, y por el cual se expidió el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, fue porque anteriormente cada Estado tenía su propia legislación laboral en la que se establecían distintas disposiciones reguladoras de las relaciones de trabajo, lo cual propicio un caos enorme puesto que en cada entidad se disponían diferentes jornadas máximas, días de descanso, días de vacaciones, etc., ello termino por alentar al titular del Ejecutivo a promover una iniciativa de reforma para federalizar las leyes del trabajo y unificar las normas reguladoras de dicha materia, lo que significa que toda disposición relativa a la materia de trabajo ya sea sustantiva, procesal o sancionadora, debe ser expedida por el Congreso Federal.

DECIMOCUARTA. El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar estableciendo delitos en materia laboral, en virtud de que el artículo 73 frac. XXX lo faculta implícitamente para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas sus demás facultades, incluida la de expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 mismas que son facultad exclusiva del Legislativo Federal.

DECIMOQUINTA. Si legislar en materia laboral-penal es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, entonces el Poder Legislativo del Estado de México, al incluir el capítulo "DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL" en el Código Penal de dicha entidad, esta violando la esfera de competencia del Legislativo Federal, y por tanto, esta expidiendo una ley inconstitucional.

DECIMOSEXTA. No se debe ni siquiera tolerar una violación a la Constitución que se cometa por error o de forma intencional, ni tampoco se puede aceptar la violación cuando ésta se haya hecho de buena fe (si se puede considerar así y existe alguna que lo sea), pues si el Estado de México quería proteger a los trabajadores de su entidad mediante sanciones penales a los patrones, el medio idóneo era presentar una iniciativa al Congreso de la Unión para establecer dichas penas en la legislación federal correspondiente.

DECIMOSÉPTIMA. Dada la clara inconstitucionalidad del capítulo antes mencionado, es indudable que éste debe derogarse con el objeto de que no se siga violando el Estado de Derecho y se restablezca el mismo *ipso iure*.

DECIMOCTAVA. El establecimiento de delitos en materia laboral, no es exclusivo del código punitivo mexiquense, también los contemplan los códigos de otras entidades federativas como Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, por lo que en esos cuerpos normativos también deben ser derogadas todas las disposiciones que contengan delitos en materia laboral.

DECIMONOVENA. En la Ley Federal del Trabajo se debe establecer un artículo que delimite perfectamente el ámbito competencial de las autoridades penales respecto a la persecución y aplicación de las penas por delitos en materia laboral, tomando como base la fracción XXXI del artículo 123 constitucional.

ANEXO 1

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE CREA EL CÓDIGO LABORAL FEDERAL Y DE PROCEDIMIENTOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO CALDERÓN CARDOSO, DEL PAS, EN LA SESIÓN DEL MARTES 24 DE SEPTIEMBRE DE 2002

la consideración de esta honorable Cámara baja, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, de conformidad con la siguiente. Los suscritos diputados federales Beatriz Patricia Lorenzo Juárez y José Antonio Calderón Cardoso de la representación parlamentaria del Partido Alianza Social, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 72 inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

...

Proyecto de Ley Código Laboral Federal y de Procedimientos

...

Libro Tercero DEL DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO

...

TITULO TERCERO Responsabilidades, Sanciones y Personal Jurídico

...

Capítulo II De la responsabilidad y las sanciones

...

Artículo 1005

1.- Los trabajadores, los **empleadores** y los sindicatos, federaciones y confederaciones de unos y otros, podrán denunciar ante las autoridades del Trabajo las violaciones a las normas del trabajo.

2.- Los Jueces Laborales y los Inspectores del Trabajo, tienen la obligación de denunciar ante el Ministerio Público al **empleador** o en quien delegue la responsabilidad de actuar como tal, que:

I. De una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haya dejado de pagar o pague a sus trabajadores cantidades inferiores a las señaladas como salario mínimo general; y

II. Cometa el acto de hostigamiento sexual, previsto en la Fracción II del artículo 143 de este Código.

3.- De igual forma el **juez** laboral deberá denunciar al Ministerio Público al trabajador que habiendo cometido contra el **empleador** actos suficientes para la rescisión de las relaciones laborales, incurra en delitos que deban ser sancionados por la representación social

Artículo 1006

1.- Al **empleador** de cualquier negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haga entrega a uno o varios de sus trabajadores de cantidades inferiores al salario fijado como mínimo general o haya entregado comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores de las que efectivamente hizo entrega, se le castigará con las penas siguientes:

I. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta 50 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 994, cuando el monto de la omisión no exceda del importe de un mes de salario mínimo general del área geográfica de aplicación correspondiente;

II. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta 100 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, cuando el monto de la omisión sea mayor al importe de un mes, pero no exceda de tres meses de salario mínimo general; y

III. Con prisión de seis meses a cuatro años y multa que equivalga hasta 200 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, si la omisión excede a los tres meses de salario mínimo general.

2.- En caso de reincidencia se duplicarán las sanciones económicas a que se refieren cada una de las tres Fracciones de este Artículo.

Artículo 1007

1.- Al Procurador de la Defensa del Trabajo, o al apoderado o representante del trabajador, se les impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de ocho a ochenta veces el salario mínimo general, en los casos siguientes:

I. Cuando sin causa justificada se abstengan de concurrir a dos o más audiencias; y

II. Cuando sin causa justificada se abstengan de promover en el juicio durante el lapso de tres meses.

Artículo 1008

1.- A todo aquel que presente documentos o testigos falsos, se le impondrá una pena de seis meses a cuatro años de prisión y multa de ocho a ciento veinte veces el salario mínimo general.

2.- Tratándose de trabajadores, la multa será el salario que perciba el trabajador en una semana.

Artículo 1009

1.- Las penas consignadas en el artículo anterior, se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad que por daños y perjuicios le resultaren al apoderado o representante.

...

Fuente: Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1098-I, lunes 30 de septiembre de 2002.

ANEXO 2

INICIATIVA DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ROBERTO RUIZ ÁNGELES, A NOMBRE DE INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PRI, PAN Y PVEM, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 12 DE DICIEMBRE DE 2002

...

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo

...

Título Decimosexto Responsabilidades y Sanciones ...

Artículo 1003. Los trabajadores, los **empleadores** y los sindicatos, federaciones y confederaciones de unos y de otros podrán denunciar ante las autoridades del trabajo las violaciones de las normas del trabajo.

Los Presidentes de las Juntas Especiales y los inspectores del Trabajo tienen la obligación de denunciar ante el Ministerio Público al **empleador** de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haya dejado de pagar o pague a sus trabajadores cantidades inferiores a las señaladas como salario mínimo general.

Artículo 1004. Al **empleador** de cualquier negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haga entrega a uno o varios de sus trabajadores de cantidades inferiores al salario fijado como mínimo general o haya entregado comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores a aquellas de que efectivamente hizo entrega se le castigará con las penas siguientes:

I. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta 50 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido en el artículo 992, cuando el monto de la omisión no exceda del importe de un mes de salario mínimo general del área geográfica de aplicación correspondiente;

II. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta a 100 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido en el artículo 992, cuando el

monto de la omisión sea mayor que el importe de un mes, pero no exceda de tres meses de salario mínimo general del área geográfica de aplicación correspondiente; y

III. Con prisión de seis meses a cuatro años y multa que equivalga hasta a 200 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido en el artículo 992, si la omisión excede de los tres meses de salario mínimo general del área geográfica de aplicación correspondiente.

En caso de reincidencia, se duplicarán las sanciones económicas a que se refieren cada una de las tres fracciones de este artículo.

Artículo 1005. Al procurador de la Defensa del Trabajo o al apoderado o representante del trabajador se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de 8 a 80 veces el salario mínimo general **vigente en el Distrito Federal** en los casos siguientes:

I. Cuando sin causa justificada se abstengan de concurrir a dos o más audiencias; y

II. Cuando sin causa justificada se abstengan de promover en el juicio durante el lapso de tres meses.

Artículo 1006. A todo el que presente documentos o testigos falsos se impondrá una pena de seis meses a cuatro años de prisión y multa de 8 a 120 veces el salario mínimo general **vigente en el Distrito Federal**. Tratándose de trabajadores, la multa será el salario que reciba el trabajador en una semana...

Fuente: Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1172, lunes 20 de enero de 2003.

ANEXO 3

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

LIBRO SEGUNDO

TITULO NOVENO

DELITO CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL

CAPITULO ÚNICO

VIOLACIÓN DE LAS LEYES SOBRE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

ARTÍCULO 264.- Se impondrán de tres días a un año de prisión al patrón que habitualmente y violando la Ley Federal de Trabajo:

I.- Pague los salarios de los trabajadores en mercancías, vales, fichas, tarjetas o en moneda que no sea de curso legal.

II.- Retenga, en todo o en parte, los salarios de los trabajadores en concepto de multa, o por cualquier otro que no esté autorizado legalmente.

III.- Pague los salarios de los trabajadores en tabernas, cantinas, prostíbulos o en cualquier otro lugar de vicio, excepto que se trate de empleados de esos lugares.

IV.- Obligue a sus trabajadores a realizar jornadas sin descanso, que excedan de ocho horas en las labores diurnas y de siete en las nocturnas.

V.- Imponga labores insalubres o peligrosas y trabajos nocturnos injustificados a las mujeres y a los jóvenes menores de dieciséis años.

VI.- No pague a sus trabajadores el salario mínimo que les corresponda.

VII.- Al que, valiéndose de la ignorancia o de las malas condiciones económicas de los trabajadores a su servicio, les pague cantidades inferiores a las que legalmente les correspondan por las labores que ejecutan o los haga otorgar recibos o comprobantes de pago de cualquier clase que amparen sumas de dinero superiores a las que efectivamente entrega.

ARTICULO 265.- Se aplicará prisión de uno a cinco años, y hasta treinta días multa, al patrón que con el sólo propósito de eludir el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Ley Federal del Trabajo, impute indebidamente a uno o más de sus trabajadores la comisión de un delito o falta.

Se publico en el boletín num. 15 del 10 de marzo de 2002.por Decreto No.802 del H. Congreso del Estado de Baja California Sur

ANEXO 4

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO SEGUNDO DELITOS CONTRA LA COLECTIVIDAD

SUBTÍTULO TERCERO

DELITOS CONTRA LA ECONOMÍA PÚBLICA ESTATAL

CAPÍTULO TERCERO DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL

ARTÍCULO 217

Se impondrá de tres días a un año de prisión, al patrón que habitualmente y violando la Ley Federal del Trabajo:

I.- Pague los salarios a los trabajadores en mercancías, vales, fichas, tarjetas o en moneda que no sea de curso legal;

II.- Retenga, en todo o en parte, los salarios de los trabajadores en concepto de multa, o por cualquier otro que no esté autorizado legalmente;

III.- Pague los salarios de los trabajadores en tabernas, cantinas, prostíbulos o en cualquier otro lugar de vicio, excepto que se trate de empleados de esos lugares;

IV.- Obligue a sus trabajadores a realizar jornadas sin descanso, que excedan de ocho horas en las labores diurnas y de siete en las nocturnas;

V.- Imponga labores insalubres o peligrosas y trabajos nocturnos injustificados a las mujeres y a los jóvenes menores de dieciocho años;

VI.- No pague a sus trabajadores el salario mínimo que les corresponda;

VII.- No participe de las utilidades a sus trabajadores, una vez que éstas están legalmente comprobadas; y

VIII.- No proporcione a sus trabajadores la capacitación y adiestramiento, una vez agotados los requerimientos de su implementación.

ARTÍCULO 218

Se impondrá de uno a cinco años de prisión y de tres a trescientos cincuenta días-multa, al patrón que con el solo propósito de eludir el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Ley Federal del Trabajo, impute indebidamente a uno o más de sus trabajadores, la comisión de un delito o falta.

ANEXO 5

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO

LIBRO SEGUNDO

TITULO DÉCIMO NOVENO DELITOS CONTRA LA ECONOMÍA DEL ESTADO Y EL BIENESTAR SOCIAL

CAPITULO I DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL

Artículo 334.- Incurre en responsabilidad delictiva todo patrón, persona física o moral, que incurra en alguno de los hechos siguientes:

- I.- Retrasar el pago de los salarios devengados por más de diez días;
- II.- Pagar salarios de los trabajadores en mercancías, vales, fichas, tarjetas o en moneda que no sea de curso legal;
- III.- Retener, en todo o en parte, los salarios de los trabajadores, en concepto de multa, deuda o por cualquier causa que no esté autorizada legalmente;
- IV.- Pagar los salarios de los trabajadores en tabernas, cantinas, prostíbulos o cualquier otro lugar de vicio, salvo que trabajen en esos lugares;
- V.- Imponer labores insalubres o peligrosas y trabajos nocturnos a las mujeres y los jóvenes menores de 16 años;
- VI.- Violar sin causa justificada, en perjuicio de los trabajadores los convenios formalizados ante la Junta de Conciliación y Arbitraje y ante los funcionarios o empleados de ésta que sean competentes para autorizar semejantes convenios;
- VII.- Sostener y organizar directa o indirectamente por sí o por interpósita persona, sindicatos blancos dentro de sus negociaciones o por cualquier otro medio procurar divisiones y discordias entre las organizaciones de trabajadores legalmente reconocidos.
Se entiende por sindicato blanco el que se constituye bajo la dirección o tutela de los patrones, con el objeto de eludir el empleo de trabajadores realmente sindicalizados; o
- VIII.- Cuando pague a los trabajadores un salario inferior al mínimo.

Artículo 335.- Las infracciones delictuosas mencionadas en el artículo que precede se sancionarán con prisión de tres meses a un año y multa de 20 a 200 días.

Cuando el infractor fuere persona jurídica colectiva, las sanciones anteriores serán impuestas al gerente, administrador o representante de la misma que hubiere intervenido en los hechos. Además a juicio del juez o tribunal podrán imponerse las penas o medidas de seguridad que establecen los artículos 70 y 71 de este Código, por el tiempo y modo que se estime conveniente.

En el caso que previene la fracción VII del artículo anterior, se decretará la disolución del sindicato.

Artículo 336.- Se impondrá hasta la mitad más de las penas del fraude, al patrón que dolosamente, para hacerse insolvente o para eludir el pago de indemnización por despidos, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales o por alguna responsabilidad proveniente del contrato de trabajo, simule contratos u operaciones que importen créditos en su contra. Se presumirá la simulación cuando el crédito supuesto, grave en más del 50% el capital del patrón.

Artículo 337.- Cuando el infractor fuere una persona jurídica colectiva, se aplicará la regla contenida en el párrafo segundo del artículo 335 de este Código.

Artículo 338.- Se aplicará prisión de uno a cinco años y multa de 20 a 100 días, al patrón que con el solo propósito de eludir el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Ley Federal del Trabajo, impute indebidamente a uno o más trabajadores, la comisión de un delito o falta.

Código publicado en el Periódico Oficial, el sábado 9 de junio de 1990.por Decreto No. 258

ANEXO 6

CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

LIBRO SEGUNDO

PARTE ESPECIAL

TITULO DÉCIMO NOVENO

DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL DE LOS PATRONES EN EL FUERO LOCAL DEL TRABAJO

Artículo 336.- Con relación al fuero local del trabajo, se impondrán de dos a cinco años de prisión y multa de doscientos a quinientos días de salario al patrón que:

I. Pague los salarios de los trabajadores en mercancías, vales, fichas, tarjetas o en moneda que no sea del curso legal;

II. Retenga, en todo o en parte, los salarios de los trabajadores, en concepto de multa, deuda o por cualquier otro que no esté autorizado legalmente;

III. Pague los salarios de los trabajadores en tabernas, cantinas, prostíbulos o en cualquier otro lugar de vicio, salvo que se trate de trabajadores de esos centros;

IV. Obligue a los trabajadores a realizar jornadas sin descanso, que excedan de ocho horas en las labores diurnas y de siete en las nocturnas, salvo las expresamente determinadas en la Ley Federal del Trabajo;

V. Imponga labores insalubres o peligrosas o trabajos nocturnos a las mujeres y a los jóvenes menores de dieciséis años, salvo los casos que exceptúa la Ley Federal del Trabajo;

VI. Permita la venta de bebidas embriagantes y juegos de azar en los centros de trabajo;

VII. No pague a sus trabajadores el salario mínimo imperante en la región;

VIII. Se haga aparecer dolosamente insolvente para eludir el pago de salarios e indemnizaciones debidas a los trabajadores;

IX. No proporcione asistencia médica en casos de accidentes graves de trabajo cuando estuviere obligado a tener servicio médico dentro de la fabrica; y,
X. Obligue a trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable a la mujer embarazada, tres meses antes y uno después del parto; cuando le niegue los descansos necesarios para la lactancia, durante ese período, o cuando la despida para no pagarle los salarios correspondientes a los descansos a que se refiere esta fracción.

Artículo 337.- Las violaciones a que se refiere el artículo anterior no producen responsabilidad penal tratándose del servicio doméstico.

Artículo 338.- Cuando los delitos a que se refiere el artículo 336 aparezcan cometidos por una persona jurídica de derecho privado, la sanción de prisión se impondrá al patrón, gerente, director o administrador o encargado que hubiere ordenado los hechos, sin perjuicio de que el juez, si lo estima conveniente, imponga la sanción de suspensión de actividades o disolución de la persona jurídica colectiva, en los términos de los artículos 23, fracción XVI y 70.

Código publicado en el Suplemento del Periódico Oficial el 7 de Julio de 1980 por Decreto número 186

ANEXO 7

CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

PARTE ESPECIAL

TITULO DÉCIMO SEXTO DELITOS CONTRA LA ECONOMÍA PÚBLICA

CAPITULO II DELITOS CONTRA EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES

ARTICULO 295. Comete el delito a que se refiere este Capítulo el patrón de cualquier negociación industrial, minera, comercial, agrícola, o de servicios de la competencia estatal, que entregue a uno o varios de sus trabajadores cantidades inferiores al salario fijado legalmente como mínimo o entregue comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores a los que efectivamente hizo entrega.

Este delito se sancionará con una pena de uno a tres años de prisión y sanción pecuniaria de cien a trescientos días de salario mínimo.

ARTICULO 296. Al patrón de los establecimientos mencionados en el artículo anterior que entregue alcohol o bebidas embriagantes a sus trabajadores como

pago, total o parcial del salario, se le impondrá una pena de uno a cuatro años de prisión y sanción pecuniaria de cien a cuatrocientos días de salario mínimo.

ARTICULO 297. También comete el delito a que se refiere el presente Capítulo el patrón de los establecimientos señalados en el artículo 295 de este Código que:

I. Paga los salarios a los trabajadores en mercancías, vales, fichas, tarjetas o en moneda que no sea de curso legal;

II. Retiene, en todo o en parte, los salarios de los trabajadores en concepto de sanción económica o por cualquier otro que no esté autorizado legalmente;

III. Paga los salarios de los trabajadores en tabernas, cantinas, prostíbulos o en cualquier otro lugar de vicio, excepto que se trate de los empleados de esos lugares;

IV. Obliga a sus trabajadores a realizar jornadas sin descanso, que excedan de los límites señalados por la ley de la materia, o

V. Impone labores insalubres o peligrosas y trabajos nocturnos ilegales a sus trabajadores.

Este delito se penará con sanción pecuniaria de cien a quinientos días de salario mínimo.

Código publicado en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial, el sábado 30 de septiembre de 2000. por DECRETO 571

ANEXO 8

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE ZACATECAS

TITULO DÉCIMO NOVENO

DELITOS CONTRA LA ECONOMÍA PÚBLICA Y CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL

LIBRO SEGUNDO

DE LOS DELITOS EN PARTICULAR

CAPITULO II

DELITOS CONTRA EL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL

353.- Incurrir en responsabilidad penal todo patrón, persona física o moral, que ejecute alguno de los hechos siguientes:

I.- Pagar a sus trabajadores salarios inferiores al mínimo establecido por la ley en la localidad;

II.- Retrasar el pago de los salarios devengados, por más de diez días;

III.- Pagar los salarios de los trabajadores en mercancías, vales, fichas, tarjetas o en moneda que no sea del curso legal;

IV.- Retener, en todo o en parte los salarios de los trabajadores en concepto de multa, deuda, o por cualquier otro que no esté autorizado legalmente;

V.- Pagar los salarios de los trabajadores en tabernas, cantinas, prostíbulos o en cualquier otro lugar de vicio;

VI.- Obligar a los trabajadores a realizar jornadas sin descanso que excedan de once horas en las labores diurnas y de siete en las nocturnas;

VII.- Imponer labores insalubres o peligrosas y trabajos nocturnos a las mujeres y a los jóvenes menores de dieciséis años;

VIII.- Violar sin causa justificada en perjuicio de los trabajadores, los convenios formalizados ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, o ante los funcionarios o empleados de ésta que sean competentes para autorizar semejantes convenios; o

IX.- Sostener u organizar directa o indirectamente, por sí o por interpósita persona, sindicatos blancos dentro de las negociaciones, o por cualquier otro medio procurar divisiones o discordias entre las organizaciones de trabajadores legalmente reconocidas.

Se entiende por sindicato blanco al que se constituye bajo la dirección o tutela de los patrones, con el objeto de eludir el empleo de trabajadores realmente sindicalizados.

354.- Las infracciones delictuosas mencionadas en el artículo que precede, se sancionarán con prisión de un mes a dos años y multa de tres a veinte cuotas.

Cuando el infractor fuere una empresa, sociedad o cualquier otra persona moral pública o privada, las sanciones anteriores serán impuestas al director, gerente, administrador, representante o responsable que hubiere intervenido en los hechos y, además a juicio del juez podrá imponerse a la persona moral la suspensión de sus actividades por un término hasta de un año o disolución de la misma.

En el caso que previene la fracción IX del artículo anterior, se decretará la disolución del sindicato blanco.

355.- Se impondrá prisión de un mes a dos años y multa de cinco a veinte cuotas, independientemente de las sanciones que corresponda imponer por otras disposiciones de este Código o de otra ley aplicable, al patrón que dolosamente, para hacerse aparecer insolvente y para eludir el pago de la indemnización por despidos, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales o por alguna otra responsabilidad proveniente de la relación laboral o del contrato de trabajo, simule contratos u operaciones que importen créditos en su contra.

Se presumirá la simulación por la circunstancia de que el crédito supuesto grave en más de cincuenta por ciento el capital del patrón.

Cuando el infractor fuere una empresa, sociedad o cualquiera otra persona moral, se aplicará la sanción prevista en el párrafo segundo del artículo anterior.

356.- Se impondrá prisión de un mes a dos años y multa de cinco a veinte cuotas, independientemente de las sanciones que corresponda imponer por otra u otras disposiciones de este Código o de otra ley aplicable, al patrón que dolosamente, para eludir el pago de obligaciones legítimas, burlando a sus acreedores y queriendo aprovechar en su favor los privilegios que la ley reconoce a los créditos en favor de los trabajadores, simule créditos o cualquier otra obligación por supuestas responsabilidades provenientes de la relación laboral o del contrato del trabajo.

Cuando el responsable fuere una persona moral, se observará lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 355.

357.- Por los mismos hechos a que se refiere el artículo anterior y la fracción IX del artículo 353, se sancionará a los trabajadores o personas que intervengan en el sindicato blanco o en la simulación, imponiéndoles la mitad de las sanciones previstas en dichas disposiciones.

Se presumirá la simulación por la circunstancia de que el trabajador o trabajadores que intervengan en ella, no sean sindicalizados, o no estén dedicados habitualmente al género de trabajo mencionado en el contrato respectivo, o sean ascendientes, descendientes, cónyuge o hermanos del patrón.

Código publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del 17 de Mayo de 1986.por Decreto núm. 241

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª, Porrúa, México, 1997, 1126 pags.

_____ y Eduardo López Betancourt, *Delitos especiales. Doctrina –Legislación – Jurisprudencia*, 5ª. ed., Porrúa, México, 1998, 662 pags.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría General del Estado*, Harla, México, 1990, 375 pags.

ARILLAS BAS, Fernando, *Derecho Penal. Parte General*, Porrúa, México, 2001, 350 pags.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 1999, 915 pags.

BIDART CAMPOS, Germán José, *Derecho Político*, Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1962, 575 pags.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, trad. Pablo Lucas Verdú, Tecnos, Madrid, 1965, 742 pags.

BERGER G. et al, *El Federalismo y Federalismo Europeo*, Tecnos, Madrid, 1965, 352 pags.

BREÑA GARDUÑO, Francisco, *Ley Federal del Trabajo. Comentada y concordada*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2002, 1099 pags.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª ed., Porrúa, México, 2001, 1087 pags.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Harla, México, 1990, 559 pags.

CARBONELL, MIGUEL, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, 2ª ed, Porrúa, México, 1999,

CARMAGNANI, Marcello, coordinador, *Federalismos Latinoamericanos. México / Brasil / Argentina*, Editorial FCE, México, 1993, 416 pags.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 7ª ed., Porrúa, México, 1999, 607 pags.

CUEVA, Mario de la, *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 14ª ed, Editorial Porrúa, México, 2001, 776 pags.

DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado, Elementos de filosofía política*, Editorial Jus, México, 1946,

DÁVALOS, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, 3ª ed., Porrúa, México, 1998, 250 pags.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, 1977, Tomo X.

FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema Federal*, Porrúa, México, 1998, 337 pags.

GARCÍA, Aurelio, *Ciencia del Estado*, Tomo I, 4ª ed., Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1978, 400 pags.

GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2001, 1168 pags.

GAMÍZ PARRAL Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 1990, 628 pags.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 11ª ed, Editorial Porrúa, México, 1998.

GRAMSCI, Antonio, *La política y el Estado moderno. Escritos uno*, 3ª ed., Premia editora, México, 1980, 174 pags.

HAMILTON, Alexander et al, *El Federalista*, prologado por Gustavo R. Velasco, 2ª ed., Editorial FCE, México, 1974,

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales, segunda serie*, 2ª ed., Editorial Jus, México, 1990, 322 pags.

HIDALGA, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2002, 675 pags.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti 2ª ed., Editorial Continental, México, 1958, 647 pags.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, 15ª ed., Editora Nacional, México, 1983, 544 pags.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Introducción al Derecho Penal*, 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, 303 pags.

_____, *Teoría del delito*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, 303 pags.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de Derecho Constitucional*, Instituto de Capacitación Política, México, 1982, 680 pags.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1983, 447 pags.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, *El control interno de las constituciones de los Estados de la República Mexicana. Perspectivas de un nuevo federalismo*, Porrúa, México, 1998, 240 pags.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª ed., Editorial Pax, México, 1988, 647 pags.

ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Cultura, México, 1961, 628 pags.

OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto, *Delitos Federales*, 3ª ed., Porrúa, México, 1998, 748 pags.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, 847 pags.

POLO BERNAL, Efraín, *Manual de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1985, 383 pags.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 31ª ed., Porrúa, México, 1999, 531 pags.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Porrúa, México, 1999.

RAMÍREZ FONSECA, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Pac, México, 1988.

————— *Ley Federal del Trabajo comentada*, 9ª ed., Editorial Pac, México, 1997, 934 pags.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª ed., Porrúa, México, 2002, 791 pags.

SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 14ª ed., Porrúa, México, 1998, 849 pags.

————— *Ciencia Política, La proyección actual de la Teoría General del Estado*, 5ª ed., Porrúa, México, 1980, 768 pags.

TOQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 2ª ed., Editorial FCE, México, 2000, 751 pags.

LEGISLACIÓN

Código Penal del Estado de Baja California, 2ª ed. Porrúa, México, 1980.

Código Penal para Estado de México, Delma, México, 1994.

Código Penal del Estado de México, Editorial SISTA, México, 2002.

Código Penal para el Estado de Hidalgo, Editorial SISTA, México, 2002.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, Librerías Teocalli, México, 1979.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10ª ed., ISEF, México, 2004.

Ley Federal del Trabajo, 1ª ed., Delma, México, 2002.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

BECERRA BAUTISTA, José, “Las normas penales como elemento sancionador de leyes federales”, *Revista Criminalia*, Año X, mayo 1944, n. 9, México, pags. 560-567

MATOS ESCOBEDO, Rafael, “Limites de las facultades federales para legislar en materia penal”, *Revista Criminalia*, Año XI, abril 1945, n. 4, México, pags. 194 -200.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

“Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados”, dirección en internet: http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_iniciativas.html, fecha de consulta: 17 de febrero de 2004.

“Legislación federal y de diversas entidades federativas”, dirección en internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2004.

“Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones?”, MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, dirección en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/384/27.pdf>, fecha de consulta 6 de enero de 2005.

Semanario Judicial de la Federación en base de datos IUS 2003, Jurisprudencia y tesis aisladas, Novena Época, Apéndices de 1917-1954 a 1917-1995, CD-1.

Semanario Judicial de la Federación en base de datos IUS 2003,
Jurisprudencia y tesis aisladas, Quinta a Octava Épocas, Informes
de labores de 1928 a 2002, CD-2.