

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 120 CONSTITUCIONAL

SUMARIO: 1. *Antecedentes*. 2. *Constitución de 1857*. 3. *Constitución de 1917*. 4. *Doctrina*. 5. *Criterio de la Suprema Corte de Justicia*. 6. *Análisis lógico-jurídico del artículo 120 constitucional*. 7. *El federalismo y la autonomía de los estados*. 8. *Eficacia del artículo 120 constitucional*. 9. *Conclusiones: ¿Debe dejarse como está? ¿Debe derogarse? ¿Debe modificarse su redacción? O bien, ¿debe dársele un sentido actual y dinámico a través de una ley reglamentaria?* 10. *Obras consultadas*.

1. *Antecedentes*

El artículo 114 de la Constitución de 1857 es el antecedente directo e inmediato del artículo 120 actual; inclusive en cuanto a su texto, que es exactamente el mismo.

2. *Constitución de 1857*

La discusión y aprobación del artículo 114 de esta Constitución fueron muy debatidas y despertaron múltiples polémicas, cuyos argumentos aún parecen flotar entre los de nuestros distinguidos estudiosos del derecho constitucional. Según el *Diario de los Debates*, el artículo 114 citado se aprobó por mayoría de votos (cincuenta y cinco contra veinticuatro), en la célebre sesión del once de noviembre de 1856, después que distinguidos constituyentes lograron convencer a la mayoría de que la obligación plasmada en ese artículo fundamental no significaba que los gobernadores de las entidades federativas fueran simples órganos administrativos subordinados a la Federación, ni tampoco que se estuviera desconociendo ni haciendo letra muerta el federalismo, sino que, antes bien, precisamente para mantener la unidad del Estado nacional era menester fomentarla mediante el apoyo institucional de las entidades que lo integran; apoyo por demás necesario para que esa unidad no quedara al arbitrio ni a la libre voluntad de cada gobernador, dadas las vicisitudes bélicas entonces prevalecientes; apoyo que se elevara a rango constitucional para imprimir así otro principio rector del federalismo.

3. *Constitución de 1917*

Dos cosas llaman la atención: la aprobación sin discusión y por unanimidad de ciento cincuenta y cuatro votos del artículo 120 constitucional que, como se dijo, repite literalmente el mismo texto del artículo 114 de la Constitución de 1857. Esos hechos autorizan suponer que aquel artículo no fue objeto de análisis ni de mayor interés para los constituyentes, quienes quizá hasta con dispensa de discusión, se concretaron a someterlo a votación con el resultado señalado.

4. *Doctrina*

Después de un análisis del precepto, el respetable maestro Felipe Tena Ramírez concluye que aquél debe desaparecer, tanto porque subvierte el federalismo, cuanto porque carece de razón de ser y ha sido letra muerta en la historia del Estado mexicano.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, por su parte, sostiene que la obligación a cargo de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales, previstas en el artículo 120 constitucional,

... reitera el principio de hegemonía que dentro de cualquier Estado miembro tienen los ordenamientos federales sobre las leyes locales e incluso frente a su misma Constitución particular, principio que se proclama en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental... En efecto, si los gobernadores tienen el deber de hacer cumplir dentro de su respectiva entidad las leyes federales sin salvedad ni distingo de ninguna especie, es evidente que en el ejercicio de sus funciones administrativas deben preferir la aplicación de dichas leyes sobre los ordenamientos locales que los contraríen, incurriendo en responsabilidad oficial en caso de que violen esta obligación, la cual, a su vez, está evidentemente condicionada a que sea la misma ley federal la que imponga, pues si su cumplimiento incumbe sólo a las autoridades de la Federación, tal obligación no surge.

En el siglo pasado, don Mariano Coronado, refiriéndose al artículo 114 de la Constitución de 1857, decía lo siguiente:

Las leyes federales son obligatorias en toda la nación, pero solamente cuando han sido publicadas en debida forma. El Presidente de la República promulga la ley; mas era preciso que en los Estados fuera publicada para que llegase a conocimiento de todos sus habitantes y surtiese los efectos correspondientes. Incumbe el deber de la

publicación en cada Estado a los gobernadores, como la autoridad más caracterizada de ellos.

Mas también tienen los gobernadores la obligación de hacer cumplir las leyes federales. Este deber se satisface, según cada caso, en el círculo natural de las atribuciones del Poder ejecutivo. Algunas veces se ordena que los gobernadores expidan disposiciones reglamentarias para el mejor cumplimiento de la ley; en tal evento deben aquellos dictar las que juzguen conducentes al referido objeto.

Respecto del mismo artículo 114 de la Constitución de 1857, don Isidro Montiel y Duarte lo concordaba con la Constitución de 1824, diciendo que según ésta "... los Estados tienen la obligación de guardar la Constitución y leyes generales de la Unión y los tratados, artículo 161". Y agregaba: "Véanse las órdenes de 19 de abril y 18 de mayo de 1822 y la ley de 11 de noviembre de 1824."

Miguel Lauz Duret, al ocuparse del artículo 120 constitucional, señalaba lo siguiente:

Para terminar, debe hacerse presente que la Constitución ordena en el artículo 120 que los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales con la sanción establecida en el artículo 108, que previene que esos funcionarios son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, debiendo ser juzgados en caso de incumplimiento o desobediencia por el Senado Federal erigido en Gran Jurado. Contra esta disposición se levantaron muchas voces en el Congreso de 57, alegando que era subalternar los altos funcionarios locales al Poder Federal, lo que mermaba todavía más el prestigio político de los Estados; pero ni entonces, ni en la Constitución actual prevaleció este criterio, dejándose, y únicamente por razones de conveniencia política, esa obligación a cargo del Ejecutivo local. De no ser así, la Federación tendría que publicar y hacer cumplir sus disposiciones por funcionarios propiamente federales, lo que daría lugar a discusiones y conflictos de carácter grave entre las autoridades locales y federales.

Y aunque es cierto que la Federación actúa como hemos demostrado, sobre los habitantes tomados individualmente de cada Estado y no sobre los Poderes del mismo, valiéndose para tales fines de los jueces de Distrito en materia de justicia federal, de los jefes de hacienda en materia fiscal, de los administradores de correos y jefes de telégrafo en materia de comunicaciones, etcétera, etcétera, sin embargo, el hecho de que los gobernadores publiquen y manden cumplir las leyes federales es una garantía de la autenticidad de ellas

para los habitantes de cada Estado, y facilita evidentemente el cumplimiento de las mismas.

Para el célebre constitucionalista don Manuel Herrera y Lasso, el artículo 120 constitucional "...es un pertinaz desatino sólo remediabile por su expulsión del texto constitucional".

El doctor Jorge Carpizo, al ocuparse del artículo 120 constitucional, dice lo siguiente:

La razón de este precepto se encuentra en que se desea la máxima publicidad para la ley federal que ya ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, pero claro está, de la publicación de la ley federal en la entidad no depende su validez, pues ello significaría que la ley federal quedaría a la voluntad de los Estados, lo que destruiría el sistema federal.

Cuando el precepto alude al cumplimiento de las leyes federales alude a los casos en que la propia ley fundamental así lo requiere.

Este artículo nació en contra de la rebeldía de los gobernadores hacia la autoridad central pero en la actualidad el precepto no tiene mayor importancia y es un señalamiento "de la cooperación que es deseable entre federación y estados".

5. *Criterio de la Suprema Corte de Justicia*

Nuestro máximo tribunal federal ha emitido su criterio respecto de la primera parte del artículo 120 constitucional, sosteniendo que la entrada en vigor de las leyes federales no está sujeta ni condicionada a su publicación, por parte de los gobernadores, en la gaceta oficial de las entidades federativas, sino que entran en vigor en la forma y términos que lo disponga el legislador, una vez hecha la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

No se localizó criterio alguno respecto de la obligación de los gobernadores de hacer cumplir las leyes federales en sus respectivas entidades.

6. *Análisis lógico-jurídico del artículo 120 constitucional*

A. Texto: "Artículo 120. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales."

B. La estructura lógica de este precepto encierra dos deberes a cargo de los gobernadores:

- a) Publicar las leyes federales.
- b) Hacer cumplir las leyes federales.

C. Primera hipótesis a determinarse: ¿Es éste el *único* precepto que señala expresamente la obligación y facultad de *publicar* las leyes federales; o existe algún otro que también lo haga?

Respuesta: El artículo 120 *no* es el único precepto que establece la obligación de publicar las leyes federales; ya que si bien establece una a cargo de los gobernadores, este deber es adicional y con diferente objeto que el previsto expresamente en las fracciones A, C, D y E del artículo 72 constitucional.

En la fracción A se establece que “Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobar, *se remitirá al Ejecutivo*, quien, si no tuviere observaciones que hacer, *lo publicará inmediatamente*.”

En las fracciones D y E se establecen las reglas a seguirse en los casos de que un proyecto de ley fuese desechado en todo o en parte, disponiéndose que una vez aprobado ese proyecto “... pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A...”. O sea, para su *publicación* inmediata.

En cuanto a la fracción C, cabe decir que aunque al final dispone que aprobado el proyecto éste será ley, “y volverá al Ejecutivo para su promulgación”, el sentido de esta obligación es y debe ser el de “publicación”, precisamente para hacer una interpretación y aplicación técnicamente congruente del artículo 72 que nos ocupa; que en las fracciones A, D y E dispone expresamente que el Ejecutivo “publicará inmediatamente” todo proyecto de ley aprobada.

D. Segunda hipótesis a determinarse: ¿Existe alguna contradicción o incongruencia entre lo que ordena el artículo 120 y lo que establece el artículo 72, fracciones A, C, D y E que nos ocupan? No existe. Ambos preceptos tienen una razón de ser y sentido diferentes.

Por principio, el artículo 120 está dentro del título quinto de la Constitución federal, denominado “De los estados de la Federación”.

El artículo 72, por su parte, está dentro del título tercero de la propia Constitución, denominado “De la división de poderes”; y más específicamente en la sección II del capítulo II, “De la iniciativa y formación de las leyes”.

Esta separación revela que en la mente del Constituyente jamás se pretendió que la obligación de publicar las leyes federales, por dos órganos de gobierno distintos, como son el Ejecutivo federal y el Ejecutivo estatal, tenga igual finalidad.

En efecto, la obligación prevista en el artículo 72, tiene por objeto la culminación lógica y natural del proceso de “formación de las le-

yes", consistente en obligar al Ejecutivo a efectuar la *publicación* de éstas "inmediatamente".

Y esto es así porque precisamente sin la publicación de un proyecto aprobado de ley, ¿qué sería del orden jurídico mexicano?, ¿qué caso tendría el artículo 133 constitucional, cuando dispone que "...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella (de la Constitución)... serán la ley suprema de toda la Unión...?".

Por lo demás, tan es atribución y obligación *expresa* del presidente de la República la de *publicar* las leyes federales, que la fracción XX del artículo 89 constitucional dispone que tendrá "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución"; y está visto y demostrado que entre éstas está la obligación *expresa* contenida en la fracción A del artículo 72 constitucional; lo que autoriza sostener y concluir que, en nuestro régimen jurídico federal, la obligación y facultad expresa de *publicar* las leyes federales, es propia y exclusiva del presidente de la República.

Siendo esto así, cabe preguntarse: ¿por qué se obligó a los gobernadores de los estados a publicar las leyes federales?

Antes de responder, no debe olvidarse que el artículo 120 constitucional está dentro del título quinto, intitulado "De los estados de la Federación"; esto es, está comprendido entre las diversas bases generales de funcionamiento de dichos estados.

Una de estas bases, cuyo origen fue muy debatido en el Constituyente de 1857, es la obligación de los gobernadores de publicar las leyes federales.

Esta obligación, como se ha visto, no es ni la equivalente a la culminación del proceso de formación de leyes federales; ni tampoco es sustitutiva de la que tiene *ab origine* el presidente de la República; sino que constituye, única y exclusivamente, una forma *adicional* de auxilio, para fortalecer el orden jurídico federal, al propiciar su conocimiento a los habitantes de todas las entidades federativas; a fin de que estén en mejor aptitud, y posibilidad real, de cumplir lo que dispongan las leyes federales.

Tan ese deber de publicar las leyes federales, impuesto a los gobernadores, *no* es el mismo de publicación de las leyes con que culmina el proceso legislativo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que las leyes federales son obligatorias en los estados, aunque no las hayan publicado los gobernadores, siempre y cuando lo hayan sido en el *Diario Oficial de la Federación*.

Con esto, salta a la vista que son distintas, en cuanto a objetivos, las obligaciones previstas en los artículos 72 y 120 constitucionales, relati-

vas a la publicación de las leyes federales; y por ende, que no hay incongruencia ni contradicción entre lo ordenado por ambos numerales.

7. *El federalismo y la autonomía de los estados*

Esta última, en opinión del doctor Jorge Carpizo,

... implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del Estado federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental. Ahora bien, cuando el artículo 40 habla de soberanía, quiso referirse a autonomía; es decir, poder limitado.

El mismo autor, al ocuparse del sistema federal, se adhiere a la corriente que dice que surgió como "una necesidad que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo"; y agrega que de acuerdo con la ley suprema, el Estado federal mexicano posee los siguientes principios:

1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40);

2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115);

3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado federal (artículo 41);

4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

8. *Eficacia del artículo 120 constitucional*

Es un hecho, por demás incontrovertible, que ha sido casi letra muerta la primera parte del precepto, porque casi ningún gobernador ha cumplido la obligación de publicar las leyes federales en su entidad; lo que, por lo demás, es entendible porque la vigencia de éstas en nada se ve afectada y podría calificarse de irrelevante esa omisión por-

que los actuales medios masivos de comunicación llevan cualquier noticia a los más lejanos rincones del territorio nacional, casi simultáneamente al momento en que se producen los hechos.

En cuanto a la obligación de hacer cumplir las leyes federales, los hechos reflejan una paulatina tendencia a hacerlo, las más de las veces, a través de convenios sobre ciertas materias; o bien, a moción de la Federación las entidades acceden a brindar auxilio en la realización de objetivos específicos y esporádicos, como problemas de salud, migratorios, despistolización, alfabetización, etcétera.

En otros casos, las propias leyes federales señalan la forma y términos en que los gobernadores deben hacerlas cumplir; así, por ejemplo, el artículo 243 de la ley del Seguro Social prohíbe a los estados gravar con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, documentos, operaciones o libros de contabilidad; el artículo 2º, fracción II, de la ley federal de reforma agraria, establece que la aplicación de esta ley está encomendada, entre otras autoridades, "a los gobernadores de los Estados"; la ley forestal señala que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con la cooperación de los gobiernos estatales "procederá a formar en todos los lugares del país grupos cívicos forestales..." (artículo 8o.); y en materia demográfica, la Ley General de Población señala que la Secretaría de Gobernación presentará sugerencias a los gobiernos de las entidades federativas, respecto a la conveniencia de crear nuevos centros de población y proveer a su establecimiento, prestándoles la ayuda necesaria (artículo 12), disposición esta última que constituye un apoyo de la Federación a los estados.

Esto refleja que siendo mayor el apoyo de las entidades en hacer cumplir las leyes federales, tanto éstas como la Federación resultarían recíprocamente beneficiadas, con el consiguiente beneficio a todos los habitantes del país, al mantener vivo el Estado de derecho en el actuar cotidiano.

No es óbice para sostener lo anterior el hecho de que la aplicación y la función de velar por el cumplimiento de las leyes federales, sea atribución del Ejecutivo federal, que conforme al artículo 80 constitucional se deposita en el presidente de la República, ya que la obligación impuesta a los gobernadores por el artículo 120 constitucional no es sino un auxilio o apoyo, para darle eficacia al orden jurídico federal y, desde luego, al principio de supremacía constitucional que constituye la columna vertebral del sistema federal en cuya virtud las entidades federativas, por conducto de su gobernador, tienen deberes a su cargo para con la Federación, como en este caso es de hacer cum-

plir las leyes federales, el cual en nada afecta ni contraviene el sistema de distribución de competencia entre Federación y estados tutelados por el artículo 124 constitucional.

9. *Conclusiones: ¿Debe dejarse como está? ¿Debe derogarse? ¿Debe modificarse su redacción? O bien, ¿Debe dársele un sentido actual y dinámico a través de una ley reglamentaria?*

Respuestas:

A la primera pregunta: La redacción del precepto debe dejarse tal como está, precisamente porque su contenido teleológico aún no rinde sus frutos; antes bien, se ha prejuzgado *a priori* sobre éstos y no se ha fomentado su nacimiento.

A la segunda pregunta: No debe derogarse sino darle eficacia al precepto, haciendo a un lado concepciones superadas; máxime que existe una clara tendencia hacia un cada vez más evidente colaboracionismo o coparticipación para que los estados y la Federación realicen sus objetivos y funciones.

A la tercera pregunta: No es necesario modificar la redacción del precepto, a menos que se desee sustituirlo por otro con obligaciones diferentes, lo cual cambiaría toda la polémica acerca del artículo 120 en comento.

A la cuarta pregunta: Congruente con la respuesta a la primera pregunta, considero que la expedición de una breve y sencilla ley reglamentaria vendría a darle un sentido actual y dinámico al artículo 120 constitucional; muy especialmente a la obligación de hacer cumplir las leyes federales, y así, facilitar su cumplimiento, con toda la gama de beneficios indeterminables, y, desde luego, la reiteración del principio y garantía de supremacía constitucional.

10. *Obras consultadas*

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 1005.

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

CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional*, reimp. UNAM.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Cámara de Diputados (XLVI Legislatura), 1976, t. VIII.

HERRERA Y LASSO, Manuel, "Errores técnicos y vicios institucionales de la Constitución", *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Porrúa, 1961, p. 23.

LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 4a. ed., México, Imprenta L.D.S.A., 1947, pp. 390 y 391.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Apuntamientos de derecho constitucional*, México, Imprenta de Antonio Venegas, 1879, p. 130.

QUINTANA ACEVES, Federico, Comentario al artículo 120, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 290-292.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 161-169.

Federico QUINTANA ACEVES