

iJf

El modelo federal como valor constitucional: hacia un nuevo régimen interior de los estados en México*

David Cienfuegos Salgado**

Investigador del Instituto de la Judicatura Federal

Sumario: I. *Introducción.* II. *El modelo federal en México.* A. *Soberanía,* B. *Poder público,* C. *República,* D. *¿Soberanía o autonomía?,* E. *El federalismo deseado.* III. *Presupuestos para un nuevo régimen interior de los estados.* A. *El presupuesto académico.* B. *El presupuesto institucional.* C. *El presupuesto económico.* IV. *Propuestas para un nuevo régimen interior.* *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que la reforma del Estado parece ser un tema que puede posponerse *ad infinitum*, conviene revisar los supuestos que plantea la realidad mexicana, tratándose del modelo federal, desde la perspectiva estadual para no encontrarnos el día de mañana con noticias desalentadoras para el optimismo gubernamental mostrado a últimas fechas.

Esta revisión, copartícipe moderada de tal optimismo, pretende mostrar algunos de los cauces que puede tomar el planteamiento de un

* Versión revisada de la ponencia presentada en la mesa redonda “Distribución de responsabilidades y facultades en las democracias federales”, organizado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y el Foro de Federaciones, el 14 de agosto de 2003, en México, D. F.

** dacs@cjf.gob.mx

nuevo régimen interior en el modelo federal mexicano, en especial en el caso de las entidades federativas, aunque sin obviar al instituto municipal. El enfoque no busca descalificar o potenciar un nivel respecto de los demás, sino simplemente advertir, mediante la exposición de breves comentarios cómo el paradigma actual no satisface las exigencias que imponen las nuevas circunstancias políticas del país, y por ello es propicio pensar como primera opción, o en la posibilidad de reinterpretar los mecanismos o instituciones constitucionales de manera más acorde con tales circunstancias, o, en su defecto argumentar sobre una reforma constitucional extensa tanto en el ámbito federal como estatal. Para arribar a tales conclusiones es preciso reconocer *ab initio* que no puede soslayarse el hecho de que las nuevas circunstancias políticas del país son completamente distintas a las de hace dos décadas, y que las últimas reformas constitucionales han obedecido precisamente a tales circunstancias, aunque lo han hecho en forma desafortunada.

Dado que nos interesa destacar los temas de soberanía y autonomía, desde la óptica del modelo federal implantado en el texto constitucional mexicano, debe mencionarse que la doctrina nacional decimonónica revisó con amplitud el tema de la soberanía estadual, adoptando el modelo liberal planteado a finales del siglo XVIII, y remitió sus conclusiones al siglo XX. Los diputados que aprobaron la Constitución mexicana de 1917 retomaron el significado que se atribuyó al concepto de soberanía y consideraron que la nacional residía “esencial y originariamente en el pueblo”.¹ Pero luego, a renglón seguido, se efectuó el traslado, mediante una adjetivación, de esa soberanía a los estados integrados en el nuevo ente unificador. El artículo 40 señala la “voluntad del pueblo mexicano” para “constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”.² Eso sí, los estados estarían unidos en una Federación establecida según los principios contenidos en la propia Constitución.

¹ Artículo 39 constitucional: 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.

² Artículo 40 constitucional: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y

Si bien los textos de los artículos 39 y 40, han sido de los pocos que se han mantenido inalterados en el *mare magnum* jurídico que representan las 417 reformas constitucionales de estos 86 años (Márquez Rábago, 2003): habrá que preguntarse si lo mismo ha pasado con aquellos principios que servirían para definir la Federación mexicana, y por ende para definir los ámbitos competenciales que a cada nivel de gobierno corresponden.

Quizá no sea necesario recordar que dentro del articulado constitucional el 39 es considerado como el “artículo constitucional por excelencia” o el “núcleo de toda la Constitución” (Andrade, 2000, t. VI: 55), dado que es aquí donde se reconoce el carácter soberano del pueblo, el mismo carácter que el generalísimo Morelos había plasmado en los *Sentimientos de la Nación* al afirmar que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo”. Las constituciones mexicanas habrían de plasmar la misma idea aunque matizada por el adjetivo nacional, pues la denominación *soberanía popular* cedió paso a la *soberanía nacional*.³ Desde 1857 está vigente el texto contenido en el artículo 39, el cual parece contener una solución ecléctica sobre el tema de la soberanía: por un lado es popular por cuanto a su origen, siendo así el pueblo el titular indiscutible; pero también es nacional en cuanto aparece como “atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado” (*loc. cit.*: 56-57).

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

³ Andrade considera que tal cambio semántico representa una profunda transformación ideológica: *La soberanía nacional respondió a la aplicación de las ideas de Rousseau, para quien todos los individuos disponen de una fracción de soberanía. Una consecuencia práctica de esta forma de entender la soberanía es la aplicación del sufragio universal que otorga a cada hombre un voto independientemente de su condición social, económica o cultural. // Tal resultado parecía demasiado radical para algunos de los conductores del proceso revolucionario en Francia y para paliarlo, acuñaron la noción de soberanía nacional, la cual se atribuye a la nación, como entidad abstracta y no al pueblo formado por hombres concretos. De ese modo la soberanía se hace pasar al cuerpo colegiado de representantes populares que se arroga el derecho de hablar por la nación y decidir quienes pueden contribuir a formar su voluntad por medio del voto. Esta consideración sirvió a lo largo del siglo pasado [XIX] y parte de éste [siglo XX], para limitar, por distintos motivos, el acceso al sufragio.* (Ibídem: 56).

Esta dualidad aparece aún más embrollada por el hecho de que tal carácter se atribuye, *ex constitutio*, tanto al ente federal como a los entes federados. De ahí que sea preciso referirnos a la interpretación que ha recibido el concepto de soberanía en el sistema jurídico mexicano, puesto que de ello habremos de derivar algunas expresiones particulares sobre el reparto competencial presente en el modelo federal. Tal es la perspectiva que tienen numerosos constitucionalistas, y no pocos políticos. De ahí se entiende también que hayan, desde hace algunos años, voces que recurrentemente mencionan la necesidad de reformar las constituciones locales, pero sobre todo la federal en términos de la definición de las competencias que se atribuyen tanto a la Federación como a las entidades federativas.

Se trata en definitiva de un ejercicio legislativo con la sana intención de remodelar el régimen interior de los estados. Son voces que cobran mayor fuerza cada día. Pero también asistimos a la circunstancia de que esas voces no se reflejan en hechos concretos. ¿Por qué? Podemos aventurar que la principal razón de esta inactividad es que no hay una respuesta consensada y fundada a dos preguntas cruciales del sistema federal mexicano: la primera, ¿en qué consiste la soberanía de los estados?; y, la segunda, ¿qué debe entenderse por régimen interior de los estados?

Se trata de preguntas ineludibles para entender los alcances que puede tener la reforma constitucional en las entidades federativas mexicanas. Entender estos conceptos y darles un cuerpo es la labor de los académicos, pero también lo es de los políticos, de los juristas y de los ciudadanos en general. Cada uno podrá darle un matiz particular, pero todos deben coincidir en lo general. Conviene pues detenerse en estos dos aspectos insoslayables al efecto de contar con una base objetiva en la elaboración de propuestas para la definición de un nuevo régimen interior de las entidades federativas en México.

II. EL MODELO FEDERAL EN MÉXICO

Loewenstein señala que: *el federalismo es la institucionalización de la distribución vertical del poder, esta distribución implica necesariamente una limitación tanto para el estado central como para los estados miembros, se*

lleva a cabo mediante el otorgamiento o concesión de facultades entre ellas (Higuera Castro, 2000: 348).

Jorge Gaxiola (1999: 42) señalaría que el federalismo realiza un fenómeno de unión y no de unidad. Su organización se caracteriza por la coexistencia de los órdenes jurídicos distintos, el federal propiamente dicho, que responde al propósito de crear un Estado poderoso desde el punto de vista de Derecho Internacional, y el local, que se anima por la necesidad de conservar las particularidades de cada entidad federativa.⁴

De ello derivamos que los entes que concurren a la formación de la Federación son entes soberanos. Sin embargo la experiencia política nacional permite advertir que el modelo federal mexicano actúa a la inversa. Y de ahí quizá el negro vaticinio de Servando Teresa de Mier, quien llamando la atención hacia el modelo estadounidense prevenía sobre la adopción del sistema federal en el caso mexicano: “Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra: federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una constitución que con sólo suprimir el nombre de rey es la de una república: nosotros encorvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad” (Estrada, 2001: 60-61).

Ahora bien, siguiendo con el texto del artículo 39 y sobre todo a la vista de los conceptos contenidos en él, ¿qué debemos entender por soberanía, por pueblo, por poder público dentro del modelo federal? Al respecto encontramos auxilio en los criterios que ha sostenido el máximo tribunal mexicano, y en lo comentado por la doctrina contemporánea.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha reservado, conforme a recientes criterios,⁵ el monopolio de la interpretación

⁴ Ubiarco Maldonado (2002: 248) señala que el federalismo “es aquella doctrina por la cual estados independientes, libres, soberanos y autónomos, en su régimen interior se unen para formar una unión, que recibe el nombre de Federación y los controla como ente superior jerárquico”.

⁵ Por ejemplo, SJFG9, t. XV, junio 2002, p. 83. Tesis: P/J. 26/2002 Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral

constitucional, y a tal tenor conviene revisar la forma en que se han delineado algunos de los conceptos más interesantes del federalismo mexicano.

A. Soberanía. El primer concepto que conviene tener presente es el de soberanía.⁶ Ya hemos adelantado *supra* algunos elementos a considerar en su definición. Para la SCJN la soberanía “es la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia”.⁷ En tratándose de la soberanía nacional, tal y como lo predica el texto constitucional, ésta reside esencial y originariamente en el pueblo.⁸

Por supuesto esta interpretación del máximo órgano judicial mexicano se ocupa sólo de uno de los extremos de aquella división entre soberanía del Estado y soberanía en el Estado. Esta última, la soberanía en el Estado, consiste en el derecho a determinar su propia estructura política; es el poder dentro del Estado. No en balde Duverger al ocuparse del tema señala que el problema esencial de la soberanía en el Estado es el problema esencial de la teoría del poder. La segunda división, la soberanía del Estado o soberanía externa, se manifiesta en el respeto guardado por los demás Estados y la comunidad internacional respecto de las decisiones que adopte cada Estado en lo relativo a su propia organización y a la dirección de sus asuntos de modo autónomo e independiente.⁹

del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; SJFG9, t. XI, marzo 2000, p. 36. Tesis: P./J. 18/2000; SJFG9, t. XI, marzo 2000, p. 85. Tesis: P. XVIII/2000. Amparo en revisión 2231/97. SJF7, t. 193-198 tercera parte, p. 85. Reclamación en amparo en revisión 4901/83.

⁶ Por su etimología soberanía —super omnia— es lo que está por encima de todo. Ello significa entonces al poder que no reconoce otro poder. Serra Rojas señalaba que soberanía derivaba de la coz francesa *superamus* y se refería a ella como una potestad o imperio. López García (2003: 86) señala que “la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en un orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás estados que forman la comunidad internacional. Por tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado y sobre todo la subordinación de todas las fuerzas sociales internas al poder”.

⁷ SJF5, t. II, p. 818.

⁸ SJF5, t. III, p. 619.

⁹ Salazar Sánchez (1995: 210) menciona que esta clasificación constituye lo que se ha denominado como concepto dual de la soberanía, y que, expresiones de una

Asimismo la SCJN ha señalado, respecto de la soberanía del pueblo, que ésta

se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las constituciones federal y locales, las que en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones de la Federal. La soberanía de la Federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal, y fuera de esto, su soberanía no tiene cortapisa alguna.¹⁰

Se advierte en este criterio la idea que reconoce al ente federal como depositario de las soberanías particulares de las entidades que concurren a la unión. De ahí que la mención de que “la soberanía de la Federación comprende la de los Estados”, aparezca como una corroboración del modelo federal, mismo que, y eso es lo importante, no les limita más que en las prevenciones que ellos mismos aceptaron en el Pacto Federal.¹¹ La SCJN ha entendido así que “los estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal”. Es decir reconoce un límite (o conjunto de límites), pero fuera de esto reconoce también que la soberanía de los estados “no tiene cortapisa alguna”.

Cabe mencionar también el siguiente criterio que se ocupa de tal distinción:

misma idea de soberanía, el enfoque corresponde a una perspectiva del Derecho internacional público, tratándose de la soberanía del Estado, y del Derecho público interno, en el caso de la soberanía en el Estado.

¹⁰ SJF5, t. XXXI, pp. 1495-1496. A ello habrá que agregar, que el mismo órgano colegiado sostuvo que la soberanía de los estados se encuentra limitada por la Constitución General de la República, soslayando la referencia al Pacto Federal contenida en la tesis transcrita. SJF5, t. II, p. 818.

¹¹ Con el concepto Pacto Federal se designa el instrumento que permite promover el desarrollo equitativo de todos los integrantes de la Federación, el objeto primordial es atenuar contrastes y rezagos entre las distintas regiones. Desde una perspectiva funcional ello exige generar condiciones institucionales que permitan la redistribución de las funciones, los recursos y las oportunidades entre todos los entes federados.

SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN. Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere tan sólo a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnera el Pacto Federal. De acuerdo con el mismo artículo 40, los Estados deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, es decir, [...] aun cuando los Estados que integran la Federación sean libres y soberanos en su interior, deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna. De tal manera que si las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben de predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de las leyes ordinarias impugnadas, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución local y de autoridad competente, de acuerdo con la misma Constitución local.¹²

Por otra parte, junto a la noción de soberanía, la SCJN se ha ocupado de la expresión *pueblo*, al que, como vimos líneas atrás reconoce como depositario de aquélla y al cual reconoce también la posibilidad de modificar el orden de gobierno, en específico la Corte se refiere al llamado gobierno de facto como expresión de la voluntad del pueblo. Aquí, el gobierno de facto adquiere cierta connotación que la SCJN ha examinado al señalar que es el que se impone por la voluntad del pueblo, y por ello debe ser obedecido en sus disposiciones, al efecto de hacer imperar la voluntad popular.¹³ El argumento sostenido por el máximo tribunal se basa en que

Es indiscutible que todo gobierno de facto que se impone por la voluntad del pueblo debe ser obedecido en las disposiciones que de él emanen para que impere esa misma voluntad, y mucho más cuando ellas [se] generan en una lucha noble encaminada al restablecimiento del orden constitucional, quebrantado por la usurpación de los que se rebelan contra las instituciones de la República, como ocurrió en la última revolución constitucionalista.¹⁴

¹² SJF7, t. 40, primera parte, p. 45.

¹³ SJF5, t. I, p. 809. Véase también SJF5, t. II, p. 1135.

¹⁴ SJF5, t. CXXI, pp. 796-797. Véase también SJF5, t. CXXI, p. 2017.

Esto da por supuesto que es a través de las elecciones como se ejerce la soberanía por el pueblo,¹⁵ dejando únicamente abierta la posibilidad remota de la rebelión o la revolución como ejercicio de la soberanía.

B. Poder público. Un segundo concepto es el de poder público. Respecto de éste, la SCJN desde fechas tempranas señaló que “cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse

¹⁵ Resulta de interés una tesis dictada en 1927 por el Pleno de la Corte, que se ocupa precisamente del ámbito competencial, la soberanía interior, en materia electoral: “Elecciones. Como emana de la soberanía el derecho de elegir los órganos por medio de los cuales el pueblo la ejerce, tal derecho corresponde de modo exclusivo a los Estados, en el caso de elecciones locales, sin que ningún poder extraño tenga potestad para intervenir en esas elecciones, ni para calificarlas o poner en duda su legitimidad. Correlativamente, los Estados no pueden, a su vez, inmiscuirse en los asuntos electorales de la Federación; por tanto, las violaciones que se cometan en el curso de los procedimientos electorales, corresponden a los cuerpos políticos o tribunales de los Estados o de la Federación, según el caso. Como antecedente a esta doctrina, debe citarse el decreto de 18 de mayo de 1875, expedido por el Congreso de la Unión, que dice: “Sólo a los colegios electorales corresponde resolver sobre la legitimidad de los nombramientos que, por la Constitución Federal o por la de algún Estado deben verificarse popularmente; ... ningún poder, autoridad o funcionario de la Federación, podrá revisar ni poner en duda los títulos de legitimidad de un funcionario federal o de los Estados, procedentes de aquella declaración”, y si bien los artículos 76 y 105 de la Constitución, facultan, respectivamente, al Senado y a la Suprema Corte para intervenir en los casos de conflicto que los mismos preceptos señalan, para salvar de la anarquía a las entidades federativas, fuera de estos casos, la soberanía de los Estados no sufre ninguna limitación, y las facultades del Senado y de la Suprema Corte, a que se alude, no son de tal naturaleza que les permitan intervenir en la constitución de los poderes públicos locales, y juzgar de su legitimidad, como lo han sostenido, atinadamente, algunos Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los Estados conservan la plenitud de su soberanía interior, tanto para constituir sus propios poderes públicos libremente como para calificar todos los actos de su función electoral, por sí mismos y sin intromisión extraña; de lo contrario, la Suprema Corte se convertirá en el revisor de las elecciones verificadas en los Estados, destruyendo el Pacto Federal; de donde se concluye que dicha Suprema Corte no tiene competencia

con estas palabras: querer, hacer y juzgar”. Estas funciones se corresponden con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial¹⁶.

Tamayo y Salmorán (1997, t. IV: 2448) al ocuparse del concepto *poder público* señala que el significado no es unívoco, dado que los autores se refieren a diferentes objetos. Señala que un uso muy extendido de este concepto, tanto en la teoría del derecho público como en la teoría general del Estado es el de poder político, de poder del Estado. Y en tal sentido, poder público significa la instancia social que conduce, que gobierna, a la comunidad estatal. Para este autor el predicado *público* hace alusión a

para conocer de un juicio en que se discute sobre la legitimidad y validez de las elecciones locales. La soberanía de los Estados es ilimitada en cuanto a su régimen interior. Acto solemne de esa soberanía es la elección de los poderes públicos y la calificación de los procedimientos por los cuales se les eligió y el castigo de las violaciones cometidas en esos procedimientos, corresponde exclusivamente a los tribunales o cuerpos políticos de los mismos Estados. Ninguno de los poderes federales tiene facultad para intervenir en asuntos que se refieran a la formación y elección de los poderes públicos de los Estados; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no puede conocer, por medio de un juicio, de conflictos políticos en los que se discuta sobre la legitimidad y validez de los procedimientos electorales previos y de la elección de los poderes públicos de los Estados. En SJF5, t. XXXI, p. 1496. Conflicto constitucional 7/27 (incidente de incompetencia). Suscitado entre la Federación y los Poderes Públicos de Guanajuato. 19 de noviembre de 1927. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Leopoldo Estrada y Díaz Lombardo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

¹⁶ SJF5, t. IV, pp. 729-730. En el mismo asunto la SCJN dictó, entre otros, los siguientes criterios: Poder Público. Ha sido un principio fundamental para los hombres de Estado, el que el Poder Público en las Repúblicas Representativas, se divide en tres Poderes distintos e independientes y que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Poder Público. Es una de las manifestaciones activas de la Soberanía, en [sic] la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo tal aspecto, los municipios tienen poder, gozan de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones. Poder Público. Analizado el poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva, no admiten sino las tres funciones de: querer, hacer y juzgar, que corresponden, respectivamente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial; sin que los municipios, por más que se consideren comprendidos en algunas de las divisiones del Poder, pueda abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades, en que está dividido.

que dicho poder afecta a todos los miembros de la comunidad, a la vez que se atribuye a la comunidad en su conjunto.

Entendido como poder de una comunidad política independiente, el Estado, el poder público es considerado un poder irresistible. A diferencia de cualquier otro poder social, el cual se ejerce en razón de ciertas condiciones, el poder público constituye una dominación en la que se manda de modo incondicionado (Idem.).¹⁷

La vinculación que puede encontrarse entre poder público, soberanía y pueblo se desprende de la definición que hace Alfred Verdross del *estado soberano*. Señala este autor que un estado soberano es una comunidad humana perfecta y permanente que se gobierna plenamente a sí misma, está vinculada a un ordenamiento jurídico funcionando regulamente en un determinado territorio y en inmediata conexión con el derecho internacional (Salazar Sánchez, *op. cit.*: 211).

C. *República*. Un tercer concepto es el de república. El texto constitucional adopta como forma de organización política del pueblo mexicano la república. Este concepto resulta a todas luces ambiguo. Los tratadistas recurren para su explicación a sus raíces etimológicas: proviene de los términos latinos *res* (cosa) y *publica* (perteneciente a la comunidad), con lo cual puede entenderse que república o *res publica* significa “lo que a todos concierne”, “lo que a todos atañe”, “lo que es de todos”. Se trata por decirlo de alguna manera al gobierno de la comunidad como algo en lo que tienen que ver todos aquellos que pertenecen a esa comunidad (*Derechos del pueblo mexicano...*, 2000, t. VI: p. 94).

Así, el artículo 40 reafirma el contenido del artículo 39 e introduce una serie de conceptos vitales para entender el modelo federal mexicano. Al concepto de república, el texto constitucional adosa diversos adjetivos: representativa, democrática y federal, mismos que conviene desglosar:

¹⁷ En un sentido más restringido, señala Tamayo y Salmorán, poder público o poderes públicos son expresiones que designan a las instituciones concretas a través de las cuales el poder se manifiesta y funciona. El poder del Estado no puede actuar sino a través de ciertas instituciones más o menos permanentes (instancias sociales claramente identificables). De esta forma poder público equivale en ciertos contextos a “órgano del Estado” o a “administración pública”.

La idea de *república representativa* se inscribe en el hecho insoslayable de que el pueblo, en su totalidad, no puede, a la vez, ejercer su soberanía y que, en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La república representativa aparece así con el significado de que la colectividad, dueña de su propio destino, trasmite a los representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir sobre los asuntos que le interesan. Por supuesto, son diferentes los métodos para hacer posible tal representación. Sin embargo, la propia Constitución señala que la manera en que habrá de representarse la voluntad del pueblo mexicano será *democrática*. La palabra democrática implica, en su connotación etimológica, el poder del pueblo. El carácter democrático alude a que el pueblo debe manifestar su voluntad mediante el voto para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad para resolver por todos como una voluntad conjunta de la república.

Finalmente, el adjetivo *federal* que se emplea en la redacción constitucional tiene que ver con la distribución territorial del poder. La república federal alude a la existencia de dos ámbitos competenciales. Sobre este punto vale la pena citar el criterio de la Suprema Corte, sobre la forma en que la Constitución federal realiza la distribución de competencias, derivado de la controversia constitucional 2/32, entre la Federación y el estado de Oaxaca, fallada en octubre de 1932:

FEDERACIÓN. Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central y las de los Estados; el segundo, en enumerar la atribuciones del Poder Central, de manera que todas las no especificadas, competen a los Estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los Estados, haciendo que recaigan en el Poder Central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que se enumeran las atribuciones o facultades de los Gobiernos Locales, de manera que la presunción exista a beneficio del Poder Central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de

las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el Gobierno Central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los Estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución.¹⁸

D. ¿Soberanía o autonomía? Si partimos de la idea sostenida en el derecho público contemporáneo de que la soberanía “consiste en el poder político que puede ejercer el Estado sobre un territorio determinado y en el derecho de imponer su voluntad, con exclusión de toda acción de parte de otro Estado”, arribaremos al convencimiento de que no puede hablarse de soberanía en el caso de las entidades federativas mexicanas. De los textos 39 y 40 ya analizados, podemos desprender la contradicción en que se incurre.

A pesar de lo mencionado, llama la atención una tesis dictada por la SCJN, en 1921, en el sentido de considerar que

siendo los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, en los asuntos de carácter netamente local, debe dejarse que los poderes respectivos obren con entera independencia, para que funcionen dentro de las

¹⁸ SJF5, t. XXXVI, p. 1069.

facultades que les concede su Constitución. Nada más perturbador que la acción de los jueces de distrito, si éstos pudieran librar órdenes de aprehensión y dictar autos de formal prisión por delitos del orden común cometidos en las entidades federativas, pues esto trastornaría el Pacto Federal.¹⁹

La redacción de numerosos criterios jurisprudenciales cae exactamente en el mismo error de reproducir el vocablo soberanos en referencia a los estados de la Federación. Siendo que resulta evidente que tal carácter no les corresponde, dadas las numerosas limitaciones que impone la propia Constitución. Por ejemplo, en noviembre de 1927, la Suprema Corte señaló:

ESTADOS DE LA FEDERACIÓN. Nuestro país está constituido por los diversos Estados, que, unidos por la Federación constituyen una República representativa, democrática, federal. Aquéllos se subordinan a ésta (que ejerce la soberanía exterior), pero no abdicaron de su libertad y soberanía en cuanto concierne a sus regímenes interiores.²⁰

Para la SCJN, la redacción constitucional impone a los Estados el deber de ser republicanos, representativos y populares.²¹ Y en tal tesitura también consideró que no puede haber un gobierno republicano, “donde todos los poderes se concentran en un solo funcionario o corporación”, porque la esencia de estos gobiernos es la división de los poderes.²² Pero no son todas las limitaciones impuestas a los estados. Un análisis exhaustivo arrojará que prácticamente todas las esferas estatales están perfiladas en el ordenamiento constitucional federal.

Señala López García que “Autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad

¹⁹ SJF5, t. VIII, p. 955.

²⁰ SJF5, t. XXXI, p. 1495. Conflicto constitucional 7/27 (incidente de incompetencia). Suscitado entre la Federación y los Poderes Públicos de Guanajuato.

²¹ SJF5, Apéndice al t. XXXVI, pp. 704-706. También SJF5, t. II, p. 441, y SJF5, t. III, p. 750.

²² SJF7, vols. CXXVII-CXXXII, primera parte, agosto de 1979, pp. 227-228. Véase también SJF5, t. III, p. 750.

para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios” (López García, 2003: 99). Conforme a tal concepción en nuestro país podemos considerar que son autónomos: órganos constitucionales (p.ej., la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Bando de México, etc.), los organismos descentralizados de la administración pública, algunas universidades, los municipios, entre otros.

Esta apreciación nos orilla también a la consideración de que *stricto sensu* los estados de la Federación son autónomos, no soberanos. Es decir, carecen de la posibilidad de “imponer su voluntad, con exclusión de toda acción de parte de otro Estado”. Al encontrarse limitados por el Pacto Federal, únicamente poseen los rasgos que caracterizan a la autonomía, es decir, son apenas capaces de darse un autogobierno, aunque limitado por las previsiones que aparecen en el texto constitucional federal. Ello no excluye la idea de que son precisamente los estados los que poseen originariamente las facultades y que las trasladen en algunos casos a la Federación, pues esa es precisamente la esencia del modelo federal. Así lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte, al señalar:

LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNION. La Ley Fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (artículo 40), señala que ésta es la de 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 la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (artículo 41), establece que dicho poder se ejerce 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 en la propia Carta Magna y las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local

encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los Poderes Federales en favor de los Estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los Poderes de la Unión deleguen en favor de los Estados facultades que les son propias —salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro—, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y la razón de ser del sistema federal.²³

E. El federalismo deseado. Finalmente haremos referencia a la óptica optimista sobre el federalismo que aparece reflejada en los documentos oficiales, como puede advertirse en el siguiente texto, entresacado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:

... al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal. La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los

²³ SJF7, t. 127-132 primera parte, p. 227. Amparo en revisión 5261/76. “Gas de Huatusco”, S. de R.L. 7 de agosto de 1979. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común (Tello Almaguer, 2000).

La anterior redacción nada pide a la que encontramos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, que señala: “Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana”. Buenas intenciones que es preciso materializar.

III. PRESUPUESTOS PARA UN NUEVO RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

Señalábamos que la reformulación del régimen interior en el modelo federal mexicano no es únicamente una decisión jurídica, sino que debe entenderse que tal propuesta requiere pasar, de manera necesaria, por el convencimiento de quienes ocupan posiciones tanto políticas como económicas y académicas. La viabilidad del nuevo modelo debe quedar garantizada precisamente en la formación de un consenso. Por ello, hablar de un nuevo modelo también implica pensar en ciertos presupuestos que conviene meditar en el caso mexicano:

A. *El presupuesto académico.* El primer supuesto a considerar sería la necesidad de incentivar el estudio del modelo federal y del derecho constitucional local. En la actualidad se advierte un renovado interés en las instituciones locales, sin embargo, sigue siendo evidente que las referencias doctrinales atienden en su mayor parte al constitucionalismo federal, y se deja de lado el constitucionalismo local, y, desafortunadamente, con esta tendencia, se limita el estudio integral del modelo federal mexicano.²⁴ Limitación que hará comprensible, por otra parte, el rezago que en materia de instituciones jurídicas se advierte en todo el país.

²⁴ Resultan destacables el Derecho público estatal coordinado por Elisur Arteaga Nava, donde se recopilaron los textos constitucionales, y algunos legales, de las 32

Por ejemplo, si hiciéramos un recuento de la bibliohemerografía estadual (y también municipal) existente en el país encontraríamos, no sin cierto sabor de desengaño, que ésta se encuentra orientada por la interpretación que desde los entresijos del poder federal se tiene de las entidades federativas y de la institución municipal.

Sin embargo, no basta que se dé esta circunstancia, pues la práctica ha permitido advertir además que la integración de un acervo doctrinal y

entidades federativas, y el *Digesto* constitucional mexicano impulsado por Manuel González Oropeza, que reúne textos constitucionales, documentos, sesiones, comentarios y ensayos sobre el constitucionalismo local en cada una de las entidades mexicanas, y que a la fecha a rendido frutos en Baja California, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, entre otros. En el ámbito local también empieza a producirse una abundante bibliohemerografía sobre constitucionalismo local: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus constituciones*, México, UNAM, 1985; Lucero Antuna, Héctor, *Evolución político-constitucional de Baja California Sur*, México, UNAM, 1979; Vieyra Salgado, César, *El constitucionalismo en el Estado de Hidalgo*, México, 1991; Haro Ortega, Renato, *Jalisco, trayectoria política y constitucional*, s.p.i.; Pérez Jiménez, Gustavo, *Las constituciones del Estado de Oaxaca*, México, Ediciones Técnicas Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959; Ortega Calderón, Jesús, *Michoacán y sus constituciones*, Morelia, Mich., 1968; Cienfuegos Salgado, David, *Las constituciones del Estado de Guerrero*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense, 1996; Olea Castañón, Héctor R., *Las verdaderas fuentes históricas del derecho constitucional mexicano. Aportaciones a la cultura jurídica por las provincias, con especial referencia al Estado de Sinaloa*, México, UNAM, 1949; Pedraza, José Francisco, *Estudio histórico-jurídico de la primera Constitución política del Estado de San Luis Potosí (1826) y reproducción facsimilar de la misma*, San Luis Potosí, Academia de Historia Potosina, 1975. Véase también *Constitución política del Estado libre y soberano de México comentada*, Toluca, LII Legislatura del Estado de México, 1996; Madero Estrada, José Miguel, *Constitución política del Estado libre y soberano de Nayarit comentada*, México, 1993; *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado*, México, UNAM, Departamento del Distrito Federal, 1996; Cienfuegos Salgado, David, coord., *Constitución política del Estado libre y soberano de Guerrero comentada*, Chilpancingo, Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, 1997.

Aunado a lo anterior, Máximo Gámiz Parral ha publicado su *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas* (2000); Francisco de Andrea publicó una compilación de estudios en *Derecho constitucional estatal* (2001).

jurídico en los estados resulta inútil si no se establecen los mecanismos para que se pueda acceder a él. Por ello, el presupuesto académico no puede quedarse en la producción sino que debe ir más allá y garantizar la difusión, debe garantizarse la oportunidad de consulta de tales materiales.

Cabe mencionar que la educación jurídica adolece de espacios curriculares dedicados a la temática local. Santiago Nieto (2003) ha señalado la preocupante ausencia del análisis de la Constitución local en los planes de estudio de la mayoría de las escuelas y facultades de derecho.²⁵ Esta limitación juega un papel de primer orden en la consolidación de las instituciones y competencias federales en detrimento de las locales. Se impone la necesidad de que la investigación y la docencia del derecho estatal tenga mayor relevancia.

Este presupuesto incluye así el reconocimiento del federalismo como un valor destacable del orden constitucional mexicano. Pues en la medida en que se profundice en el estudio del federalismo establecido en nuestra Constitución, en esa medida estaremos en posibilidad de fijar una escala jerarquizada de los valores implícitos. El estudio de los valores como “sistema federal”, “división de poderes”, “supremacía constitucional”, “soberanía interior”, entre otros, permitirá el fortalecimiento de las entidades federativas.

B. *El presupuesto institucional.* Un nuevo régimen interior no puede partir de cero, es preciso iniciar las transformaciones políticas y jurídicas necesarias para la modificación de las reglas de juego de las instituciones rectoras del constitucionalismo local. Ello hace necesario reconocer los límites impuestos desde la Constitución federal. No debemos olvidar que el propio artículo 40 señala que la Federación en la que se unan los estados “libres y soberanos” se regirá con los principios de la Ley Fundamental. Y a tal tenor habrá que recordar el sistema de competencias reconocido en el artículo 124 constitucional conforme al cual “las

²⁵ Señala Nieto (2003) que “el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. ha realizado estudios de los planes de estudio de la licenciatura en derecho de nuestro país. La asignatura de Derecho Constitucional se imparte en todas las escuelas y facultades de derecho del país. Sin embargo, son pocos casos en los que existe una materia relativa al Derecho Constitucional Local”.

facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Sartori (Nieto y Vado, 2003) ha señalado que en las constituciones deben incluirse estímulos, a guisa de mecanismos de control, cuyo funcionamiento resulta bastante simple: en tanto los ciudadanos encuentren mayores incentivos, mayor será su cumplimiento en el plano fáctico. De ahí que se señale la necesidad de revisar los estímulos que aparecen contemplados en las constituciones locales. Para Santiago Nieto este estudio del diseño institucional nos brinda importantes pistas para rediseñar las instituciones públicas mexicanas y con ello lograr un mayor grado de eficacia en su cometido. La consecuencia de este estudio es relevante en tanto permite entender el grado de democratización de una sociedad, puesto que parte de la idea de que las instituciones que resultan obsoletas tienden a ser eliminadas.

En el caso del constitucionalismo local, la idea es básicamente la misma. Debe buscarse la viabilidad de la Constitución local. No sólo la viabilidad política del momento en que se elabora y expide, sino una viabilidad temporal, en el sentido de que tenga cierta permanencia, y una viabilidad espacial, es decir, una aplicación en el plano fáctico. La experiencia permite advertir que generalmente se cumple con los primeros dos postulados, pero se omite el relativo a la facticidad, tal y como puede advertirse con bastante claridad (y a lo que habría que aunar el escaso conocimiento de la misma, relacionado esto con el presupuesto mencionado en primer lugar).

Por supuesto, esta ingeniería constitucional tiene en el ámbito local, además de los límites propios del proceso de diseño constitucional, una serie de limitaciones impuestas por la Constitución federal, y a las que hemos venido aludiendo *supra*. Baste señalar en tal sentido los contenidos de los artículos 41, 108, 113, 116, 128 y 133 (Ibídem). Y es claro que ninguna norma constitucional local puede vulnerarlos los principios establecidos en ellos, so pena de ser declarada inconstitucional conforme a las garantías reconocidas en el artículo 105 de la propia Constitución federal.

1. El artículo 41 párrafo primero refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, y al establecer que las constituciones locales “en ningún momento podrán

contravenir las estipulaciones del Pacto federal”, se convierte en un freno a la actividad de los poderes de los estados, pues obliga a que las constituciones locales y las normas emanadas de las mismas no contravengan la Constitución federal. Este precepto puede considerarse como un mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas inferiores, incluyendo las constituciones locales.

2. El artículo 128 establece, por otro lado, la protesta constitucional en los siguientes términos: “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”.

Al respecto Nieto menciona que Ferrajoli señala que tanto jueces y funcionarios se vinculan con el juramento de fidelidad a la Constitución, en nuestro caso de protesta constitucional, acto que constituye una auto-obligación de cumplimiento y aplicación del ordenamiento supremo, siendo una cuestión de conciencia de los jueces y de los funcionarios la personificación de tales funciones y aceptar hacerlo en un ordenamiento democrático y liberal o en uno autoritario. De tal suerte que —afirma Ferrajoli— una tarea del aplicador es la de realizar una crítica interna al derecho vigente para desenmascarar aquellas normas que son contrarias al texto constitucional y, por consiguiente, inválidas substancialmente (Nieto y Vado, 2003).

3. La Constitución federal se ocupa también de la jerarquía normativa y la desaplicación de normas contrarias a ella misma. El artículo 133 (Ibídem) de la Carta Magna establece, como obligación para los jueces de las entidades federativas, la de resolver de conformidad con la Constitución federal y desaplicar normas infraconstitucionales que consideren contrarias a la Carta Magna.

Joseph Story, uno de los clásicos del constitucionalismo norteamericano, señala que la famosa cláusula segunda del artículo VI²⁶ de la Constitución

²⁶ La segunda cláusula del artículo VI de la Constitución Norteamericana señala: “Esta constitución y las leyes de Estados Unidos de América que en virtud de ella se hicieren, y todos los tratados hechos o que se hagan bajo la autoridad de Estados Unidos de América, serán la suprema ley de la Tierra, los jueces en cada estado estarán sujetos a ella, a pesar de lo que en contrario dispongan la Constitución o

norteamericana, se interpreta: "Siempre que surge una dificultad con motivo del ejercicio de un poder por algunos de los funcionarios de los estados o del gobierno federal, hace necesario que esos funcionarios decidan primero si tal ejercicio es conforme a la Constitución. Del mismo modo, pueden suscitarse algunas dificultades con motivo del ejercicio en las funciones de las grandes divisiones del gobierno, como por ejemplo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los funcionarios de estos diferentes órdenes están igualmente obligados por su juramento a mantener la Constitución de Estados Unidos de América y a abstenerse de todos los actos que estuviesen en desacuerdo con ella. Si sucede, pues, que estos funcionarios se vean en el caso de obrar en circunstancias que hasta entonces no hayan sido determinadas por la autoridad competente, deben primero, cada uno en lo que lo concierne, decidir si puede consumarse el acto, de conformidad con la Constitución." (Nieto y Vado, 2003)

El maestro Tena Ramírez (1997: 543-548) calificó al artículo 133 de la Constitución como "un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema". Señaló, además, que la intervención de los jueces locales provocaría una verdadera anarquía en el sistema jurídico y que dicho sistema se explicaba en Estados Unidos en virtud de que existía la posibilidad de impugnar sus decisiones ante los tribunales federales por medio del recurso de alzada que vincula en un solo proceso las instancias locales y federal (lo que de facto sucede en México con el denominado amparo casación) (Fix-Zamudio, 1999). Esto ha llevado al control concentrado de la constitucionalidad, sin embargo, es importante mencionar que uno de los límites de las autoridades y de los constituyentes locales al momento de elaborar las normas supremas estatales es, precisamente, la necesidad de no aprobar disposiciones que contravengan

leyes de cada estado. Story señala, asimismo, que de la supremacía constitucional, resulta para los tribunales federales la obligación de pronunciar la nulidad de los actos del Congreso o de los estados que fuesen contrarios a la Constitución Nacional pero estos tribunales no tiene el derecho de pronunciar la nulidad de los actos contrarios a las constituciones de estados, si estos actos no están en oposición con la Constitución federal; este poder pertenece a los tribunales estatales. Story, Joseph, Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América, México: Oxford University Press, 1999, pp. 294-296. Citado por Nieto y Vado, *op. cit.*

el texto constitucional así como la no aplicación de normas contrarias a dicho cuerpo.

4. El artículo 116 constitucional establece el diseño de las entidades federativas. El derecho constitucional, al menos tal y como lo concebimos en términos académicos, desde la perspectiva de las entidades federativas, debe abocarse también al estudio de las instituciones locales contempladas en el texto constitucional de la República.

5. El artículo 124 establece la distribución de competencias entre la Federación y el Estado. Elisur Arteaga sostiene que las constituciones locales son reglas generales, por consiguiente si una “constitución local establece formulas determinantes o hace una relación total de las facultades de sus poderes, sin agregar que gozan, además, de las que derivan a su favor de la constitución general, teóricamente excluye materias que les corresponden constitucionalmente y dejan vacíos de autoridad”. En ese orden de ideas, las constituciones locales no pueden reglamentar facultades que corresponden a los órganos federales, aun cuando existen materias de naturaleza concurrente como las contempladas en el artículo 21 de seguridad pública, 41 y 116 en materia de fiscalización electoral, o las del artículo 119 en materia de leyes para combatir el alcoholismo, etcétera.

6. La Constitución contiene, en sus artículos 108 y 113, disposiciones en materia de responsabilidad, cuestiones que deben regular las constituciones locales. En el artículo 108 se ordena a las cartas supremas locales a precisar, para efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los municipios y las entidades.

Por su parte, el artículo 113 señala que las normas de responsabilidad en los estados deberán contemplar el catálogo de las conductas que sean sancionables, así como los procedimientos, las sanciones y el órgano competente para aplicarlas. Aún cuando no implica directamente el texto constitucional, se entiende que las normas de responsabilidad de los servidores públicos de las entidades federativas deben tener referencia a la Constitución local, es decir, constituirse como cuerpos legales secundarios.

C. *El presupuesto económico*. Finalmente el presupuesto más urgente es el económico, especialmente en tratándose del ámbito municipal. Estas

apreciaciones, hechas desde la academia, ponen de manifiesto que el modelo federal mexicano cada vez se debilita más, pues la tendencia a centralizar todo el espectro jurídico, lleva inevitablemente a la ineficiencia de las instituciones encargadas de la ejecución de las funciones que se les encomienda. A ello habrá que agregar que la federación concentra cada vez más los recursos, destinando cada vez menos, proporcionalmente, a los estados y municipios.

Señala Ortega Morales que históricamente la Federación ha ido concentrando una mayor proporción del ingreso para sí, en perjuicio de las haciendas estatales y municipales. En 1900 al gobierno federal correspondía 63 por ciento del ingreso nacional, a los estados 24 y a los municipios 13 por ciento; en 1995 el desequilibrio se agudizó, porque el gobierno federal absorbía 81.49 por ciento, a los estados correspondía 14.91 y a los municipios les quedaba solamente 3.6 por ciento (Álvarez Arredondo, 2002: 144-145).

Concentración porcentual del ingreso nacional				
Año	1900	1929	1990	1995
Federación	63	71	63	81.49
Estados	24	21	24	14.91
Municipios	13	8	13	3.60

De lo transcrito puede advertirse la necesidad de mejorar el reparto de los ingresos entre estados y Federación, hecho que redundará en provecho también de la institución municipal.

IV. PROPUESTAS PARA UN NUEVO RÉGIMEN INTERIOR

La situación hacendaria, descrita anteriormente, ha impulsado la búsqueda de una redefinición constitucional y sobre todo la idea de un federalismo hacendario, reflejado en un nuevo pacto fiscal, que tenga como expresión en los sistemas legales estatales: a) un sistema de coordinación fiscal del estado (coordinación hacendaria); b) un criterio que permita que las participaciones sobre el ingreso federal y estatal que

perciba el estado, incluyendo sus incrementos, se destinen a los municipios es un monto superior al 20 por ciento que exige el artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal federal; c) facultades legales para que los ayuntamientos puedan participar en los órganos de coordinación fiscal estatales con atribuciones amplias para intervenir en la toma de decisiones en todo lo referente a la materia, como es la determinación de la fórmula y coeficientes para la distribución de las participaciones, entre otros aspectos; y, d) un diseño institucional que fortalezca económicamente al municipio y para ello debe recuperar todas sus atribuciones y controlar los servicios públicos en toda su extensión; entre ellos esta vialidad y tránsito (Ibidem: 146-147).

La propuesta es que el nuevo pacto fiscal debe avanzar progresivamente en la construcción de un sistema nacional de coordinación hacendaria, que coordine ingresos, egresos, deuda y patrimonio, a través de una nueva ley de coordinación hacendaria.

Pero si bien el tema económico es importante no deja de ser uno de los muchos que deben ser tocados en cualquier propuesta de renovación del régimen interno de los estados. Ello, sin dejar de considerar que la reforma constitucional en las entidades federativas está caracterizada por ciertos comportamientos que ha destacado González Oropeza (2000: 209-212), a saber: a) Modificaciones imitativas del modelo federal; b) Modificaciones restrictivas; c) Monopolización de los derechos humanos; d) Monopolización de la seguridad pública; e) Monopolización de la procuración de justicia; f) Cohabitación anárquica del Distrito Federal; g) Supremacía del derecho internacional sobre el orden jurídico interno; y, h) Naturaleza centrífuga de las facultades concurrentes.²⁷

²⁷ ¿Cómo afectan estos comportamientos. El problema radica principalmente en que, en el caso de las modificaciones imitativas, lejos de tratarse de reformas hechas por iniciativa propia de los estados, son adecuaciones a los cambios federales. Por cuanto hace a las modificaciones restrictivas, éstas se refieren a las reformas federales que, al repercutir en las constituciones locales, restringen la capacidad decisoria de las entidades federativas sobre la organización de sus poderes y de los municipios que la conforman. El rubro de monopolización atiende al hecho de que se han atribuido al ámbito federal, de manera errónea, la exclusividad de las facultades y atribuciones en materia de derechos humanos,

Esto implica que hasta el momento el estudio del federalismo mexicano ha sido soslayado. Es preciso, y urgente, el análisis constitucional del modelo federal, a efecto de poder cambiar el panorama mexicano. Y al igual que en el caso de la división de poderes, advertir que las garantías constitucionales, como la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, son garantes del valor que representa el modelo federal, aprovechándolas en consecuencia.

En la medida en que fortalezcamos la visión sobre el federalismo mexicano, estaremos también contribuyendo al fortalecimiento de las entidades federativas y de los municipios.

En términos generales podemos asegurar que entre las propuestas de un federalismo democrático, que privilegie un nuevo modelo de organización interna en los estados, aparecen como elementos básicos:

- El fortalecimiento real y formal del Poder Legislativo;
- Que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión soberana y autonomía;
- La conversión de comunidades y pueblos en municipios de acuerdo con las necesidades de desarrollo de la autonomía y de la economía regional, que implica el aumento del número de municipios y el acercamiento de la autoridad municipal a las comunidades;

seguridad pública y procuración de justicia, lo que trastoca el objetivo constitucional del federalismo. En el caso del Distrito Federal la reforma de 1996 le otorgó un status sui generis, puesto que le niega el carácter de Estado a pesar de que desde 1974 se reconoce por el artículo 40 constitucional que la República Mexicana está compuesta exclusivamente de Estados libres y soberanos. Por cuanto hace a la supremacía del derecho internacional, ni duda cabe que con esta nueva interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de noviembre de 1999, se menoscaba la soberanía interior de los estados al quedar en manos del Presidente y del Senado el convenir con naciones extranjeras disposiciones que pueden modificar constituciones y leyes estatales. Finalmente, respecto de la naturaleza centrífuga de las facultades concurrentes, no es preciso profundizar en el hecho de que aquellas materias ejercidas conjuntamente por Federación, estados y municipios, dependen en realidad de las pautas dictadas por las leyes federales. Ello hace que la perspectiva federal sea la de considerar a las entidades federativas no como socios en el ejercicio concurrente de estas facultades, sino como agentes subordinados y ejecutores mecánicos de las políticas federales.

- El reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal;²⁸
- Que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder;
- que se consolide la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos, nacionales, regionales y locales, que permita la representación plural plena de las minorías, por medio de la proporcionalidad y mantenga la representación mayoritaria;
- la democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana;
- el fortalecimiento de la autonomía del Poder Judicial;
- el diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional; y,
- la modernización de los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación y la coordinación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno, (Ortega Morales, 2002: 138-139) entre muchos otros elementos.

No pueden obviarse las reflexiones de Ubiarco Maldonado (2002: 232-245), quien concibe como supuestos necesarios para un auténtico federalismo en México: a) una reordenación fiscal; b) un servicio civil de carrera; c) la incorporación constitucional del plebiscito y del referéndum;

²⁸ Al respecto debe consignarse que en el marco de los trabajos de la Mesa para la Reforma del Estado entre presidentes municipales [representados por miembros de las mesas directivas de las principales asociaciones de presidentes municipales: AALMAC, FENAMM y AMMA] y la Secretaría de Gobernación, los integrantes de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) plantearon la urgencia de consensar una agenda para presentarla el primero de septiembre a la próxima legislatura federal, con propuestas de cambios constitucionales que atiendan la problemática de los municipios. Destacan dos temas entre los puntos discutidos: a) la importancia de dotar a los ayuntamientos de potestades tributarias, así como de que se realice una redistribución en la designación de los recursos; b) el periodo de gobierno municipal, al efecto de lograr una ampliación del mismo, así como la posibilidad de reelección de los presidentes municipales y la posibilidad de la revocación del mandato. Tales propuestas están orientadas al fortalecimiento de las economías municipales, así como a su independencia política, de ahí la puntualización en el tema del establecimiento de una reforma hacendaria que les permita contar con mayores atribuciones y recursos. "Plantean municipios a Gobernación la urgencia de cambios constitucionales", El Sur, Acapulco, Gro., 24 de julio de 2003.

d) destinar mayores recursos para apoyos en materia de educación, salud, pobreza, vivienda, entre otros; e) la existencia de un organismo de control, tanto a nivel municipal como estatal; f) avance de la democracia (entendida "*lato sensu* o sea, referirse al voto, partidos políticos, organización electoral, avance en derechos humanos, división de poderes, etcétera); g) resolución del conflicto en Chiapas; h) resolución del problema indígena; i) proyectos a largo plazo para el desarrollo nacional (lo que incluiría meditar sobre una nueva Constitución); j) la existencia de líderes políticos (sic); k) mejoramiento del sistema de impartición de justicia; l) revisión de la legislación nacional; entre otras propuestas. A pesar de la inviabilidad, jurídica y política, de muchas de ellas, no debe pasar inadvertido el hecho de que desde la academia se están planteando soluciones a problemas que redundan en la concepción del sistema federal mexicano.

Finalizaremos con una alusión a la iniciativa presentada por la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para reformar diversos numerales constitucionales, precisamente por cuanto hace a la distribución competencial,²⁹ poniendo especial énfasis en el aspecto hacendario. El documento, presentado en la X Conferencia Nacional de Gobernadores y 6ª Reunión de Gobernadores, contiene entre otras la propuesta de un texto para el artículo 124, en los siguientes términos:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a las entidades federativas.

En cuanto a las facultades que conforme a esta Constitución correspondan a las entidades federativas, se establecerán las bases constitucionales para la distribución de competencias hacendarias que garanticen que éstas cuenten de manera oportuna con la información y los recursos presupuestales suficientes para su ejercicio.

²⁹ Se trata de una propuesta de reforma amplia, cuyo artículo único señala: "Se reforman los artículos 25, párrafos primero y segundo; artículo 71, fracción 111; 73, fracciones VII, X, XXIX y XXX; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-K, y 116, con una fracción VIII y una fracción IX; y, se deroga la fracción VIII del artículo 117; se reforma el artículo 124, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

En materia de facultades concurrentes, el gobierno federal asumirá temporalmente las facultades que expresamente convenga con una o más entidades federativas, en los términos de la Ley que para tal efecto expida el Congreso de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, Eduardo (2000), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VI, México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- Estrada Michel, Rafael (2001), *Teoría constitucional en el Discurso de las profecías de Servando Teresa de Mier*, Chilpancingo: El Colegio de Guerrero/Fundación Académica Guerrerense.
- Fix-Zamudio, Hector (1999), “La defensa de la Constitución en México en el pensamiento de Felipe Tena Ramírez”, en *Ensayos sobre derecho de amparo*, México: Porrúa.
- Gaxiola, F. Jorge (1999), “Algunos problemas del estado federal”, en *Obras escogidas*, Toluca: Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México.
- González Oropeza, Manuel (2000), “Reformas a las constituciones de las entidades federativas en México”, en *Iniciativa N° 7*, Toluca, México, abril-junio, pp. 209-212.
- Higuera Castro, Francisco (2000), “El estado federal mexicano. Reflexiones en torno a su surgimiento y evolución”, en *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo, Gro., no. 9, septiembre-diciembre.
- López García, Marcial (2003), “La autonomía municipal”, en Fernández Ruiz, Jorge, coord., *Régimen jurídico municipal en México*, México: Porrúa/UNAM.
- Márquez Rábago, Sergio R.(2003), *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, México: Porrúa.
- Nieto, Santiago y Luis Octavio Vado (2003), *Notas para el constitucionalismo local*, inédito.
- Ortega Morales, Luis (2002), “Federalismo y reforma del Estado”, en Álvarez Arredondo, Ricardo (coord.), *Libro blanco de la reforma del Estado*, México: Cámara de Diputados, pp. 144-145.

Ubiarco Maldonado, Juan Bruno (2002), *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México: Miguel Ángel Porrúa/Asociación de Alumnos y Exalumnos de Posgrado en Derecho.

Salazar Sánchez, Martha (1995), "La soberanía en la historia de las ideas políticas", en *Ars iuris*, N° 14, México, D. F.

Tamayo y Salmorán, Rolando (1997), voz "Poder público", *Diccionario jurídico mexicano*, t. IV, México: UNAM.

Tena Ramírez, Felipe (1997), *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa.

Tello Almaguer, Pedro Vidal (2000), "Nuevo federalismo y descentralización", en *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales* N° 9, Chilpancingo, Gro., septiembre-diciembre, pp. 157-158.

OBRAS DE CONSULTA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones (2000), t. VI, México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.