



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

“CONSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO.

CONSIDERACIONES EN TORNO A SU NATURALEZA JURÍDICA.”

Tesis que para obtener el grado de

MAESTRO EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Sustenta el

Lic. Michel Jorge Luna Velázquez

Director de la Tesis

Dr. Marcos Francisco del Rosario Rodríguez

**CONSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO.
CONSIDERACIONES EN TORNO A SU NATURALEZA
JURÍDICA**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
I. FEDERALISMO	
1.1. El Estado	1
1.2. Formas de Estado y de Gobierno	6
1.3. El Federalismo	9
1.3.1. Antecedentes históricos	10
1.3.2. Concepto y características	14
1.3.3. Naturaleza jurídica del Estado Federal	17
1.3.4. Modelos de Federalismo	21
1.4. La distribución de competencias en el Estado Federal	23
1.5. El Federalismo en México	25
1.5.1. Surgimiento	26
1.5.2. Régimen constitucional	30
1.5.3. Integración geográfica del Estado Federal Mexicano	34
1.5.4. Implicaciones del Estado Federal Mexicano	39
1.5.5. La distribución de competencias en el Estado Federal Mexicano	42
1.6. El nuevo Federalismo en México	47
1.6.1. Reto del nuevo Federalismo	48
1.6.2. Participantes en la construcción del nuevo Federalismo	51
II. CONSTITUCIONALISMO ESTATAL EN MÉXICO	
2.1. Descentralización	54
2.1.1. Descentralización política	59
2.1.2. Descentralización administrativa	62

2.2.	Principio de autonomía local	66
2.2.1.	Notas características de la autonomía local	69
2.2.2.	Soberanía	72
2.2.2.1.	La soberanía en el constitucionalismo mexicano	76
2.2.2.2.	La soberanía de las entidades federativas	79
2.3.	Constitucionalismo estatal	83
2.3.1.	El diseño constitucional estatal	85
2.3.2.	Supremacía constitucional y jerarquía normativa	91
2.3.3.	Validez formal y substancial de las Constituciones estatales	96
2.3.4.	División de poderes	98
2.3.5.	El desarrollo constitucional estatal	102
2.3.6.	Aspectos comunes e influencias que trascienden las fronteras estatales	104
2.4.	Derecho constitucional local	107
2.5.	Justicia constitucional local	113
III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO		
3.1.	Surgimiento del constitucionalismo estatal en los Estados Unidos de América	118
3.2.	Los derechos fundamentales en las Constituciones estatales	123
3.3.	Mecanismos de protección de derechos fundamentales en las Constituciones estatales	128
3.4.	Teorías doctrinales en torno a la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales en México	136
3.4.1.	Como ley “reglamentaria” de la federal	137
3.4.2.	Como ley “complementaria” de la federal	141
3.5.	Consideraciones personales en torno a las teorías doctrinales	

que han pretendido explicar la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales en México	144
CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFÍA SELECTA	153

INTRODUCCIÓN

En primera instancia, conviene destacar que el federalismo debe entenderse como un sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno de ellos por leyes propias, están sujetos, en ciertos casos y circunstancias, a las decisiones de un gobierno central, o lo que es lo mismo, se trata de un modo de organización política por el cual se divide la actividad gubernamental en dos órdenes o jurisdicciones diversos, correspondiendo a la jurisdicción federal toda aquella actividad que sea de interés general, que concierna a toda la nación, a sus grandes fines, mientras que, a la jurisdicción estatal, aquellas materias que sean del interés particular de los individuos y que no trasciendan a los intereses generales.

Al respecto, puede afirmarse que el sistema federal de gobierno es positivo, pues es una manera de limitar los abusos del poder en beneficio de los gobernados. Mientras más disperso esté el poder más difícil será abusar de él, y mientras mayor sea su concentración, menos respetará el gobierno la libertad y los derechos de los gobernados.

Ahora bien, resulta paradójico que en México, Estado federal desde sus orígenes hace dos siglos, el estudio del *derecho constitucional local* haya sido completamente soslayado durante tanto tiempo, pues puede afirmarse que durante todo el siglo XIX y la mayor parte del XX, no existió doctrina sobre el derecho constitucional de las entidades federativas. Si bien la configuración de un ámbito dual de derecho en México (federa y local) tiene su origen en la adopción e instauración del modelo federal en la Constitución de 1824, no fue sino hasta fines del siglo XX, cuando se inició una exploración académica y política de las repercusiones y alcances de tal decisión fundamental.

Actualmente, ninguna duda cabe sobre la importancia y trascendencia del derecho constitucional local. Incluso podría hablarse que la búsqueda de un

modelo federal más equilibrado, pasará necesariamente por el fortalecimiento de los derechos constitucionales locales, lo que incluye el régimen de estados y municipios, actores de primer orden en un federalismo renovado. Así, resulta evidente que el referente indispensable del estudio del derecho constitucional local son las Constituciones particulares de las entidades federativas, de las cuales se desprenden los parámetros de validez de las demás normas del sistema de derecho constitucional estadual.

En estrecha relación con lo anterior, resulta oportuno hacer referencia al *principio de autonomía local*, el cual opera como fundamento de validez de uno o varios ordenamientos jurídicos dentro de un sistema jurídico nacional y, a su vez, la existencia de dichos ordenamientos se eleva como condición necesaria para el establecimiento de las correspondientes garantías para su protección y defensa. Es por ello que el reconocimiento del principio de autonomía actúa como presupuesto indispensable para el surgimiento y permanencia del constitucionalismo estatal.

Así pues, en el contexto de un Estado de naturaleza federal, el reconocimiento del referido principio se traduce en la coexistencia de una diversidad de ordenamientos jurídicos —federales y locales—, los cuales se vuelven indispensables para el esclarecimiento de las facultades que están en posibilidad de realizar los diversos niveles de gobierno, de donde resulta con claridad la relevante tarea de la creación del derecho y su debido cumplimiento y aplicación, surgiendo así la necesidad de que la población y los gobernantes estén debidamente informados de las normas legales vigentes.

En este sentido, las restricciones contenidas en la Norma Fundamental tienen la función de garantizar niveles mínimos de homogeneidad en el entramado institucional delineado por las Constituciones estatales con la finalidad de que, entre ellas y aquélla, no exista diferencias sustanciales en relación al modelo de

organización política, hecho que sería desfavorable a la idea de “unidad” que subyace al concepto de un sistema federal.

Bajo dicho orden de ideas, es dable mencionar que si bien es cierto que la doctrina constitucional se ha preocupado y ocupado de analizar y generar propuestas prácticas en torno al sentido y alcances de la Constitución Federal, también lo es que se ha olvidado, en buena medida, de que cada una de las entidades asociadas a la Federación cuenta con una Constitución propia, hecho que, indiscutiblemente, merece nuestra atención con la finalidad de definir la naturaleza jurídica de esa clase de ordenamientos jurídicos dentro de un sistema federado como el mexicano.

Para tal efecto y sin perder de vista que nuestra hipótesis medular consiste en evidenciar que las Constituciones estatales son instrumentos jurídicos emanados de la Carta Magna, con contenido y jurisdicción propios y específicos, que no reglamentan ni complementan a ésta, sino que comparten una doble calidad de ser normas emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, secundarias a éstas y al mismo tiempo norma fundamental dentro del ámbito de validez de la entidad federativa en la que cobra plena vigencia, el presente trabajo de investigación estará conformado por los siguientes tres capítulos intitulados: *“Federalismo”*, *“Constitucionalismo estatal en México”* y *“Naturaleza jurídica de las Constituciones estatales en México”*.

A través del contenido del primer capítulo se pretenderá desarrollar, entre otros, temas vinculados a los antecedentes históricos y características esenciales del federalismo, la distribución de competencias en un Estado federado, así como el sentido y alcances de dicha forma de gobierno en nuestro país.

Por su parte, el segundo capítulo versará sobre el constitucionalismo estatal, la descentralización política, el principio de autonomía local, el derecho y la justicia constitucional local, tanto en el contexto global como en el mexicano.

Finalmente, el tercer capítulo pretenderá aportar una nueva reflexión en torno a la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales en México, para lo cual se hará indispensable referirnos al surgimiento del constitucionalismo estatal, la protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las Constituciones estatales, así como a las principales teorías doctrinales en relación con el tema central de este apartado.

CAPÍTULO I

FEDERALISMO

En el presente capítulo concentraremos nuestra atención, como punto de partida, en explicar el concepto de Estado, pasando por el análisis comparativo de lo federal como forma de Estado y de gobierno, para culminar con el estudio de los antecedentes históricos, naturaleza jurídica y notas distintivas del federalismo.

1.1. EL ESTADO

La característica medular en la historia del nacimiento del Estado moderno durante el desarrollo de la baja edad media, fue la tensión derivada del desplazamiento desde el sistema basado en la multiplicidad de centros políticos que representaban antiguamente los señoríos feudales, hacia el estado territorial y unitario característico de la Era Moderna, que surgió por la vía de una racionalización del ejercicio del poder impuesta por la evolución de las condiciones sociopolíticas materiales en ese tramo de la historia.

Fue el paso del señorío de la tierra a la soberanía territorial, entendiéndose por ésta precisamente la institucionalización del poder, inclusive en términos jurídicos, sobre un espacio suficientemente amplio como para permitir el intercambio de relaciones e intereses entre individuos y agrupaciones de ellos en un mismo ámbito estructural, lo que constituyó una innovación trascendente para la conformación del Estado moderno.¹

Posteriormente, durante el siglo XVIII se produjo una profunda transformación cultural que envolvió todas las actividades humanas, específicamente, los cambios ideológicos dieron lugar a la concepción de una

¹ Cfr. Schiera, Pierangelo, voz *Estado moderno*, en Diccionario de Política (bajo la dirección de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino), trad. de Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, 7ª ed. en español, Siglo XXI Editores, México, 1991, p. 564.

nueva estructura política denominada Estado contemporáneo,² el cual hizo consistir su manifestación típica sobre la base de la institución estatal configurada durante la Edad Moderna, en la conjunción de los siguientes elementos: población, territorio, gobierno y orden jurídico.³

Ahora bien, tras analizar la abundante literatura que trata de explicar al Estado desde la perspectiva sociológica, política y jurídica, puede afirmarse que existen diversas teorías que lo entienden en los siguientes términos:

² La revolución francesa de 1789, el nacimiento de Estados Unidos de América y la independencia de los dominios ibéricos en el continente americano, ofrecieron nuevos sistemas de producción normativa y otras formas de aplicación del derecho.

³ No debe perderse de vista que el concepto de Estado-nación constituye un modo de organización social surgida a principios del siglo XIX pero que alcanzó su apogeo durante el curso del siglo XX. Para llegar al concepto y a las instituciones que sustentan este modo de organización fue necesario, en primer lugar, disociar las funciones que cumple el Estado en beneficio de la colectividad, de las personas que ejercen el poder. Paralelamente, fue conformándose el concepto de nación, entendido como la colectividad forjada por la historia y determinada a compartir un futuro común, la cual es soberana y constituye la única fuente de legitimidad política. Esta conceptualización dio vida al Estado-nación como fruto del movimiento de ideas que se desencadenó con el Renacimiento y culminó en el Siglo de las Luces. Es decir, con las ideas y los conceptos establecidos en el Siglo de las Luces y propagados por la Revolución Francesa, quedaron definidos los principios a partir de los cuales se edificarían los Estados-naciones durante los dos siglos siguientes: la percepción de la nación como la colectividad que reúne a todos los que comparten el mismo pasado y una visión común de su futuro; la definición de nación como la colectividad regida por las mismas leyes y dirigida por el mismo gobierno; la afirmación de que la nación es soberana y única detentora de legitimidad política; y la afirmación de que la ley debe ser la expresión de la voluntad general, sin que pueda existir gobierno legítimo fuera de la misma. Ahora bien, el desarrollo de la democracia liberal desde finales del siglo XIX coincidió con el desarrollo del Estado-nación, entendiendo a la comunidad no como una unidad étnica, sino como una comunidad cívica, esto es, una comunidad que residiera en ciudadanos y no en grupos étnicos. El desarrollo conjunto del Estado-nación y de la democracia liberal fue posible dado que la sociedad estaba dispuesta a permitir la alternancia en el poder y a exigir el cumplimiento de ciertas demandas, siempre favoreciendo el debate, en un marco de valores comunes. Actualmente, el marco que proporciona la democracia liberal al Estado-nación se encuentra en crisis, puesto que el Estado enfrenta reclamos de grupos que dudan de las políticas comunitarias nacionales. Estos grupos pueden definir su "identidad común" con base en unidades territoriales más pequeñas que el Estado-nación, surgiendo, en consecuencia, presiones de descentralización y diferenciación política. Al respecto, el federalismo absorbe estas presiones y permite la división política de poderes.

1. El Estado como organismo: en esta posición se ubican autores como Otto Von Gierke, que realizan una proyección de la biología de los organismos y, específicamente, la del ser humano, a efecto de explicar el fenómeno estatal, trasladando las características anatómicas o psicológicas del hombre a la organización del Estado.⁴

2. El Estado como institución: en esta corriente sobresalen las ideas de Maurice Hauriou, quien afirma que la “institución” es considerada como una creación social objetiva, como una obra realizada por un fundador que dispone de la adhesión de la mayoría social y que sujeta o somete a las voluntades subjetivas de sus componentes.⁵

3. El Estado como corporación: las ideas más relevantes de esta corriente son sustentadas por el padre fundador de la Teoría General del Estado, Georg Jellinek, quien entiende al Estado como una corporación, esto es, como la unidad de una población socialmente organizada.⁶ Fue a partir de este concepto que se hizo clásica la determinación de los elementos del Estado: población, territorio y gobierno, que expresa el referido autor en su conocida definición del fenómeno estatal, cuando afirma que es la corporación territorial dotada de un poder de mando original.

4. El Estado como orden normativo: con la afortunada depuración que Hans Kelsen hizo del objeto de estudio del derecho, pudo determinar que, jurídicamente, el Estado es la personificación de un sistema normativo, que es el máximo centro de imputación normativa que puede aportar un sistema jurídico. En

⁴ Para conocer más acerca de esta teoría, consúltese, Gierke, Otto Von. *Teorías políticas de la Edad Media*, trad. de Julio Irazusta, Huemul, Buenos Aires, Argentina, 1963.

⁵ Cfr. Hauriou, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*, Reus, Madrid, España, 1927, pp. 83 y ss.

⁶ Esta teoría se encuentra desarrollada a detalle en la siguiente obra: Jellinek, Georg. *Teoría general del estado*, Oxford University Press, México, 1999.

otras palabras, el Estado es la persona jurídica creada por el derecho que, por su magnitud, expresa al orden normativo en su totalidad.⁷

Así, el Estado —como hecho social— es una realidad integradora de una población que dispone de un ámbito territorial y que distingue claramente a los gobernantes de los gobernados.

Al respecto, cabe destacar que esta realidad cobra existencia jurídica a través de las normas que integran su orden normativo interno, esto es, hasta que sucede dicho fenómeno, podemos hablar de la existencia del Estado como persona jurídica, sin que ello implique que antes de que se produzca el orden normativo no exista el Estado como una realidad social.

En tal virtud, si el Estado es la sociedad asentada en un territorio cuya organización le permite diferenciar gobernantes de gobernados, los fines de tal institución también se reducen a los que determine, en cada caso, el contenido de las normas jurídicas que, en buena medida, son coincidentes a los intereses ideológicos, económicos y religiosos de los grupos sociales más vigorosos.

Señalado lo anterior, cabe destacar que aún cuando existen diversas concepciones doctrinales en torno a la institución del Estado, es el esquema configurado por el académico Héctor González Uribe el que, desde nuestra perspectiva, contiene elementos suficientes para lograr una primera aproximación al análisis y entendimiento de la misma.

Héctor González Uribe sostiene que el Estado es: “1) una sociedad total; 2) que establece y mantiene el orden jurídico en un territorio determinado; 3) dotada de un poder supremo, que tiene el monopolio del poder físico coactivo y asegura

⁷ A efecto de profundizar en la teoría de mérito, consúltese, Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del estado*, UNAM, México, 1988.

una unidad de decisión y acción; 4) que respeta y garantiza la estructura pluralista de la sociedad y, 5) persigue fines valiosos.”⁸

El mismo autor complementa lo anterior, señalando que:⁹

- Se trata de una sociedad total porque abarca a todos los individuos y grupos que conviven dentro de su territorio, los que, por consiguiente, están comprendidos dentro de su organización y fines.

- Al Estado corresponden la promoción y la garantía de una convivencia ordenada y pacífica, lo que solamente puede lograrse mediante el establecimiento y la conservación de un sistema de normas que prescriba de manera imperativa las conductas que en general sean requeridas para tal fin.

- Como ese orden de convivencia no tiene lugar en abstracto, sino que siempre ha de ser referido a comunidades concretas, el elemento territorial estará siempre presente, cuando menos desde dos ópticas: por un parte, aquella que tiene que ver con el asentamiento físico de la comunidad estatal y, por la otra, a consecuencia del orden jurídico vigente en ella, como ámbito espacial en que éste es válidamente aplicable.

- La imperatividad del orden jurídico necesita de un poder capaz de imponer el mandato contenido en sus normas, por ello, el poder que permite al Estado dirigir a la sociedad y garantizar al mismo tiempo las libertades individuales, es uno que difiere de cualquier otro poder social que en su interior exista, por su amplitud (al abarcar toda la gama de personas y actividades comprendidas dentro de su territorio), intensidad (puesto que está por encima de toda capacidad jurídica de imposición que en su esfera pueda encontrarse) y propósitos (dado que el Estado no persigue fines particulares sino colectivos).

⁸ Al respecto, véase, González Uribe, Héctor. *Teoría política*, 14ª ed., Porrúa, México, 2004.

⁹ *Ibídem*.

- Esto último conduce al tema de la pluralidad como otro de los rasgos distintivos del Estado contemporáneo, que aparentemente resulta contradecir la unidad de decisión y de acción que persigue la integridad del orden estatal, aunque en realidad no es así, pues no es sino efecto del sustento democrático que adquirió el más generalizado modelo de Estado.

- La orientación del funcionamiento del Estado está dada, fundamentalmente, por los valores individuales y sociales imperantes en el grupo social comprendido por sus propios linderos físicos y culturales, que se ven expresados en patrones de conducta, que a su vez se reflejan en el orden jurídico.

Es así que puede afirmarse, a manera de conclusión, que el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

1.2. FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Si bien es cierto que existen diferentes autores que han tratado de explicar las diferencias sustanciales entre “formas de Estado” y “formas de gobierno”, también lo es que la mayoría de ellos coinciden al afirmar lo siguiente:¹⁰

Es verdad que en épocas históricas antiguas, tomándose en cuenta que la persona o institución gobernante eran la parte más importante del Estado, se llegó a confundir Estado y gobierno.

¹⁰ Cfr. González Uribe, Héctor. *Teoría política*, 14ª ed., Porrúa, México, 2004. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, 36ª ed., Porrúa, México, 2003. Groppali, Alessandro. *Doctrina general del Estado*, trad. de Alberto Vásquez del Mercado, Porrúa, México, 1944. Jellinek, Georg. *Teoría general...*, *Op. cit.* Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*, Comares, Granada, España, 2003.

Así, se habló de formas de gobierno como sinónimo de las formas de organización de la comunidad política entera, sin embargo, cuando en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo los matices y distinguos correspondientes, se llegó a separar claramente el Estado del gobierno, puesto que no son términos equivalentes.

El Estado es la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen y, el gobierno, una parte del Estado, es decir, el encargado de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado, en su unidad y totalidad, es el titular de la soberanía, en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía.

El gobierno es el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía. El gobierno se encuentra en la cúspide del Estado, en el vértice del ordenamiento jurídico; representa al órgano supremo central instituido para actuar, para realizar la voluntad del Estado; la vida de éste recibe impulso y dirección del gobierno.

No obstante lo anterior, los órganos encargados de traducir en acto la potestad soberana del Estado no se identifican pura y simplemente con él, toda vez que se trata de algo más: un pueblo, en su marco geográfico, que activa y conscientemente participa en la vida de la comunidad política y moldea, modifica y controla al propio poder. Hay, pues, en el Estado hombres, territorio, gobierno y fin, pero no exclusivamente gobierno.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que las “formas de Estado” se refieren a la organización total del Estado como unidad política y, las “formas de gobierno”, a la manera en que se organiza el poder público de un Estado en particular, a través de la aplicación de normas que deben regir a los órganos públicos.

La consecuencia de esta distinción es que puede variar la forma de gobierno sin que varíe concomitantemente la forma de Estado y viceversa; ambas situaciones son independientes.

Ahora bien, las clasificaciones de las formas de gobierno y sus posibles combinaciones, tal como fueron expuestas, entre otros, por Platón, Aristóteles y Santo Tomás, han llegado a ser clásicas en la teoría política, y su influencia perdura hasta nuestros días, aunque el lenguaje utilizado por esos grandes pensadores haya sufrido una transformación y una adaptación a las costumbres y formas de pensar contemporáneos.

En la actualidad, casi todos los gobiernos del mundo siguen la clasificación bipartita de *monarquía*¹¹ y *república*,¹² siendo la primera aquella forma de gobierno en la que el poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la denominación genérica de rey y, la segunda, aquella en la cual el Jefe de Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso relativamente corto de años.

Si pasamos ahora de las formas de gobierno a las de Estado, puede afirmarse que éstas son fruto de la técnica constitucional moderna, tanto en el terreno del Derecho interno como en el del internacional.

¹¹ Desde 1848, en que el liberalismo político triunfó en los principales países europeos, las monarquías dejaron de ser absolutas para transformarse, definitivamente, en constitucionales. En éstas, el rey está sometido a la Constitución del país como ley fundamental y tiene que compartir el poder con otros órganos primarios del Estado.

¹² El gobierno republicano tiene, de ordinario, dos modalidades básicas: el gobierno *presidencial* y el *parlamentario*. En el primero, el Presidente de la República reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo; es, a la vez, Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, y encabeza, con plenos poderes, la Administración Pública. En el gobierno parlamentario, en cambio, el Presidente de la República es el Jefe de Estado, pero no el Jefe del Gobierno; tiene el goce pero no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo; el gobierno está en mano de un *primer ministro* o *canciller*, emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones y que responde de sus actos ante el Parlamento.

Así pues, simplificando al máximo los esquemas constitucionales modernos, resultan dos estructuras básicas del Estado,¹³ a saber: el *Estado simple o unitario* y el *Estado compuesto o complejo*. El criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la soberanía en el Estado.

Si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple, como sucede en las repúblicas centralistas.

Si, por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto. El ejemplo característico es el *Estado Federal*, del cual son muestras muy claras la república norteamericana, la mexicana y la argentina.

1.3. EL FEDERALISMO

Uno de los temas que por regla general siempre ha interesado en el marco del Derecho Constitucional, específicamente en lo relacionado con la organización y distribución de las funciones para el ejercicio del poder político, es el del federalismo.

En la actual transición hacia la democracia en los primeros años del siglo XXI, el federalismo vuelve a cobrar un papel preponderante como calificativo institucional de los nuevos países democráticos en construcción.

En este orden de ideas, resulta interesante encontrar en el federalismo los fundamentos que nos permitan construir nuevos diseños institucionales que, lejos

¹³ Otras formas interesantes de unión entre los Estados son las llamadas *Confederaciones de Estados*, cuya característica fundamental consiste en la unión de varios Estados soberanos, mediante un pacto, para defenderse en común de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior, esto es, la confederación supone una organización permanente, sin que disminuya la soberanía jurídica de los Estados-miembros.

de tratarse de gobiernos paralelos que compitan entre sí ante una misma población y en un mismo territorio, se traduzcan en coherentes esquemas de gobiernos que solidaria y subsidiariamente cooperen entre sí, de cara a los ciudadanos y a favor de la sociedad en su conjunto.

1.3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para hablar de los orígenes del federalismo en la era moderna, resulta necesario referirnos, invariablemente, a su surgimiento en los Estados Unidos de América.

El 14 de julio de 1776, en la ciudad de Filadelfia, fue proclamada la Declaración de Independencia de las trece colonias británicas asentadas en el norte de América, evento determinante en la determinación de un nuevo modelo orgánico para el Estado: el federalismo.

Siguiendo los acontecimientos más relevantes de dicho proceso de origen, destacan los siguientes a manera de resumen:¹⁴

Durante la década de 1760, la Gran Bretaña decidió que sus colonias en el continente americano debían contribuir a la redención de la deuda nacional, so pretexto de que tal obligación se debía a la defensa de aquéllas, lo cual dio origen al denominado *Primer Congreso Continental*, que tuvo lugar en Filadelfia en 1774, y que fungió como una primera manifestación de la percepción colonial de que había problemas comunes que encarar mediante la fuerza de la unión.

Posteriormente en mayo de 1776, surgió un *Segundo Congreso Continental* con el claro objetivo de suprimir la autoridad del rey y adoptar gobiernos propios

¹⁴ Cfr. Díez de Urduvía Fernández, Xavier. *El sistema federal mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas*, 1ª ed., Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2003, pp. 25 y ss. Díez de Urduvía Fernández, Xavier. *El Estado en el contexto global*, Porrúa, México, 2008, pp. 114 y ss.

de manera permanente, constituyéndose así el *Congreso de los Estados Unidos*. El 7 de junio del mismo año es una fecha clave en el proceso de integración, toda vez que el Congreso designó dos comités: uno para redactar la declaración independentista y, otro, para redactar un plan de confederación.

En esos momentos, el ánimo entre las colonias era de un profundo tono nacionalista, por lo que el proyecto de Benjamín Franklin para establecer un gobierno general, que proponía los *Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*, presentado en 1775, no tuvo éxito.

Sin embargo, las circunstancias dieron impulso a la institución de un gobierno de corte nacional, con poderes centrales garantes de la unión. La filosofía de la igualdad social, los derechos naturales del individuo y de un poder público limitado, paulatinamente fue generando la necesidad de conformar un gobierno general que respetara los privilegios de cada colonia para darse sus propias leyes y gobernarse a sí misma en los que a sus propios asuntos conviniera, pero que también se hiciera cargo de aquellas materias de impacto general.

Así, pronto surgieron las propuestas públicas de convocar a un Congreso nacional, popularmente elegido y facultado para supervisar y controlar a las colonias en todos los asuntos comerciales y continentales, dejando a cada una de ellas el control únicamente respecto de sus asuntos internos. El representante John Dickinson, de Pennsylvania, presentó un proyecto que reproducía, en casi todos sus términos, el presentado por Benjamín Franklin en 1775. Tal proyecto fue finalmente discutido, aprobado y adoptado por el propio Congreso el 20 de agosto de 1776, con pocas enmiendas respecto de aquél.

Emerge así un gobierno, a cargo del Congreso, que actuaba a nombre de los “estados unidos”, notoriamente envolvente de los “estados individuales” y

dotando a los *Artículos de la Confederación*¹⁵ de una supremacía general indiscutible, puesto que tal documento reservaba para las antiguas colonias solo aquellas facultades ligadas a la regulación y gobierno de sus asuntos internos, siempre y cuando no interfirieran con aquéllos.¹⁶

La vida de esta “confederación” fue incierta y corta, pues nunca logró un apoyo unánime ni fue suficientemente eficiente para generar una unión sólida y firme, capaz de enfrentar los asedios de un mundo que, dominado por los países europeos, no estaba dispuesto a permitir la emancipación americana en detrimento de su poderío.

Fue en Annapolis donde, en 1786, cinco estados tomaron la decisión de convocar a todos los demás para revisar los mencionados *Artículos de la Confederación*. El consenso era generalizado en cuanto a la necesidad de fortalecer la unidad, por lo que la convención de mérito la aprovechó para recomendar a todos los estados y al Congreso mismo, que se reuniera una Convención Constitucional en Filadelfia, el mes de mayo de 1787.

Organizada formalmente tal Convención Constitucional, se abandonó el propósito inicial de solamente modificar los *Artículos de Confederación* a efecto de elaborar una nueva Constitución con la que se integraría a todas las colonias en un solo ente nacional, implicando convertir la antigua confederación en una federación de estados, reconociendo que quedarían subordinados a un orden nacional para determinados fines, pero conservando su autonomía para tratar sus asuntos internos, siempre que éstos no contravinieran el interés general.

¹⁵ El Congreso buscó la ratificación de los *Artículos de la Confederación* a efecto de que cada estado los revisara bajo la perspectiva de combinar, en un sistema general, los diferentes sentimientos e intereses de un continente dividido en diversas comunidades soberanas e independientes, bajo la convicción de la necesidad absoluta de unir todos los consejos y fuerzas para mantener y defender las libertades comunes.

¹⁶ El poder más importante del que carecía el Congreso era la atribución de cobrar impuestos, toda vez que únicamente podía solicitar dinero de los estados, los cuales, al no cumplir con sus demandas en todos los casos, trajo como consecuencia que el Congreso no contara con los fondos necesarios para su operación.

Surgió así, con la nueva Constitución, la columna vertebral de un federalismo basado en los principios de “supremacía de la Constitución nacional”, “poderes exclusivos, concurrentes y reservados” y “reciprocidad”, es decir, una fórmula para organizar los poderes del Estado, teniendo siempre presente que la soberanía corresponde originariamente al pueblo, quien la ejerce a través de los órganos constituidos, ya sean éstos del ámbito federal o local.¹⁷

¹⁷ La disputa entre "federalistas" y "antifederalistas" marcó buena parte de la historia que siguió a la independencia norteamericana (1776). En aquellos años, distinguidos por la crisis económica y la falta de una autoridad pública consolidada y estable, el dictado de una Constitución capaz de organizar la vida institucional del nuevo país apareció como segura promesa de salvación. Liberales, radicales, conservadores, todos parecían desear la Constitución. Sin embargo, no todos pretendían la misma Constitución. Había quienes luchaban por una Constitución orientada a potenciar la voz de las mayorías; había quienes querían dirigirla, especialmente, a asegurar la situación de los grupos minoritarios; casi todos, a la vez, querían utilizar a la misma como forma de reorganizar la distribución de poderes entre el gobierno central y los diferentes estados. De allí que no todos dieran su consentimiento frente a la Constitución alumbrada por la Convención Federal de 1787. Aquellos que al finalizar la Convención, aprobaron la misma, quedaron definitivamente con el nombre de federalistas. Mientras tanto, se llamó anti-federalistas a quienes se negaron a respaldar el nuevo texto con su firma y, por extensión, a quienes fueron críticos del texto aprobado. Para conocer el pensamiento de los federalistas conviene consultar dos fuentes imprescindibles. La primera está constituida por las actas de los debates constituyentes. Dichas actas, que fueron guardadas en secreto durante años, atesoran principalmente las notas tomadas por James Madison -el Secretario de la Convención- durante las discusiones constitucionales. La otra fuente necesaria para acceder al pensamiento de los constituyentes norteamericanos está constituida por los llamados papeles de El Federalista, una serie de notas periodísticas luego compiladas en lo que hoy conocemos como El Federalista. Dichas notas, dirigidas a convencer a la ciudadanía neoyorquina de la necesidad de ratificar la Constitución (paso necesario antes de poder considerar aprobada a la misma) fueron escritas por John Jay, autor de unos pocos artículos, y sobre todo por Alexander Hamilton y James Madison. Las virtudes de El Federalista son, en algún sentido, opuestas de las que distinguían a las actas de la Convención. Los papeles de El Federalista fueron trabajos públicos, hechos pura y exclusivamente para el público, para mostrarle por qué a pesar de las polémicas que generaba el texto propuesto por la Convención había buenas razones para darle respaldo. Lo más notable de El Federalista es el modo en que combina la más refinada y avanzada teoría de la época con las más comunes preocupaciones prácticas: argumentos que apelan tanto al ciudadano intelectualmente preparado como a aquél menos preparado o interesado en cuestiones, a veces, de minuciosa técnica jurídica. Asombrosamente, los escritos de El Federalista no sólo resultaron exitosos en cuanto a su propósito más inmediato -generar respaldo en favor de la Constitución- sino que atravesaron toda la historia de la teoría política y constitucional y siguen representando hoy un material de consulta indispensable para aquellos que están preocupados por cuestiones de diseño institucional. Ahora bien, conviene notar que, a pesar de la habitualidad con que se las confunde, no existe una identidad entre la propuesta de adoptar un sistema de “frenos y contrapesos” y un sistema de (simple) división de poderes. Más aún, en los años de debate constitucional, en los Estados Unidos, federalistas y anti-federalistas se distinguieron entre sí fundamentalmente por la posición que adoptaron frente a tales cuestiones. Aunque todos coincidían en la idea de que el poder no debía estar concentrado, los federalistas defendieron la idea adicional de consagrar un sistema de “frenos y contrapesos” mientras que sus rivales, tomando la bandera contraria, se pronunciaron en favor de una separación estricta entre las distintas ramas del poder. Lo que pretendía el sistema federalista de mutuos equilibrios era -contra

1.3.2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

La diversidad de elementos que convergen en la configuración del federalismo, aceptados en un tiempo y época determinados, dificultan una definición general de esta forma de organización política, toda vez que tales elementos varían en función de las normas constitucionales y prácticas constitucionales vigentes, indefectiblemente condicionadas por las exigencias de una sociedad en constante cambio, por lo que la presencia de un Estado de corte federal tiene que ser visualizada desde un enfoque estrictamente pragmático, a efecto de no caer en el error de pretender construir modelos "clásicos" alejados de toda realidad.

No obstante lo anterior, resulta conveniente referirnos a algunos conceptos que han sido elaborados por prestigiosos autores en la materia, ello a efecto de comprender las notas distintivas de esta forma de Estado:

Para Wheare, hablar de una Federación significa aludir a un tipo de organización política en el cual dos niveles de gobierno, el federal y el regional, son independientes uno del otro pero operan de manera coordinada.¹⁸

Bajo esta misma línea de pensamiento se encuentra King, para quien una Federación es un Estado soberano que se distingue de otros Estados por el solo

aquella idea de la estricta separación- consagrar un esquema en donde los distintos poderes estuvieran parcialmente separados y parcialmente vinculados entre sí: los distintos funcionarios públicos debían ser dotados con "los motivos y medios institucionales" que les permitieran resistir los seguros ataques de los demás (por ejemplo, el veto del Ejecutivo, el bicameralismo, el control judicial de constitucionalidad, etc.). Finalmente, el esquema de gobierno diseñado en 1787 terminó siendo acompañado por una declaración de derechos. Al respecto, James Madison (quien así demostró ser un brillante político, además de un notable teórico), propuso adoptar el "Bill of Rights" como única forma posible de conseguir que una mayoría de estados terminase ratificando la Constitución.

¹⁸ Cfr. Wheare, K.C. *Federal Government*, 4ª ed., Oxford University Press, Londres, 1963, pp. 11 y ss.

hecho de que su gobierno central incorpora a nivel constitucional a unidades regionales dentro de su proceso de toma de decisiones.¹⁹

Maurice Hauriou afirma que el Estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un súper Estado está superpuesto a los estados asociados. Continúa afirmando que la forma federal entraña relaciones extremadamente delicadas, pues:

1. Son relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no internacional y,

2. Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aún cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática, puesto que permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia afuera y en el interior.²⁰

Por su parte, Georges Burdeau asegura que el Estado federal es aquel en el que una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades locales. Burdeau encuadra su concepto del Estado federal en el ámbito de las competencias que deben tener, por un lado, el poder central federal y, por el otro, el poder que corresponde a las entidades federadas, algo muy obligado e imprescindible cuando se estudian las formas federales de Estado, toda vez que en el aspecto competencial es en donde está sustentada la base del Estado federal.²¹

¹⁹ Cfr. King, Preston. *Federalism and Federation*, Croom Helm, Londres y Camberra, 1982, pp. 77 y ss.

²⁰ Cfr. Hauriou, Maurice. *Op. cit.*

²¹ Cfr. Burdeau, Georges. *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM, México, 1985, t. II, vol. II, pp. 268 y ss.

Asimismo, Georg Jellinek afirma que el Estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados, esto es, una unión de Derecho Público entre Estados los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los Estados mismos, de tal suerte que en conjunto son soberanos o, mejor dicho, cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, se encuentran sometidos a determinadas obligaciones. El pensamiento de Jellinek, vinculado al concepto del Estado federal, gira en torno a:

1. La idea de soberanía;
2. La idea de unidad del Estado federal y,
3. La idea de participación de los Estados miembros en el ejercicio del poder general del Estado federal.²²

Carl J. Friedrich sostiene que, en realidad, el federalismo parece el término más apropiado a fin de designar el proceso de federalizar una comunidad política, es decir, el proceso mediante el cual cierto número de organizaciones políticas separadas, trátense de Estados u otra clase de asociaciones, entran en negociaciones y arreglos para elaborar soluciones, adoptando políticas conjuntas y tomando decisiones comunes en problemas que a todos afectan, o bien, puede tratarse, a la inversa, del proceso a través del cual una comunidad política que hasta entonces era unitaria, a medida que se va diferenciando en cierto número de comunidades políticas distintas y separadas, consigue una nueva organización en la cual las comunidades diferenciadas, que ahora se organizan separadamente, se vuelven capaces de trabajar por separado, y cada cual según su interés, en estos problemas que ya no tienen en común.

El mismo autor agrega que la Constitución es el único fundamento jurídico que asegura la existencia de la forma federal de Estado, ya que es en ella donde

²² Cfr. Jellinek, Georg. *Teoría general...*, *Op. cit.*

las entidades federadas encuentran la justificación de su existencia y razón de ser, el fundamento de su competencia y la garantía de sus decisiones.²³

Así pues, según el sentido de los conceptos previamente expuestos, un Estado federal se puede caracterizar por los siguientes elementos básicos:²⁴

1. La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales), con autonomía garantizada por la Constitución;
2. La distribución constitucional de competencias entre los órganos federales y los órganos locales y,
3. La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y la participación de ambos órdenes en la formación de la voluntad general.

1.3.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO FEDERAL

En relación con las diversas teorías que han tratado de explicar la naturaleza jurídica del Estado Federal en función del concepto de “soberanía”,²⁵ que van desde la denominada cosoberanía entre la Federación y los Estados ideada originalmente por Alexis de Tocqueville, atravesando por la de algunos autores que atribuyen la existencia de la soberanía al poder central y no a sus miembros, hasta llegar a la de Kelsen que considera la presencia de tres órdenes jurídicos dentro del Estado federal, que adjudica la soberanía a la armoniosa colaboración de dos órdenes jurídicos iguales pero subordinados a otro superior

²³ Véase, Friedrich, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia*, trad. de Agustín Gil Lasierra, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975, vol. I, pp. 386 y ss.

²⁴ Cfr. Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, 1ª ed., UNAM, México, 2008, pp. 4 y ss. Armenta López, Leonel Alejandro. *Federalismo*, Porrúa, UNAM, 2010, pp. 20 y ss.

²⁵ Si se parte del supuesto de que la soberanía es la *summa potestas* del Estado, es decir, aquel poder cuyas decisiones no admiten apelación alguna, entonces puede concluirse que la soberanía es sinónimo de poder político inherente al Estado, toda vez que es precisamente éste quien lo ejerce.

que es la Constitución misma,²⁶ resulta conveniente tomar en consideración los siguientes aspectos:

El Estado, genéricamente hablando, es una institución que ejerce el poder político pero regulado por un orden jurídico,²⁷ por lo que si el Estado Federal es una especie del género *Estado*, es evidente que también se encuentra constituido por un orden jurídico pero integrado con base en una especie de dualismo de jurisdicciones debidamente establecido por una ley superior, en este caso, por una Constitución de tipo federal.

Así, el concepto de federalismo se encuentra configurado por diversos tipos de relaciones jurídicas que componen su orden jurídico integral. Dicho orden es, sustancialmente, el que rige las relaciones entre los diferentes órganos encargados de la distribución de competencias, con base en la coexistencia de dos clases de jurisdicciones: la central y la local.

En este sentido, Bidart Campos señala lo siguiente:

“Acudir al concepto de soberanía sólo tiene sentido si se trata del ejercicio del poder político del Estado, pero para ello, existe un orden jurídico por medio del cual el ejercicio de ese poder soberano se hace posible, y eso es así porque jamás ha existido un poder político a-jurídico o neutro al derecho. Inclusive en la época medieval de Gran Bretaña, el Rey tenía un superior no sólo en Dios, sino en el derecho, por consiguiente, es el derecho el que transforma al poder del Estado en un poder institucionalizado; en conclusión: el poder cuando se ejerce racionalmente es porque está ajustado al Derecho

²⁶ Cfr. Mouskheli, M. *Teoría jurídica del Estado federal*, trad. por Armando Lázaro y Ros, Editora Nacional, México, 1981, pp. 185 y ss.

²⁷ Bidart Campos sostiene que el poder político debe traducirse como un *poder jurídicamente estructurado*, esto es, un poder centrado en un orden constitucional.

*del Estado. No existe el poder político en virtud del orden jurídico, sino el orden jurídico en virtud del poder político.*²⁸

Por ello, la determinación de la naturaleza jurídica del Estado federal está expresada por medio del orden jurídico que regula la vida del Estado, traducido en una doble jurisdicción contenida en una Constitución que centra su atención, precisamente, en la existencia de esos dos planos jurídicos (central y local) de igual categoría constitucional, capaces de armonizar la coexistencia en un mismo ámbito territorial y que se proyectan, al mismo tiempo, como una unidad compacta pero sin fusionarse, algo que solamente es exclusivo del Estado de corte Federal.

Bajo tal contexto, uno de los elementos con los que cuenta el régimen federal es la autonomía de sus colectividades territoriales, lo que implica una potestad de imperio originaria manifestada a través de sus tres funciones básicas: legislativa, ejecutiva y judicial. Se trata de la denominada autonomía constitucional, propia de las entidades-miembro de un Estado Federal que, a la vez, revela la independencia del ente con respecto al control del poder central.²⁹

El hecho de que las referidas entidades sean autónomas no implica que sean soberanas, puesto que las actividades que los entes federados realicen en su jurisdicción tendrán que ajustarse, indefectiblemente, a los principios y normas que contemple la Constitución del Estado nacional. De esta manera, los entes coterritoriales podrán darse sus propias Constituciones, siempre y cuando observen los límites previstos por la Constitución Federal.³⁰

El límite más relevante al poder constituyente de de las colectividades individuales, radica en la distribución de competencias entre los poderes centrales

²⁸ Cfr. Bidart, Campos, Germán J. *El Poder*, EDIAR, Buenos Aires, 1985, pp. 244 y ss.

²⁹ Dicha autonomía se traduce en aquella potestad que tiene un ente público para darse sus propias leyes que integran su orden jurídico estadual.

³⁰ Al respecto, Leonel Alejandro Armenta López afirma que al Estado Federal puede considerársele como un Estado plurilegislativo y plurijudicial, cada uno funcionando en sus respectivas esferas de validez.

y los estatales de conformidad con la Constitución Federal. Al órgano central federal corresponde determinar las competencias, ya sea ampliando o restringiendo las facultades de los entes integradores, aunque estos participen en el proceso de reforma de la Constitución Federal, lo cual debe interpretarse como la asunción de su papel en calidad de coactores en la vida constitucional del Estado federal.

Para que el Estado federal se considere un ordenamiento jurídico estatal, las entidades asociadas deben poseer su territorio, su pueblo y su gobierno propios. Resulta de vital importancia que el ordenamiento jurídico que se dan a sí mismas las entidades asociadas sea uno originario producto de la voluntad de sus órganos autónomos, con reconocimiento de validez tanto en el ámbito interno como en el externo.

Mencionado lo anterior, puede concluirse que, desde un punto de vista jurídico, el Estado federal (como especie del género *Estado* y siguiendo su misma suerte) es una institución política y administrativa que, regulada por un orden jurídico general desdoblado en dos jurisdicciones perfectamente bien armonizadas (central y local), ejerce el poder político.³¹

Efectivamente, el Estado Federal dispone de un sistema jurídico para auto limitarse en sus atribuciones en el ejercicio del poder y no caer en excesos, estableciendo para ello diversos procesos de vigilancia y control dirigidos a los titulares de sus órganos.³²

³¹ No debe perderse de vista que la teoría del federalismo, desde su perspectiva *política*, versa sobre la unión pactada de comunidades políticas o asociaciones políticas coligadas que, previa protección y salvaguarda de sus intereses, desean fundar un Estado nacional basado en un pacto de beneficio general, en el que se respete su idiosincrasia, cultura y propia historia, a efecto de conseguir su progreso y desarrollo social.

³² Al mismo tiempo, este control se traduce en una eficaz garantía en la protección y preservación de los derechos elementales de los individuos, porque en la medida en que se limite el ejercicio del poder político, se tutela con mayor éxito el ejercicio de la libertad política de los gobernados.

1.3.4. MODELOS DE FEDERALISMO

Aún cuando la doctrina ha clasificado al federalismo de múltiples formas, en el presente apartado nos limitaremos a explicar, concisamente, la clásica distinción entre el federalismo dual y el cooperativo.³³

1. Federalismo dual:³⁴

Este modelo se caracteriza, esencialmente, por el hecho de que el Estado federal y los Estados federados se encuentran claramente separados, cada uno con sus competencias y responsabilidades claramente definidas y delimitadas en la Constitución, de manera que ambas partes actúan de manera separada y en gran medida independiente. Bajo dicho esquema, ambas partes son soberanas y más que cooperación entre la Federación y los estados hay una relación de tensión.

La idea política que priva en la concepción de este tipo de federalismo, se encuentra reforzada por una serie de principios asentados en la Constitución Federal para cada ámbito de poder, puesto que como se trata de una separación entre ambos es solamente el pueblo, como autoridad soberana y superior, el que les ha señalado sus atribuciones, por consiguiente, cada poder es autónomo e independiente y no existe entre ellos una relación de supra a subordinación sino que ambos guardan el mismo rango constitucional.

Tal perspectiva del federalismo implica, como ya se adelantó, una posición de desconfianza de las entidades federativas hacia el poder central, desconfianza

³³ Cfr. Díez de Urduvía Fernández, Xavier. *El sistema federal mexicano...*, Op. cit. pp. 67 y ss. Armenta López, Leonel Alejandro. Op. cit. pp. 173 y ss. Brage Camazano, Joaquín. *Estudio preliminar. El Federalismo alemán* en Häberle, Peter. *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, 1ª ed., UNAM, México, 2006, pp. LX y ss.

³⁴ El desarrollo original de este modelo se encuentra en *El Federalista* (Madison, Hamilton y Jay), siendo el primero de ellos quien la explicita partiendo de la idea de que la Constitución era el resultado de un convenio o acuerdo entre los estados, según el cual éstos mantienen una soberanía sobre muchos objetos.

que, precisamente, fue la que privó en el inicio de la conformación del sistema, ya que al principio aquéllas se mostraban recelosas de un poder central con funciones que podían ser una amenaza para sus gobiernos, motivo por el cual desde entonces procuraron enfatizar y hacer valer la importancia de sus facultades reservadas, lo que a la larga les reportaría cierta ventaja puesto en virtud de que adquirieron una fuerte influencia en la consolidación de lo que se conoce como el mecanismo de los “frenos y contrapesos” (*checks and balances*).

2. Federalismo cooperativo.³⁵

Este esquema se encuentra basado, sustancialmente, en la necesidad de cooperación entre los diversos niveles de gobierno a fin de brindar un buen servicio a la población. En este modelo la Federación y los Estados federados están integrados en un sistema global caracterizado más por la cooperación que por el conflicto o enfrentamiento constante.

El espíritu de este tipo de federalismo parte del supuesto de que las acciones o encomiendas que debe realizar cada uno de los niveles de gobierno tienen mayor posibilidad de éxito si se llevan a cabo en cooperación conjunta. De este modo, se obtiene una unificación de esfuerzos que garantiza, por una parte, la ejecución efectiva de programas o políticas que beneficien a la sociedad en su conjunto y, por la otra, la existencia de una corresponsabilidad igualmente compartida en todos aspectos.

En tal sentido, es dable afirmar que el federalismo cooperativo es en realidad un federalismo compartido, porque cuando se coopera se comparte y al compartir, de cierta manera, emerge una cooperación en beneficio de la comunidad en su totalidad. Por ello este federalismo es el que con mayor ímpetu

³⁵ El diseño teórico de este esquema se atribuye al académico de la Universidad de Chicago Morton Grodzins quien, a través de su obra intitulada *The American System. A new view of Government in the United States*, afirmó que los poderes, responsabilidades, competencias y funciones no están claramente delimitadas y atribuidas a la Federación o a los estados, siendo que los dos niveles de gobierno no trabajan como enemigos o rivales, sino más bien como socios.

reconoce presencia a las entidades federativas en el ámbito de las decisiones y acciones a nivel nacional, toda vez que hace que el poder central se integre con las propias entidades para la consecución de los objetivos generales.

Así pues, este tipo de federalismo cooperativo o compartido se instituye con base en la idea de que tanto el gobierno central como los gobiernos estatales, integran un solo bloque para efectos de las decisiones generales que interesan al país y que, para cualesquiera acciones al respecto, éstas se constituirán en un solo instrumento o mecanismo de acción gubernamental para los propósitos de que se trate.³⁶

1.4. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL

La propia naturaleza del Estado federal trae consigo la idea de una distribución del poder político entre sus elementos integrantes, estos es, entre el poder central y las entidades políticas asociadas y que, para efectos de su ejercicio, se entiende como un orden sistematizado de asignación de funciones específicas para cada una de las jurisdicciones antes referidas.

El espíritu que subyace a la distribución competencial se traduce en la conjunción de diversas responsabilidades dentro del espacio político en el que se asientan los dos elementos integrantes del Estado federal, estando condicionadas por fenómenos de índole histórico, cultural, político, etcétera.

³⁶ Bajo este contexto, resultan interesantes las ideas aportadas por el filósofo político canadiense Will Kymlicka, quien en su obra intitulada *Multicultural Citizenship* (1995), desarrolla los fundamentos de una teoría de los derechos de las minorías étnicas. Esta corriente del liberalismo entiende la multiculturalidad y la polietnicidad bajo conceptos que sustentan la formulación de los derechos diferenciados de grupo para el establecimiento constitucional de una ciudadanía diferenciada y el abordaje de los derechos individuales en relación con los derechos colectivos, dentro de los cuales el referido autor formula una solución política con énfasis en dos derechos muy importantes, tanto los que sirven para constituir para las minorías una protección externa de tipo intergrupala como los que establecen los límites a los derechos intragrupalos o de restricción interna a los miembros de los grupos individualmente considerados.

No debe perderse de vista que el Estado federal es un Estado compuesto y el hecho de que exista una distribución competencial entre sus componentes, no altera la unión que caracteriza a la organización federal.

En tal sentido, Manuel García Pelayo afirma que: *“El Estado federal no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes, sino una síntesis dialéctica entre ambos.”*³⁷

Una de las técnicas más comunes de la distribución de competencias, es aquella empleada por la Constitución de los Estados Unidos de América y consistente en la elaboración de una relación de atribuciones expresas con preferencia para el poder central federal pero reservando, al mismo tiempo, otras para las entidades federativas que se califican como residuales.³⁸

Al respecto, cabe destacar que en ningún Estado federal la distribución de competencias entre el poder central y los territorios federados es completamente rigurosa, es decir, la misma disposición de los elementos federales condiciona hacia una interpolación entre sus numerosas atribuciones lo que, comúnmente, suele manifestarse a través de las relaciones jurídicas de coordinación y supra subordinación del Estado Federal,³⁹ que se complementan y condicionan recíprocamente.

Ahora bien, en contraposición a la técnica de distribución competencial previamente expuesta, se encuentra la diversa empleada por Canadá en el

³⁷ Cfr. García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 239 y ss.

³⁸ Efectivamente, dicha técnica fue utilizada originalmente en el federalismo estadounidense, en términos de lo previsto por el contenido de la enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos de América, que a la letra señala lo siguiente: *“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively or to the people.”*

³⁹ Algún sector de la doctrina también hace referencia a las denominadas “relaciones de inordinación”, las cuales se manifiestan en la participación de las entidades político-territoriales en la formación de la voluntad general y en la reforma a la Constitución Federal. La participación de tales entidades en la formación de la voluntad nacional suele llevarse a cabo a través de una Cámara compuesta por sus representantes.

sentido de que las facultades explícitas corresponden a las provincias y las residuales al poder central (Parlamento).⁴⁰

En un primero momento, la Constitución de Canadá conformó la forma federal mediante el reparto de competencias entre el gobierno central y las provincias. A diferencia de los Estados Unidos de América, en Canadá se adoptaron medidas para fortalecer el poder central pues, en comparación con el referido en primero término, el gobierno central del segundo resultaba más débil.⁴¹

Las medidas adoptadas tuvieron la intención de salvaguardar esa fragilidad, confiriendo mayor autoridad al gobierno central que asumió facultades residuales, en tanto que a las provincias se les asignaron competencias expresas o tasadas,⁴² esto es, en la Constitución canadiense el poder central guarda toda la autoridad no conferida expresamente a las provincias.⁴³

Por último, resulta oportuno afirmar que, independientemente de la técnica, esquema o sistema empleado para la distribución de competencias, así como de cuál orden jurídico (central o estatal) cuente con las facultades expresas o residuales, invariablemente, las competencias que tendrá el poder central siempre van a comprender el bloque más extenso para la vida institucional del propio Estado federal.

1.5. EL FEDERALISMO EN MÉXICO

El Estado mexicano se traduce como la unidad política compuesta por mexicanos que dispone de autodeterminación normativa y territorial, así como de

⁴⁰ Para efectos de este comentario, la Constitución de Canadá a tomar en cuenta es el Acta Constitucional o *British North America Act* de 1867.

⁴¹ Esto según la observación emitida por los redactores de la *British North America Act* de 1867.

⁴² Véase, Zink, Harold. *Modern Governments*, 2ª ed., Princeton, D. Van Nostrand Company. Inc., 1963, pp. 671 y ss.

⁴³ En la actualidad, en Canadá existe una inclinación por reconocer al gobierno central como una autoridad preferentemente mayor, puesto que cuenta con facultades exclusivas en más campos específicos que las provincias.

reconocimiento internacional. En ejercicio de su autodeterminación normativa, el Estado mexicano se resolvió por la forma federal.

Así pues, el análisis de la forma del Estado en México, además de abarcar la distinción entre la estructura definida en la Constitución Federal y el significado político que históricamente produce la idea federalista en la población en su conjunto, también debe considerar temas como la integración geográfica, implicaciones y distribución competencial del Estado federal en el caso mexicano.

1.5.1. SURGIMIENTO

El federalismo mexicano se inspiró en el norteamericano de la Constitución de 1789,⁴⁴ sin embargo, el primero fue más radical por sus antecedentes históricos y la participación de las Cortes gaditanas, en cuyo seno muchos constituyentes adquirieron experiencia en la discusión de los problemas americanos y la aplicación, en la redacción de la Constitución de 1824, de los principios liberales de 1812, cuya influencia sería decisiva a lo largo de la primera mitad del siglo XIX.

La experiencia gubernamental de la Nueva España no llegó a centralizarse ni desde Madrid, ni desde México. España se había configurado mediante la superposición de reinos y aún en el siglo XVIII no logró la centralización. Mas si esto acontecía en la península, en lo reinos de ultramar, lo impidieron tanto la distancia de la metrópoli como el tamaño de territorios que, además, se

⁴⁴ Al respecto, en la introducción de la Constitución de 1824 se señalaba que: *La división de estados, la instalación de sus respectivas legislaturas... podrán decir si el congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del Norte*". Véase, Galván Rivera, Mariano. *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*, Porrúa, México, 1988, vol. I, pp. 21 y ss.

encontraban mal comunicados, es decir, las condiciones favorecieron que los intereses se regionalizaran en los Ayuntamientos de las capitales provinciales.⁴⁵

Dentro del proyecto de modernización del Estado español en el siglo XVIII, para racionalizar la administración y hacer más eficiente el gobierno y la economía del Imperio, también se reorganizó el espacio territorial. Se pretendía centralizar el funcionamiento gubernamental desde la metrópoli, pero en la práctica no solo se fortalecieron los intereses regionales que dominaban los mercados locales, sino que la nueva división en intendencias contribuyó a desarticular la vida económica, política y administrativa del virreinato, que había tenido como centro a la capital.

La coyuntura que ofreció la abdicación de los Borbones a favor de Napoleón en 1808, que dejaba al Imperio sin rey legítimo, iba a desencadenar primero el movimiento autonomista legal encabezado por el Ayuntamiento de México y, a su fracaso, el movimiento insurgente. Esta fragmentación impactó negativamente la recolección de rentas, el comercio y todas las actividades productivas y le dio el golpe final al orden político y social construido a lo largo de tres siglos.⁴⁶

En la península, la misma coyuntura provocó su propia guerra de independencia de la dominación francesa que, en el marco del liberalismo heredado por las revoluciones de independencia de Estados Unidos y la francesa, se vio obligada a convocar una reunión de los representantes de los reinos, es decir de las Cortes, en Cádiz, quienes reorganizaron al imperio bajo una monarquía constitucional.

Así, la Constitución de 1812 declaró que la soberanía residía en la “Nación”, constituida por todos los españoles de ambos hemisferios e impulsó un gobierno

⁴⁵ Cfr. Xavier Guerra, Francois. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, I, pp. 41 y ss.

⁴⁶ El período histórico ha sido estudiado a profundidad por Brian Hamnett en *Raíces de Insurgencia en México. Historia regional. 1750-1824*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

con división de poderes, que centralizaba el poder desde la península. Se declaró también la igualdad de todos los ciudadanos y el establecimiento de Ayuntamientos en todos los pueblos en los que por sí o en su comarca llegaren a mil almas, elegidos popular y directamente, así como diputaciones provinciales que colaborarían con el jefe político en el gobierno de las provincias.⁴⁷

Una vez obtenida la Independencia de México y después de la caída de Agustín de Iturbide en 1824, se promulgó la primera Constitución de la época independiente que siguió el modelo federal.⁴⁸ En esa época se argumentaba que

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ Los diputados novohispanos a las cortes en España, que se habían iniciado en la masonería en la península, llegaron, la mayoría, después de creado el Imperio Mexicano, lo que les limitó su acción en el gobierno. También se vieron ante la figura del déspota que habían combatido en España, pero en la personificación de Agustín de Iturbide, próximo primer y único emperador de México. Por lo tanto, la primera misión era apoderarse del congreso, de la representación del pueblo en el gobierno, y realizar el cambio de manera correcta con la creación de la constitución planteada en el Plan de Iguala. Una victoria clara fue la designación de muchos masones como diputados en el congreso y con una clara oposición a Iturbide y su figura absolutista. Para 1823, en una clara oposición a la figura del emperador y con los masones dominando el congreso, primero apoyaron el levantamiento republicano de Antonio López de Santa Anna y, segundo, unieron fuerzas junto con los antiguos insurgentes en el Plan de Casa Mata. La misión al terminar el primer Imperio era otra, se buscaba un gobierno republicano y la creación de la primera Constitución mexicana, esa que no existía antes y que sería la base del gobierno. Con la caída del primer Imperio en México y el triunfo de las logias escocesas apoyando los levantamientos, se permitió el regreso de los viejos insurgentes a las cúpulas del poder en la nación, poder que habían perdido con Iturbide al frente del gobierno. Sin embargo, los insurgentes se apoderaron de la presidencia y se convirtieron en los jefes de las logias en México, apoyados por los diputados y religiosos masones (al respecto, es importante mencionar a miembros de la masonería como Miguel Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa de Mier, quienes fueron los líderes del Congreso de 1824 que creó la primera Constitución mexicana, uno por el bando centralista y otro por el bando federalista, respectivamente, que unos años más adelante se convirtieron en los partidos liberal y conservador). Sin embargo, a partir de 1824, los grupos en conflicto se olvidaron de buscar un sistema que fuera correcto para la nación –debido a que habían ganado los republicanos– y se dedicaron a buscar la variante que necesitaba el país –federal o central–, apoyados por los dos tipos de masonería que querían gobernar la nación: la clase española y criolla, identificados con los grupos escoceses, en contra de la clase mestiza, identificados con los grupos yorkinos. En suma, la etapa de la lucha por la independencia, su consumación y el primer imperio mexicano son un conjunto de episodios nacionales que conforman el inicio de la vida política en México y de la creación de los grupos políticos –sin poderlos llamar partidos– que actuaban apegados a sus intereses y a sus creencias personales. Resulta claro que los políticos de la época actuaban en un escenario nuevo, sin experiencia parlamentaria y sin elecciones que les marcara un antecedente inmediato; por el contrario, se enfrentaron a una serie de actos inéditos, como la creación de un primer Congreso Constituyente y la elección de diputados para ese propósito. Dicho de otra manera, se logró la independencia de España y los políticos mexicanos tuvieron que improvisar, pactar y tomar decisiones sin la experiencia necesaria y sin un proyecto que les mostrara el camino correcto, pues en última instancia antepusieron sus intereses personales al bienestar nacional. Por

el sistema federal era la causa de casi todos los males de dicho periodo. En efecto, había una falta de coordinación en el gobierno, excesiva autonomía de los estados miembros, anarquía generalizada —entendida como un debilitamiento de la autoridad federal, como una ausencia de orden y de respeto por parte de las entidades federativas con relación a las normas federales establecidas—, así como una permanente sucesión de alzamientos y proclamas en todo el país.⁴⁹

Posteriormente, se dio un viraje hacia el centralismo por medio de las denominadas “Siete Leyes Constitucionales” de 1835. Éstas establecían que la República se dividiría en departamentos, gobernados por un gobernador; los departamentos serían divididos a su vez en distritos, gobernados por un prefecto y los distritos serían divididos en partidos, gobernados éstos por subprefectos. Así, se establecía la dependencia de todos los funcionarios y autoridades públicas a un gobierno central. Después de la promulgación de las Siete leyes, fue claro que la desorganización y la inestabilidad no se debían al sistema federal, toda vez que estos males se mantuvieron con el centralismo.

El paréntesis centralista terminaría con la promulgación de la Constitución de 1857, que regresó a la forma de República federal.⁵⁰ Aunque en teoría esta

lo mismo, la adopción de este primer federalismo en 1823-1824, ajeno a la realidad que transcurría en aquellos años, resulta ser un tanto cuestionable.

⁴⁹ Cfr. Hernández Alicia. *La tradición republicana del buen gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 39 y ss. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, pp. 402 y ss. Herrera y Lasso, Manuel. *Centralismo y federalismo, 1814-1843, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, I, pp. 596 y ss.

⁵⁰ Alexis de Tocqueville fue el comentarista más importante del sistema político americano; su receptor y difusor en México fue Mariano Otero. Otero conoció a Tocqueville a través de la segunda parte de la edición francesa de la *Democracia en América*, así como la traducción española de la obra realizada por D. A. Sánchez de Bustamante en 1837 y que circuló profusamente en México hacia 1840. A través de Tocqueville, los pensadores mexicanos recibieron por primera vez conceptos y no sólo palabras sobre la supremacía constitucional, la independencia e importancia del Poder Judicial, la distribución de competencias entre Federación y estados, y el juicio político. A semejanza del *Judicial Review*, Otero propuso en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 lo que sería el juicio de amparo en nuestro país. Otero consideraba que la sola declaración de derechos es abstracta y vaga, por lo que necesita ser complementada con medidas y procedimientos que lo hicieran efectivos ante el Poder Judicial. La obra de Tocqueville vuelve a ser considerada por el Congreso Constituyente de 1856-1857 gracias a la oportuna difusión de su traducción publicada por el periódico *El Republicano* en 1855. Sin embargo, la decisiva influencia

constitución permaneció vigente por alrededor de sesenta años, el federalismo en México fue suplantado en dos ocasiones: primero por el Segundo Imperio mexicano en la década de 1860, y después con Porfirio Díaz, quien tejió paulatinamente, desde 1877, una red de servidores públicos que le garantizarían un férreo gobierno central.⁵¹

Finalmente, la Constitución de 1917 reafirmó la forma de gobierno de República federal.⁵² A partir de la década de los setenta en el siglo pasado, México comenzó a experimentar en el ámbito político una transición a la democracia y, aún cuando falta un largo camino por recorrer, hoy en día, la diversidad política tanto a nivel territorial como en el seno del Congreso, ha hecho que el federalismo sea cada vez más una práctica común en nuestro país.

1.5.2. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

El Estado federal, como forma de organización política, ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados.⁵³ En el Estado unitario la estructura política es homogénea e indivisible, las regiones no tienen ni leyes ni gobiernos propios, y todas las normas y disposiciones importantes son formuladas por un solo centro de decisión.

de Tocqueville sobre la importante figura de Otero es crucial. El primer reconocimiento público del jalisciense de esta influencia se verificó en su discurso del 16 de septiembre de 1841, pero el más completo análisis de la *Democracia en América* y *El Federalista* se da en la obra de Otero: *Examen analítico del sistema constitucional*, publicado en octubre de 1842 en el periódico *El Siglo XIX*. En este momento la influencia americana deja de ser pragmática para convertirse en ideológica.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Pocos años después, tanto estructuras de tipo personal como el “Maximato” de Calles, como institucionales como el PRI, fueron desmontando el régimen federal mediante mecanismos que aseguraban *de facto*, el control del país al Presidente de la República, facultándolo, a su vez, a poseer lo que Jorge Carpizo a denominado “facultades metaconstitucionales”, tales como nombrar y quitar gobernadores, así como influir de manera determinante en los poderes legislativo y judicial, tanto a nivel federal como local.

⁵³ *Cfr.* Ugalde, Vicente. “Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano” en *Los grandes problemas de México —XIII— Políticas públicas*, coord. por José Luis Méndez, 1ª ed., El Colegio de México, 2010, pp. 449 y ss.

En la confederación, por el contrario, los estados mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, pues los estados adoptan en su marco de competencia las decisiones del centro únicamente cuando éstas favorecen de alguna manera sus intereses.

Además, los miembros de una confederación pueden tener relaciones con el exterior, lo que no sucede en un Estado federado, donde los estados miembros no poseen facultades en materia de relaciones exteriores y sólo pueden relacionarse con naciones extranjeras a través de la mediación del gobierno central.

Hacia el interior de los estados federados, las normas creadas legalmente por el gobierno central obligan a todos los ciudadanos y autoridades del territorio nacional, siempre y cuando se respeten las esferas de actuación de los gobiernos subnacionales.⁵⁴

Tres preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos definen la estructura del sistema federal en cuanto a la fuente de soberanía,⁵⁵ la coexistencia de dos órdenes jurídicos, así como la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas: los artículos 40, 41 y 124.

Así, la Constitución Federal prevé en su artículo 40⁵⁶ la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los estados miembros. El primero se aplica a todo el territorio nacional y, el segundo, sólo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos. En ambos casos se reconoce la división básica de

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ No se trata de la coexistencia de varias soberanías, como en el caso de una confederación, sino de dos órdenes jurídicos subordinados a la Constitución (un orden federal y otro local en lo que refiere a cada estado de la Federación).

⁵⁶ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

Por su parte, el artículo 41⁵⁷ menciona, entre otras cuestiones, los principios más importantes del régimen constitucional mexicano: la soberanía, la distribución de competencias, la supremacía del pacto federal y las funciones y garantías de los partidos políticos. En lo que concierne al principio de soberanía, dicho artículo prevé que la misma es única y popular.

Asimismo, en el caso mexicano, el artículo 124⁵⁸ de la Norma Fundamental, pieza clave del federalismo mexicano, establece el principio general de la distribución de competencias entre los dos niveles de gobierno.⁵⁹

⁵⁷ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
(...)

⁵⁸ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

⁵⁹ Como ya se ha visto, el sistema federal estadounidense representa el origen y la esencia del estado federal moderno. Sus orígenes teóricos se encuentran en los debates de la Convención Constitucional entre los partidarios de un gobierno central fuerte y los defensores de los poderes de los estados. El resultado fue un complicado mecanismo de gobierno que regulaba las relaciones de los estados con el gobierno central, y las relaciones entre los estados: el federalismo dual estadounidense, un sistema de gobierno en el que los poderes están divididos entre el Gobierno Federal y los estados federados. La Constitución que entró en vigor en 1789 estableció el modelo básico de federalismo estadounidense. Inicialmente, el federalismo limitaba claramente la autoridad de los órganos centrales sobre los estatales, pero se vio aún más limitada con la introducción de la Enmienda X, que promulgaba una cláusula residual a favor de los estados. Esto es, la Constitución no asigna poderes específicos a los estados, aunque la Enmienda X adoptada en 1791 establece que “los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los estados o al pueblo”. Estos poderes de los estados no concretados en la Constitución de los Estados Unidos, se denominan poderes reservados (reserved powers), aunque también se conocen con el nombre de residuales al no estar reflejados en el texto. En virtud de ello, los estados tienen autoridad legislativa para regular y promover la salud, la educación, el bienestar, el comercio intraestatal, la seguridad dentro del Estado, la regulación del tráfico, cuestiones civiles como el matrimonio y el divorcio, o la moral de los ciudadanos. Los estados tienen capacidad para promulgar la legislación recogida en los poderes reservados, sin la autoridad expresa de la Constitución. Pero no pueden invadir áreas que se asignan al Gobierno Federal, por ejemplo asuntos exteriores, ni pueden violar ninguna limitación de sus poderes recogidos en las provisiones de la Constitución o en las de los estados. La Constitución de los Estados Unidos admite la posibilidad de que tanto el Congreso general como los congresos locales, tengan autoridad para legislar sobre una misma materia. Desde los debates de la ratificación de la Constitución de 1787 se pudo percibir que tal era la intención de los

A pesar de la fórmula típica de “soberanía dual”⁶⁰ prevista por el referido precepto constitucional, persisten problemas en la medida que la Constitución consagra excepciones a este principio.

Tales excepciones son al mismo tiempo producto de la evolución de la Federación mexicana. Desde su adopción en 1824 y luego de varias interrupciones,⁶¹ el sistema federal mexicano, finalmente consolidado en la Constitución de 1857, ha sido continuamente modificado en función de olas centralizadoras y descentralizadoras.

constituyentes. Asimismo, la interpretación que se ha dado de la X Enmienda que, como se recordará omitió la utilización del adverbio "expresamente", ha llevado a la plena aceptación de la idea de que el Congreso federal tiene dos tipos de poderes: exclusivos y no-exclusivos (obviamente, en el terreno de los no-exclusivos es donde se da la concurrencia). Ahora bien, dada la naturaleza indeterminada del ámbito total de materias sobre las que el Congreso puede legislar, desde el inicio de los Estados Unidos se han venido dando conflictos recurrentes entre el Congreso y las legislaturas locales, por definir el alcance de los poderes legislativos del primero. Para resolver este tipo de conflictos, la Suprema Corte ha desarrollado la teoría conocida como la "doctrina del desplazamiento" (*doctrine of preemption*), en virtud de la cual, en las materias respecto de las cuales se dan las facultades concurrentes, el derecho federal desplaza o suplanta al derecho local. El término "*preemption*", dentro del sistema federal de los Estados Unidos, significa: a) que los estados son privados de su facultad para emitir legislación en una materia determinada; b) independientemente de que exista conflicto o no con una ley federal. Esta doctrina comenzó a desarrollarse desde 1820 y adquirió su versión más acabada en los años treinta del siglo XX, década en la cual se generó una fuerte presión política en el sentido de dotar de amplios poderes de regulación a la autoridad federal. El debate actual sobre la "doctrina del desplazamiento" gira en torno a su justificación constitucional. La concepción predominante ubica su base constitucional en la cláusula de la supremacía de la Constitución; mientras que otros la han encontrado en la cláusula de los poderes implícitos. Sea lo que fuere, podemos afirmar que esta doctrina ha tenido el efecto práctico de generar mayor concentración de poderes a favor de la Federación (en principio, de la legislatura federal), misma que ha "desplazado" a las legislaturas locales de un sinnúmero de materias. Por su parte, el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un criterio general para repartir competencias, no materias, entre la Federación y los estados. Sin embargo, la llamada cláusula residual del sistema federal mexicano es tan general en su formulación, que su efecto distribuidor solamente puede entenderse en relación con otras disposiciones constitucionales.

⁶⁰ Madison, en "El Federalista", es quien posiblemente ha explicado mejor la idea de que la soberanía comprende dos esferas competenciales, siendo éstas explícitas para la Federación y residuales para los estados, en los siguientes términos: "*Los poderes delegados por la Constitución propuesta al Gobierno Federal son pocos y definidos. Los que permanecen para los Gobiernos de los Estados son numeroso e indefinidos.*"

⁶¹ La evolución histórica oscila entre federalismo y centralismo; la República federal establecida en 1824 fue interrumpida en tres diversas ocasiones: en 1835, en 1842 y en 1853, para ser finalmente restaurada por la Constitución de 1857 y más tarde ratificada por la de 1917.

En resumidas cuentas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé los siguientes atributos que, según Watts,⁶² debe tener una Federación:

1. La coexistencia de dos niveles de gobierno: el de la Federación y el de los 31 estados que conforman el pacto federal;
2. La distribución formal de la autoridad legislativa, ejecutiva y judicial en los dos niveles de gobierno;
3. La existencia de un mecanismo de representación de cada entidad federativa, específicamente a través del Senado;
4. La Constitución Federal no puede ser reformada de forma unilateral, toda vez que requiere de la aprobación de una mayoría de estados por medio de los Congresos locales;
5. La Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeña el papel de instancia de arbitraje de las controversias a propósito de la repartición de competencias entre los niveles de gobierno y,
6. La existencia de procedimientos e instituciones destinados a operar como mecanismos de colaboración entre los diversos niveles de gobierno, ahí donde existen competencias compartidas.

1.5.3. INTEGRACIÓN GEOGRÁFICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

En México, la soberanía nacional se traduce como un poder único que dimana de la voluntad popular, pero que se distribuye, para su ejercicio, en dos

⁶² Véase, Watts, R.L. *Comparing Federal Systems in the 1990s*, McGill Queen's University Press, Kingston, 1996, pp 7 y ss.

órdenes jurisdiccionales diferentes y, al interior de cada orden en particular, el poder es delegado a los respectivos órganos, empleándose para ello la teoría clásica de la división de poderes.

Por ello, el problema central en una Federación está vinculado, indefectiblemente, con la distribución del poder del Estado entre la propia Federación, por un lado, y los estados miembros, por otro, toda vez que es propio de lo federal en México, evitar que aquél esté concentrado en un solo centro.

En este sentido, resulta evidente que la soberanía requiere de un espacio territorial propio, es decir, el elemento territorial, en su carácter de elemento esencial del Estado, suele ser siempre un criterio básico a efecto de precisar los alcances del poder soberano.

Gramaticalmente, la palabra “territorio”, del latín *territorium*, es definido por la Real Academia Española de la Lengua como la “*porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.*”⁶³ Sin embargo, desde la perspectiva del derecho y específicamente por cuanto hace al Estado, dicha locución reporta un alcance más amplio, toda vez que además de la extensión de tierra comprende otros espacios como el aéreo y el mar territorial.

Aún cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el principio de lo territorial, fundamentalmente, a través de los artículos 27 y 42 a 48, en relación con los diversos 39, 40, 41, 115 y 116,⁶⁴ resulta importante realizar la siguiente precisión en particular:

⁶³ Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed., Real Academia Española, 2001.

⁶⁴ **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (...) Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio

De la lectura integral de los dispositivos constitucionales previamente referidos, se desprende que el territorio de la Federación únicamente comprende o se integra, como lo señala el artículo 43, por los treinta y un estados y el Distrito Federal (parte continental), sin embargo, el territorio nacional, que marca los verdaderos límites espaciales del Estado mexicano, además de las partes integrantes de la Federación, comprende lo señalado por las fracciones II a VI del

de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: (...) **Artículo 42.** El territorio nacional comprende: I.- El de las partes integrantes de la Federación; II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional. **Artículo 43.** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. **Artículo 44.** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. **Artículo 45.** Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos. **Artículo 46.** Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores. A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción XI, de esta Constitución. Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores. **Artículo 47.** El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic. **Artículo 48.** Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados. **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...) **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

artículo 42. Por tanto, la soberanía nacional se extiende a todo el territorio nacional y no sólo a la superficie territorial de las partes que integran la Federación.

Por esto, el concepto de la soberanía nacional resulta ser mucho más amplio que la extensión que pueda dársele al poder de la Federación y al de cada una de sus partes integrantes, puesto que aquélla reside en el pueblo y no en la Federación.

En cuanto al régimen interno de los estados, puede afirmarse que al interior de cada territorio estatal se configura un área de reserva exclusiva de poder a favor del estado de que trate, la cual no deberá ser transgredida por ninguno de los poderes existentes, ni del orden federal ni del resto de las demás entidades federativas.⁶⁵

No obstante lo anterior, las autoridades estatales deberán subordinarse a la Norma Fundamental y, por su parte, las Constituciones locales tendrán obligación de respetar los principios de distribución del poder público contemplados por la primera.⁶⁶

Ahora bien, en relación con el régimen del Distrito Federal, cabe subrayar que, en términos de lo dispuesto por el párrafo sexto del artículo 122 de la Carta Magna,⁶⁷ el Congreso de la Unión no puede hacer uso de aquellas facultades

⁶⁵ Con la finalidad de proteger este espacio soberano interno de cada entidad federativa, la fracción II del artículo 103 de la Constitución Federal, prevé el empleo del juicio de amparo en contra de leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.

⁶⁶ Es por ello que, en sentido contrario, la diversa fracción III del mismo artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el mismo juicio de garantías contra leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

⁶⁷ **Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. (...) La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones: A. Corresponde al Congreso de la Unión: I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; (...)

otorgadas a la Asamblea Legislativa, lo que, sin lugar a dudas, confirma el respeto al ejercicio privativo y soberano que de esas atribuciones corresponde a la mencionada Asamblea; bajo la misma lógica, el Congreso de la Unión tampoco deberá hacer uso de aquellas facultades correspondientes a la reserva soberana del régimen interno de los estados.

Por cuanto hace al régimen que recae sobre las restantes áreas espaciales previstas en las fracciones II a VI del mencionado artículo 42 de la Constitución Federal, es de señalarse que se trata de territorios sujetos a la jurisdicción federal por mandato constitucional, por ser la Federación la que representa al Estado mexicano y la que se encarga el ejercicio de funciones soberanas sobre áreas que, naturalmente, no pueden ser asignadas a las entidades federativas.⁶⁸

Adicionalmente a lo antes expuesto, debe subrayarse que si bien es cierto que el ámbito relacionado con la denominada “zona económica exclusiva” no es contemplado por el artículo 42 constitucional, como parte del territorio nacional, también lo es que en términos del párrafo octavo del artículo 27 de la Norma Fundamental, también lo integra:

“La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.”

⁶⁸ Incluso, en algunos casos, se trata de zonas reguladas por el Derecho Internacional que deben quedar bajo la protección de los mismos órganos a quienes la Constitución Federal les reconoce competencia en materia de relaciones internacionales.

1.5.4. IMPLICACIONES DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Comprender las implicaciones del federalismo conlleva, además de un marco normativo al que se circunscriben relaciones y conductas, la consideración de los costos y beneficios para el sistema político mexicano. Por ello, a continuación se hacen constar algunas consecuencias prácticas que la mayoría de la doctrina en la materia ha expuesto y que, desde nuestro punto de vista, distinguen a todo sistema federal:⁶⁹

Una de las primeras implicaciones de un sistema federal como el mexicano es la *pluralidad*, puesto que las resoluciones políticas derivan de múltiples centros de decisión o actores con autonomía. Por tanto, dicho reto se encuentra relacionado, indefectiblemente, con el tema de la *subsidiariedad*, traducida como el grado de responsabilidad que cada orden de gobierno ha de tener en la toma de decisiones y en la resolución de los problemas públicos.

En este sentido, la *distribución de responsabilidades* ha de ser una decisión eficiente que logre la mejor combinación y distribución de los recursos con miras a obtener un resultado satisfactorio. Ciertas acciones serán más costosas si se pretenden realizar desde el ámbito federal, sin embargo, ellas se justificarán si el impacto o relevancia de las mismas posee una magnitud tal que afecta al conjunto federal.

El buen funcionamiento de un sistema federal depende, en buena medida, de la disposición de los actores a *dialogar y compartir información* entre ellos. Si nos encontramos ante un federalismo donde hay poca comunicación entre las partes, es muy probable que el gobierno federal distribuya las funciones de acuerdo con lo que a él le parece mejor o considera conveniente. Por el contrario, si hay comunicación y cooperación entre los órdenes de gobierno es más fácil que

⁶⁹ Cfr. Serna de la Garza, José María, *Op. cit.* Armenta López, Leonel Alejandro, *Op. cit.* Díez de Urdanivia Fernández, Xavier. *El sistema federal mexicano...*, *Op. cit.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. cit.* González Oropeza, Manuel. *El Federalismo*, UNAM, México, 1995.

se llegue a una decisión en la que todos esclarezcan acerca de la mejor manera de resolver un conflicto público y hagan explícitas sus verdaderas posibilidades para participar en la solución del mismo.

Otra consecuencia del federalismo se encuentra vinculada con el llamado proceso de *globalización*, pues la intensificación de las relaciones internacionales en el mundo global ha provocado que, en muchos casos, los estados miembros de una Federación se vean afectados directamente por lo que sucede en la esfera mundial (tratados internacionales, migración, conflictos transfronterizos, etcétera) y, consecuentemente se vean obligados a conducirse directamente sobre ese ámbito que antes les estaba limitado.

Por último, es importante hacer mención en este apartado que al tener reglas y quizás culturas políticas distintas, el federalismo tiene el reto de buscar un *estándar democrático* en todas las partes autónomas que componen el pacto federal, traducido en procesos electorales transparentes y competitivos, canales permanentes de expresión y comunicación entre la ciudadanía y las instancias gubernamentales, espacios de libertad de expresión y políticas de transparencia y acceso a información pública.

Bajo el mismo orden de ideas, cabe destacar que el federalismo mexicano ha venido transitando, a través de su historia, de un federalismo jerárquico muy centralista hacia un federalismo dual, ubicándose en la actualidad (a partir de las reformas de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), más cercano a un federalismo que, respetuoso de la autonomía de los diversos órdenes de gobierno, enfatiza al mismo tiempo la necesaria negociación y coordinación intergubernamental en aquellos asuntos que competen a todos.⁷⁰

⁷⁰ Si bien todavía diversos artículos de la Constitución Federal sugieren un federalismo jerárquico y otros uno dual, la práctica actual, a partir de algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se inclinan hacia un federalismo basado en relaciones de coordinación entre los diversos órdenes gobierno, a saber: Federación, estados y municipios.

Resulta claro que el federalismo mexicano requiere aclarar no sólo su configuración institucional legal, sino también las prácticas cotidianas de sus relaciones intergubernamentales. Lo anterior implica que el surgimiento de un federalismo cada vez más vivo y activo, surgido en las últimas décadas a través de la transición democrática, requiere urgentemente fijar las reglas del juego cotidiano que permitan la cooperación y coordinación indispensable entre niveles de gobierno en el contexto de las políticas públicas vigentes en la actualidad.

En abono a todo lo anteriormente mencionado y como atinadamente afirma el académico Ronald Watts, en todo sistema federal se suelen encontrar los elementos comunes que a continuación se enumeran:⁷¹

1. Dos o más órdenes de gobierno, que actúan directamente sobre los ciudadanos;
2. Una distribución formal de la autoridad legislativa, ejecutiva y judicial, así como una repartición de los ingresos fiscales entre los órdenes de gobierno, a efecto de asegurar algunas áreas de verdadera autonomía para cada uno;
3. Normas para una representación de las diversas visiones regionales en la política federal, comúnmente asegurada por la forma en que se estructura la segunda Cámara federal (el Senado);
4. Una Constitución escrita y suprema que puede ser cambiada sólo por el consentimiento de una proporción significativa de los estados miembros de la Federación;

⁷¹ Para ahondar más al respecto, consúltese Watts, R.L. "The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations" en *Handbook of Federal Countries*, coord. por Griffiths, Anne y Karl Nerenberg, Forum of Federations, McGill Queen's, Montreal, 2002.

5. Un árbitro (en la forma de cortes judiciales o mediante consultas a la ciudadanía, también llamadas *referéndum*) para arreglar las disputas entre los diferentes órdenes de gobierno y,

6. Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental para aquellas áreas en las que las responsabilidades de gobierno son compartidas o se superponen de manera inevitable.

1.5.5. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Por regla general, aún cuando la doctrina se ha referido a diversas fórmulas utilizadas por los textos constitucionales para distribuir competencias entre los diferentes niveles de gobierno, a continuación se señalan los siguientes métodos básicos.⁷²

1. Determinación de competencias de las entidades locales, reservando las no mencionadas en manos de los órganos federales y,

2. Determinación de las competencias exclusivas de los órganos federales, reservando las no mencionadas en manos de los estados.

Las Constituciones de los Estados federales contemplan sistemas diversos y complejos, combinando la enumeración de una o varias listas de competencias, en uno o varios poderes públicos en relación con ámbitos más o menos concretos de carácter material, con una cláusula de cierre que, por regla general, consiste en una cláusula residual.⁷³

⁷² En realidad tales “métodos básicos” son la base a partir de la cual se han diseñado sistemas de distribución de competencias más complejos, a través de la introducción de normas que permiten la concurrencia y la coordinación.

⁷³ Cfr. Argullol, Enric (dir.). *Federalismo y autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004, pp. 32 y ss.

Así, procede destacar el rango constitucional de la norma que establece la fórmula de distribución competencial entre distintos niveles de gobierno, lo cual implica varios significados:

En primer lugar, significa que no puede ser modificada por una decisión del legislador ordinario (federal ni local), esto es, al guardar dicho rango participa de la “rigidez” formal que generalmente se otorga en las Constituciones escritas, en virtud del procedimiento dificultado requerido para su reforma, que por lo regular involucra órganos federales y locales.

En segundo lugar, implica que toda violación al esquema de distribución de competencias es por definición un conflicto constitucional que, consecuentemente, habrá de ser solventado mediante los mecanismos de control de la constitucionalidad propios de cada Estado.

En tercero y último lugar, al ser remitidos los conflictos al sistema de justicia constitucional, la fórmula de distribución de competencias puede adoptar perfiles cambiantes, al tenor de la propia interpretación constitucional.⁷⁴

Resumidamente, si de los métodos básicos previamente detallados pasamos al sistema de distribución de competencias en su conjunto, habremos de ver un panorama más complejo en la mayoría de los Estados federales, en los que cabe tanto la existencia de diversos tipos de facultades intergubernamentales, como la viabilidad de su expansión o restricción a través de determinados principios y cláusulas.

En el contexto del Estado federal mexicano, las facultades que inciden en la competencia de la Federación y de las entidades federativas, se actualizan de

⁷⁴ Esto deriva de la textura de los conceptos utilizados por los textos constitucionales y del hecho de que el sistema de distribución de competencias suele incorporar principios y cláusulas expansivas o restrictivas de las competencias expresamente concedidas a los diversos poderes públicos.

acuerdo con la siguiente clasificación⁷⁵ y sin perder de vista que el artículo 124 de la Ley Fundamental plantea la regla general, al señalar que *“las facultades que no están expresamente otorgadas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.”*⁷⁶

1. Facultades reservadas: son aquellas en donde el sujeto originalmente titular de las atribuciones no las delegó a favor del sujeto receptor. Se trata de las facultades que los estados mantuvieron para sí, por ejemplo: si en ninguna parte de la Constitución Federal se atribuye al Congreso de la Unión la facultad para expedir los códigos civiles que deban regir en las entidades federativas, atañe a sus legislaturas expedir el código que corresponda.

2. Facultades delegadas: son aquellas en que el titular originario de las atribuciones las delegó a favor del sujeto receptor. Por ejemplo, si la fracción XIII del artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República para habilitar toda clase de puertos, el establecimiento de aduanas (marítimas y fronterizas) y la definición de su ubicación, resulta evidente que los estados no pueden desarrollar tal atribución ya que la delegaron a favor de la propia Federación.

3. Facultades expresas: son aquellas en que la Federación puede realizar las facultades que, de manera manifiesta, le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones (los estados) o porque tales entidades se encuentren imposibilitados para desarrollarlas.

- Facultades expresas y exclusivamente delegadas: este supuesto se refiere al caso en que los estados delegaron a la autoridad federal una facultad, de

⁷⁵ Cfr. García Pelayo, Manuel, *Op. cit.* Serna de la Garza, José María, *Op. cit.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. cit.* Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 30ª ed., Porrúa, México, 1996. Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, 1998.

⁷⁶ De conformidad con el sistema general del artículo 124, otros preceptos constitucionales otorgan facultades a las autoridades federales, por ejemplo, el 3º en materia de educación, el 130 respecto de la libertad religiosa y las relaciones Iglesia-Estado, el 25 y 26 por cuanto hace a la rectoría del desarrollo económico, el 28 en materia de monopolios y libre concurrencia, el 133 por el carácter federal de la celebración y aprobación de los tratados internacionales, entre otros.

manera expresa, exclusiva y excluyente, por lo que nadie puede desarrollarla fuera de la autoridad que tiene la facultad, por ejemplo, la suspensión de garantías consagrada en el artículo 29 de la Norma Fundamental, en que solamente el Presidente de la República puede iniciar el procedimiento en cuestión.

- Facultades expresamente delegadas, no exclusivas y prohibidas a los estados miembros: en esta hipótesis, la Federación dispone de una facultad que le fue delegada, no de manera exclusiva, por lo que podría considerarse que las entidades federativas también estarían en posición de realizarla, por ejemplo, la fracción XVIII del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener y dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; dicha atribución no se asignó al Congreso de la Unión de manera exclusiva pero los estados no pueden llevarla a cabo porque lo prohíbe la fracción III del artículo 117, al señalar expresamente que no pueden, en ningún caso, acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

- Facultades expresamente delegadas, no de manera exclusiva y sin prohibición expresa: en este caso, la Federación dispone de una facultad que le fue asignada sin exclusividad y sin prohibición para los estados, por ejemplo, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes relativas al derecho marítimo, prevista por la fracción XIII del artículo 73 constitucional; se trata de una atribución expresa, no exclusiva ni excluyente, puesto que no se prohíbe desarrollarla a los estados en ningún precepto constitucional, sin embargo, la propia naturaleza de la facultad impide a las entidades su realización.

4. Facultades implícitas: son aquellas que la Constitución Federal asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa; significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa, por ejemplo, el artículo 73 constitucional no faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, la fracción XXX del mismo

precepto lo faculta para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades contenidas en el mismo y todas las otras concedidas por la propia Carta Magna a los Poderes de la Unión.

5. Facultades compartidas: se refieren a las materias en que la Constitución permita a la Federación y a los estados desarrollar la misma atribución; también se denominan coincidentes porque los sujetos de la distribución competencial coinciden en el desarrollo de la misma atribución. El último párrafo del artículo 117 de la Carta Magna evidencia lo anterior, en virtud de que ordena que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

6. Facultades concurrentes: son aquellas en que dos poderes públicos distintos ostentan las mismas facultades en torno a un mismo ámbito material; la función de este tipo de facultades consiste en dotar de flexibilidad al esquema constitucional de distribución de competencias, al abrir la posibilidad de que los órganos legislativos de ambos niveles de gobierno puedan legislar en una misma materia (uno u otro pero no los dos a la vez), según las circunstancias exijan mayor o menor uniformidad. Como ejemplo de lo anterior se encuentra la facultad que el Congreso de la Unión tiene para expedir leyes encaminadas a distribuir entre la Federación, estados y municipios, el ejercicio de la función educativa (artículo 3, fracción VIII y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).⁷⁷

⁷⁷ Sobre este tema en particular, conviene señalar que, por una parte, la *coordinación* consiste en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que recaen sobre una materia determinada, mientras que, por otra, la *conurrencia* debe entenderse como la atribución de un título competencial material o sustantivo a alguno de los niveles de gobierno (en el caso mexicano, al gobierno federal), que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos. Al respecto, debe aclararse que en México la “conurrencia” nada tiene que ver con el significado que a este término se da en otros países como Estados Unidos de América. En este y otros sistemas federales, la conurrencia significa que tanto la Federación como los estados pueden legislar sobre una misma materia. En las materias sujetas a este régimen, los estados pueden expedir su propia legislación; pero, en caso de que la Federación decida “ocupar” el área de la materia correspondiente, desplaza y prevalece sobre la legislación

1.6. EL NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO

Actualmente, en medio de las circunstancias complejas que confrontamos, México requiere redefinir los caminos del desarrollo nacional en los ámbitos económico, político y social de la vida nacional. Al respecto, una de las vías que se proponen para concluir con éxito el cambio es la de renovar nuestra organización federal.

estatal que pudiera existir en la materia en cuestión. Este fenómeno no existe en México. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación con las leyes generales y las facultades concurrentes, en los siguientes términos: **“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.” (Novena Época, Registro: 172739, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXV, Abril de 2007, Tesis: P. VII/2007, Página: 5); **“FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.** Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.” (Novena Época, Registro: 187982, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Enero de 2002, Tesis: P./J. 142/2001, Página: 1042).

El federalismo clásico ha sido abatido por los problemas de la realidad, sin embargo, los países avanzados que lo adoptaron han realizado cambios sustanciales en su sistema federal con el propósito de conservarlo y, con ello, conservar todas sus virtudes. El cambio más notable ha consistido en abandonar la idea de que los distintos órdenes de gobierno detentan competencias exclusivas y son absolutamente independientes entre sí.

En su lugar, han establecido la idea y los mecanismos constitucionales necesarios para establecer una nueva relación de interdependencia, a través del acuerdo, consenso y colaboración entre el gobierno federal y los diversos estatales y municipales, en la determinación de las diferentes políticas encaminadas a hacer de nuestro federalismo una realidad.

Esta nueva visión federalista contempla a la nación en toda su unidad y significado, por lo que es clave que no fraccionemos las grandes tareas del país en tres responsabilidades independientes y distintas, sino que vislumbremos que los retos —presentes y futuros— del país requieren ser enfrentados con una gran visión que logre generar la participación formal y material conjunta de la Federación, los estados y los municipios.

1.6.1. RETO DEL NUEVO FEDERALISMO

Por principio de cuentas, debe señalarse que la estructura formal de nuestra República, diseñada a partir de la Constitución, responde al objetivo de lograr objetivos tangibles, multiplicados al sumarse el empeño de todos por alcanzar condiciones dignas de vida y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Si el fin último es el bienestar de los mexicanos y la fortaleza de la nación, se hace necesario revisar las esferas de provisión de los bienes sociales y los servicios públicos, con el propósito de asignar las responsabilidades

preponderantes de cada nivel de gobierno e instancia de administración, definiendo los mecanismos que permitan su revisión oportuna y ágil para que permanezcan actualizados.

Para lograr un real desarrollo (nacional y regional) vigoroso y armónico, resulta indispensable buscar fórmulas que nos permitan mejorar la eficiencia de cada esfera de autoridad en el cumplimiento de sus actuales atribuciones y definir cuáles deben adicionarse a cada una de ellas, conforme a su naturaleza política y administrativa.⁷⁸

A efecto de alentar dicho desarrollo, el nuevo federalismo tiene que hacer viable que el gran potencial individual y social que reside en nuestras pequeñas, medianas y grandes comunidades, en las regiones del país y en toda la nación, se desarrolle a cabalidad, por lo que habrá que superar las prácticas centralistas por la vía de compartir, de manera corresponsable e interdependiente, toda tarea que concorra a ese propósito, por pequeña que pueda parecer.

Así pues, el reto del nuevo federalismo en México es encontrar un equilibrio dinámico entre las fuerzas que coexisten en nuestro Estado federal, unas tendientes a centralizar la conducción en aras de una supuesta eficacia mayor y, otras, que impulsan el sentido contrario hacia un localismo a ultranza.

Bajo dicho contexto, Alicia Hernández Chávez⁷⁹ afirma que en la actualidad se vislumbra una ciudadanía dispuesta a construir un nuevo orden político fundado en una mayor libertad electoral y cívica, tendencia que se acompaña de una notable revitalización política de los estados y municipios, así como de la

⁷⁸ En este proceso hay que descubrir, para removerlos, los obstáculos que han impedido a la Federación, a los estados y a los municipios, el desarrollo de las facultades que la Constitución y las leyes les otorgan actualmente, pues no hacerlo conlleva el riesgo de que el ejercicio de nuevas atribuciones que se transfieran se vea impedido en su eficacia por los mismos obstáculos.

⁷⁹ Cfr. Chávez Hernández, Alicia. "Las tensiones internas del federalismo mexicano" en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, coord. por Alicia Hernández Chávez, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1997, pp. 15 y ss.

presencia de una libertad que busca poner límites al poder, obligándolo a redefinirse y a regresar a su ámbito constitucional.

Se requiere pues, el diseño de nuevos esquemas de asignación de responsabilidades y medios, de funciones y facultades, que sean suficientemente flexibles y den cabida a una cooperación eficaz que, si bien sea respetuosa de las diversas identidades, propicie también la integración sistemática de las esferas de autonomía que integran nuestra Federación, en un contexto de concierto y convergencia que confluya en una integración funcionalmente eficaz.

Asimismo, dichas fórmulas deben reconocer la necesidad de fortalecer, a nivel federal, la capacidad de análisis e información sobre los procesos económicos, sociales y políticos, tanto internacionales como nacionales, de tal manera que al gobierno de la Unión le permitan ejercer sus funciones rectoras y normativas para anticipar riesgos y detectar oportunidades susceptibles de ser aprovechadas por los estados y municipios para el mejor desarrollo de todos en su conjunto.

Lo anterior exige reconocer simultáneamente la necesidad de transferir las responsabilidades operativas que actualmente realiza el gobierno federal hacia los estados y municipios, cada uno de los cuales, a su vez, deberá desarrollar su capacidad institucional para asumir estas responsabilidades.

Por ende, los mecanismos de cooperación deberán basarse en fórmulas de trabajo en los que, a partir de la expresión general de un propósito común, la Federación asigne los fondos de que dispone para tal fin y defina los principios normativos para que estados y municipios participen, con sus propios recursos, en la responsabilidad operativa que les corresponda.

En conclusión, es indispensable establecer una nueva forma de relación entre el gobierno federal y el de los estados y municipios, con una visión integral

que contemple a la nación mexicana como la entidad compleja, plural y diversa que es, pero también en toda la solidez y cohesión de su unidad.⁸⁰

En efecto, el reto consiste en lograr configurar un federalismo que respete las diferencias entre sus integrantes, pero al mismo tiempo provea los medios para su unión a través de objetivos comunes, con la finalidad de lograr avanzar hacia el camino de la justicia, libertad y democracia que, hoy y siempre, han impulsado al país a alcanzar el desarrollo de sus propias potencialidades.⁸¹

1.6.2. PARTICIPANTES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO FEDEDERALISMO

Fundamentalmente, la reconstrucción de nuestro federalismo deberá contar con la participación activa de los siguientes actores: el Presidente de la República, los integrantes del Poder Legislativo, los funcionarios públicos, los partidos políticos y la ciudadanía en general.⁸²

⁸⁰ La unidad de propósitos, de solidaridad nacional para constituir un gobierno, está fundada en la representación política, en la fe republicana, en la democracia y en el federalismo, en el que la división de poderes es la expresión del ejercicio de la soberanía popular si se mide a través de las instituciones, división de poderes que en México recibimos como parte de las instituciones que importamos, pero a los que hemos ido introduciendo las modalidades peculiares de nuestra idiosincrasia, al extremo de que ahora sentimos la necesidad de dar pasos adelante en su institucionalidad. El federalismo ha cumplido, en buena medida, el desarrollo unitario de México, pero tenemos la convicción de que necesitamos dar pasos adelante para fortalecerlo. El federalismo político ha permitido la identidad y la viabilidad de este país, pero ahora es indispensable, para que cumpla etapas superiores de desarrollo, federalizar muchos de los aspectos del desarrollo económico y social del país, haciendo posible la descentralización. Esto es, el federalismo como una forma de unidad nacional en la diversidad, resulta indispensable para el proceso de descentralización y para la unidad de la nación, en que no basta con reconocer a los gobiernos locales sino que también se deben tomar en cuenta a las comunidades sociales, es decir, a las etnias que hoy reclaman autogobernarse de acuerdo con sus tradiciones y costumbres. Para un desarrollo más amplio en relación con lo anterior, véanse las siguientes obras: Cabrero, E. y Mejía J. *Marco Teórico-Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México*, CIDE, México, 1996; Carmagnani, M. *Federalismos Latinoamericanos*, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, México, 1993; Gil Villegas, F. "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica" en *Descentralización y democracia en México*, Colegio de México, México, 1999.

⁸¹ Para profundizar más al respecto, consúltese, entre otros, a autores como Enrique Burgos García, Xavier Díez de Urduvia Fernández, Jacinto Faya Viesca, José Rodolfo A. Vega Hernández, Alicia Hernández Chávez y Josefina Zoraida Vázquez.

⁸² *Ibidem*.

El Presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal, cuenta con un poder indiscutible para participar en la configuración de las políticas gubernamentales, pudiendo intervenir en prácticamente todas las fases de los procesos legislativos y administrativos.

Así pues, para iniciar una política de magnitud tal como la referente a la reconstrucción del federalismo en nuestro país, resulta importante contar con señales indiscutibles de apoyo por parte del Presidente, pues de lo contrario, los esfuerzos que se hagan al respecto implicarán un camino más largo y tardado, cuestión que a nadie conviene por obvias razones.

Por su parte, la labor a cargo de los legisladores no deberá recaer en determinar si los ciudadanos quieren o no un nuevo federalismo, en virtud de que la respuesta parece evidente: al país le urge un federalismo renovado. La tarea primordial de los legisladores será, específicamente, determinar los procesos a través de los cuales se empiecen a revertir las tendencias centralistas que puedan existir actualmente en México.

Para tal efecto, el papel de los legisladores deberá ser eminentemente activo en el sentido no únicamente de discutir las iniciativas que el Presidente envíe al Congreso de la Unión para avanzar en la construcción del nuevo federalismo nacional, sino también en presentar las propias con el propósito de establecer mayores posibilidades de análisis en relación con la reconstrucción de un sistema federal claramente rebasado por la realidad.

Los encargados de la función administrativa en México deben cumplir un papel relevante en este proceso. Al respecto, los gobernadores estatales, como miembros del aparato político-administrativo de nuestro país, ocupan un lugar prioritario en la construcción del nuevo federalismo.

En dicho tenor, las nuevas facultades y recursos que se les destinen como resultado esperado de esta transformación, deberán ser utilizados de manera óptima para la satisfacción de las necesidades de su población, sin caer en los mismos errores centralizadores que se han atribuido al poder federal, esto es, no tendría caso únicamente trasladar un poder centralizador del Poder Ejecutivo Federal hacia los Ejecutivos estatales.⁸³

En tal sentido, un nuevo proceso descentralizador, tanto político como administrativo, se deberá actualizar de la Federación hacia las entidades federativas, de éstas hacia los municipios y, finalmente, de éstos hacia las comunidades que los integran, a efecto de que tal proceso se cumpla integralmente y no solamente en fases incompletas.

Ahora bien, una de las formas en las cuales pueden tener injerencia los partidos políticos en la transformación de mérito, deriva de la posibilidad que tengan de ejercer el poder público, sobre a todo a nivel local. Lo anterior generará una mayor responsabilidad política para los partidos, dado que deberán aprender a ejercer el poder y poner en práctica sus postulados políticos.

Esto es, en la medida en que el poder público tenga manifestaciones diversas a través de una pluralidad de partidos políticos, se podrá lograr una mejor redistribución del poder, quitando mayor peso al poder central en la toma de decisiones y ganándolo para los estados y municipios. Para lograr lo anterior es indispensable avanzar en la democratización del país a través de reformas electorales —tanto para procesos federales como locales— que logren equilibrar el poder que debe existir en todo sistema federal de gobierno.

No podemos hablar de un nuevo federalismo si no se avanza substancialmente en la democratización de la nación mexicana, es decir, resulta

⁸³ *Cfr.* Aguilar Villanueva, Luis F. “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, coord. por Alicia Hernández Chávez, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1997, pp. 147 y ss.

relevante hablar de una simbiosis interdependiente entre federalismo y democracia.

Finalmente, debe afirmarse que la participación ciudadana en las decisiones políticas que les atañen se encuentra directamente relacionada con los procesos de descentralización de un sistema político.

Para ello, es necesario apoyar procesos de descentralización basados en una plena participación ciudadana, toda vez que las soluciones otorgadas desde el centro han probado su insensibilidad ante las necesidades sociales. Por lo anterior, todo el proceso renovador de nuestro federalismo será validado en la medida en que se permitan socializar las políticas que se formulen.

CAPÍTULO II

CONSTITUCIONALISMO ESTATAL EN MÉXICO

El tema medular que se pretende abordar en el presente capítulo, es el relativo al constitucionalismo estatal o local, relacionándolo con los siguientes conceptos íntimamente vinculados entre sí: descentralización, autonomía y soberanía. Además, se hará una breve referencia a lo que debemos entender por derecho y justicia constitucional estatal.

2.1. DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización no es un tema novedoso en la discusión política actual, por el contrario, en casi todos los países permea una necesidad imperiosa por reflexionar en torno a posibles reformas políticas que desemboquen, en última instancia, en el postulado de la tan anhelada descentralización, sin importar el país

de que se trate, la situación en que se plantee o la coyuntura histórica en la cual se desarrolle el debate.⁸⁴

Al respecto, la descentralización puede entenderse como un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder, como un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado. Además, también contribuye a que los ciudadanos puedan asociarse para convivir con la seguridad de que el Estado es el responsable de garantizarla.⁸⁵

En este sentido, la descentralización se traduce en un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia y, permitiendo al mismo tiempo, que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida; así, la descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.

Efectivamente, la descentralización reconoce que (i) la sociedad moderna es plural, activa y contestataria; (ii) la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión y, (iii) la acción del gobierno responde a la unidad de mando que no implica omitir lo diverso de la vida pública. En suma, la descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado.

En virtud de la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso y, el Estado, dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

⁸⁴ Cfr. Nohlen, Dieter. "Descentralización política. Perspectivas comparadas" en *Descentralización política y consolidación democrática Europa-América del Sur*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1991, pp. 357 y ss.

⁸⁵ El Estado entendido como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad.

Asimismo, un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas.⁸⁶

La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma, permitiendo a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno, esto es, la distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor.⁸⁷

En abono a lo anterior, cabe señalar que la descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contra influencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que éstos constituyen el medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales.⁸⁸

El Estado es, por consiguiente, una conjugación tanto de fuerzas centrales como descentralizadas que le dan vida como la organización política de la sociedad y al mismo tiempo garante de la unidad civil de la Nación. El sistema de

⁸⁶ Cfr. Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez Pellegrini, Sarah. "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional" en *Revista de Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 1, Primer Semestre, México, 1994, pp. 85 y ss.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Cfr. Retortillo Baquer, Sebastián Martín. "Descentralización Administrativa y Organización Política", en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, Instituto Nacional de Administración Pública, números 63-64 Julio-Diciembre, México, 1985, pp. 139 y ss.

instituciones que integran la vida del Estado da cauce al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno tienen. Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado.

Adicionalmente, Sergio Boiser⁸⁹ afirma que son cuatro las tendencias⁹⁰ que están en posibilidad de configurar escenarios más favorables a los proyectos descentralizadores:

1. La revolución científica y tecnológica como un fenómeno que está produciendo una nueva geografía industrial;
2. El proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno, como una fuerza que empuja la descentralización;
3. La creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil por mayores espacios de autorrealización, lo que supone tanto la descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia) y,
4. La tendencia a la privatización de productiva y de servicios, con la consiguiente disminución del tamaño del Estado.

Ahora bien, en el contexto mexicano la fórmula centralista ha tocado fondo, pues no existen condiciones económicas, políticas ni sociales para continuar

⁸⁹ Cfr. Boiser, Sergio. "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional" en *El Trimestre Económico*, 52.205, México, 1985, pp. 195 y ss.

⁹⁰ Pareciere que dicha enumeración no es del todo exhaustiva ya que, entre otros, aspectos como la globalización de la economía o modificaciones a la cultura política, también podrían ayudar al esfuerzo descentralizador de nuestros días.

perpetuando la forma central de ejercer el poder que quizás en otras épocas fue eficaz; la sociedad en su conjunto ha reaccionado y continuará reaccionando para evitar que el estatismo centralista ocupe espacios que ella misma reclama, al igual que sus organizaciones públicas.

En nuestro país, las demandas por democratizar el poder y sus beneficios es producto de la revitalización de la vida pública y de la multiplicación del pluralismo político. No más centralismo ni estatismo improductivo, son proclamas que se relacionan con el imperativo de asociar como forma de gobierno tanto al federalismo como a la descentralización.

Consecuentemente, los nuevos tiempos que México vive dan cuenta de que la consolidación de la democracia moderna es aún trayecto por recorrer. La trilogía federalismo, descentralización y democracia son el arquetipo a seguir como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz.

En este sentido, el primer punto a fortalecer en el mosaico de la vida nacional son los gobiernos locales, toda vez que la democracia empieza cuando los ciudadanos eligen gobiernos locales por decisión propia y no por sugerencias centralistas.⁹¹

Por tanto, la vigencia del federalismo y la descentralización (política y administrativa) es clave para asegurar la gobernabilidad democrática. El ejercicio del poder tiene que apoyarse en mayores consensos y en este objetivo los gobiernos locales deben desempeñar un papel fundamental. La gobernabilidad del país depende, en gran medida, de cómo los gobiernos locales asuman su responsabilidad histórica e institucional.⁹²

⁹¹ Cfr. Zorrilla Martínez, Pedro. "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa" en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, Instituto Nacional de Administración Pública, números 63-64, Julio-Diciembre, México, 1985, pp. 17 y ss.

⁹² *Ibidem*.

2.1.1. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Por principio de cuentas y siguiendo la teoría de Dieter Nohlen, es dable afirmar que una descentralización política obedece a criterios de organización del Estado, a cómo se reparten o distribuyen los poderes, las competencias o funciones entre los diferentes órganos centrales y no centrales, y cómo interactúa esa pluralidad de órganos que constituyen arenas de toma de decisiones autónomas.⁹³ Así pues, la descentralización política toca el problema de la estructura del Estado.

En tal virtud, el mismo autor agrega que al contrario que en la opción entre presidencialismo y parlamentarismo, que se refiere a la estructura de poder horizontal, aquí se afecta la estructura vertical del poder o la inserción vertical del Estado (Estado central, estados miembros y municipios), lo que implica que los niveles descentralizados (estados miembros, comunidades o gobiernos locales) son también Estado, aunque no de corte central.

También señala que la asignación de las competencias a las diferentes entidades estatales corresponde a la Constitución, a leyes orgánicas, que tienen rango constitucional, o bien, leyes complementarias. Desde una perspectiva de derecho constitucional, la organización del Estado es federal cuando la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) existe no sólo a nivel del Estado central, sino también a nivel de los estados federados. Por otra parte, desde una perspectiva funcional-institucionalista, el federalismo se define como una forma de organización política, en la cual las funciones y ámbitos de tareas son de tal manera repartidas entre los estados miembros y el Estado central que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas definitivas en varios ámbitos de tareas estatales.⁹⁴

⁹³ Cfr. Nohlen, Dieter, *Op. cit.*

⁹⁴ *Ibidem.*

Bajo el mismo tenor, Alejandro Nieto García sostiene que la centralización o descentralización política no es un estado estático, sino una tendencia impulsada por el Estado, un objetivo ideal irrealizable porque no es perfectible, por pernicioso: igualmente malo es la descentralización total que el centralismo absoluto.

En este sentido, afirma el mismo autor, la descentralización es un problema político que nada tiene que ver ni con la eficacia ni con el Derecho Administrativo, y que se explica por las circunstancias históricas de un momento concreto y por las circunstancias de signo político del poder.

Es por ello por lo que algunos Estados emprendieron en un momento de su historia, bajo movimientos revolucionarios o de carácter social, un claro movimiento hacia el centralismo (Francia, Italia, Alemania). Con ello se observa que mientras que el reformismo se ha hecho carne en la centralización política, la descentralización es una segunda etapa evolutiva que se acomete cuando la reforma se ha realizado en un alto grado, para mantener el *status quo* del poder y evitar así que la manta se rompa por los tirones de las Regiones, los Ayuntamientos o las Provincias.⁹⁵

Ahora bien, Antonio José Sánchez Sáez señala que la vertiente política del principio de descentralización permitiría a un ente político (es decir, dotado de potestad legisferante) transferir la titularidad de una competencia que tiene atribuida constitucionalmente a otro ente político. Esta acepción política de la descentralización no tiene carácter coercitivo, ya que ningún principio puede obligar a un Parlamento nacional o autonómico a ceder competencias a las Administraciones locales. Los Parlamentos son soberanos en sus respectivas competencias y sólo ellos pueden decidir si transferir la titularidad de las mismas a otros entes políticos; partiendo de una reinterpretación política, esa

⁹⁵ Cfr. Nieto García, Alejandro. "La organización local vigente: uniformismo y variedad" en *Descentralización administrativa y organización política*, coord. por Sebastián Martín Retortillo, Alfaguara, Madrid, 1973, tomo II, pp. 19 y ss.

descentralización de competencias puede realizarse o no y le toca al Parlamento o a las Asambleas Legislativas de cada Comunidad Autónoma decidirlo y con qué alcance.⁹⁶

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero afirma que la descentralización política se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas y en México se podría tipificar en la existencia de instituciones que conviven y derivan del Estado Federal y que son, fundamentalmente, las entidades federativas y los municipios. El mismo autor continúa diciendo que se trata de estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administrados, pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular.⁹⁷

No debe perderse de vista que la parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. En tal sentido, las Constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad.

En este marco, la descentralización política se encuentra determinada por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción del gobierno,⁹⁸ sin embargo, son las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización, es decir, en términos de la historia política, el proceso de descentralización no es homogéneo, sino diverso.

⁹⁶ Cfr. Sánchez Sáez, José Antonio. *Autonomía local y descentralización, su naturaleza jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 116 y ss.

⁹⁷ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 8ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 349 y ss.

⁹⁸ Al respecto y como decisión política de alta relevancia, la descentralización es un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la administración central a entes que deciden desenvolverse como gobiernos autónomos.

En la acepción política de la descentralización, los ciudadanos tienen la opción de exigir una mejor gestión de los servicios públicos, puesto que en su condición de electores pueden castigar o recompensar al gobierno, por lo que la descentralización es también una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos, es decir, se trata de una forma para que la relación gobernantes-gobernados sea más directa, justa y eficaz, en aras de una mejor vida estatal y sana convivencia pública.

Por todo lo anteriormente expuesto, puede concluirse que descentralización y régimen político son instituciones que se corresponden y cuyo alcance son los intereses públicos que la sociedad en su conjunto y el Estado mismo determinan para asegurar la civilidad y la gobernabilidad, mediante el ejercicio de valores como la libertad, democracia, igualdad y justicia.

2.1.2. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En estrecha relación con la vertiente política de la descentralización, se ubica la diversa administrativa que, en términos generales, obedece a criterios de eficacia de la administración pública.

La descentralización administrativa, como acertadamente lo sostienen algunos autores, alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción del gobierno, es decir, se trata de una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas.⁹⁹

⁹⁹ Cfr. Garrido Falla, Fernando. "La descentralización Administrativa", en *Revista de Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, números 63-64, Julio-Diciembre, México, 1985, pp. 157 y ss.

Bajo la misma lógica, la descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política y sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse.

Asimismo, su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar, por tanto, revalorar la descentralización administrativa desde la perspectiva del desempeño institucional, ubica la acción del gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas y, sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.¹⁰⁰

Bajo el mismo orden de ideas, Antonio José Sánchez Sáez afirma, en relación con la vertiente administrativa del principio de descentralización, lo siguiente:¹⁰¹

“La Administración carece de competencias. Las competencias, en su sentido constitucional, sólo son atribuibles a los Parlamentos y a los Ejecutivos. Desde esta óptica clásica, las Administraciones sólo tienen funciones, todo lo más potestades, eso sí, dentro de las competencias que les han sido atribuidas a los entes políticos a los que sirven, y su actividad ordinaria es la de aplicar las leyes, esto es, la llamada ‘ejecución reglamentaria’...”

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ Cfr. Sánchez Sáez, José Antonio, *Op. cit.*

Esta vertiente del principio de descentralización impide delegar o transferir la titularidad de una competencia, ya que el adjudicatario primero de la titularidad de las competencias es el Parlamento y las Asambleas Legislativas. Sólo juega a nivel del ejercicio de las competencias, es decir, en el ámbito del ‘actuar’ de las Administraciones, en desarrollo (potestad reglamentaria) o ejecución (a través de actos administrativos) de las mismas.

Es en este ámbito de la descentralización administrativa del ejercicio de competencias donde creo que más puede desarrollarse la actuación conjunta de las Administraciones para el ejercicio de competencias concurrentes o compartidas...”

En el mismo sentido, Bassols Coma se pronuncia en los siguientes términos:

“Los criterios de distribución de competencias ejecutivas entre Administraciones se basan en el ‘principio de paralelismo o correspondencia de funciones’, es decir, las competencias ejecutivas son propias de las Administraciones propias de la organización política que detenta la competencia legislativa.”¹⁰²

Por su parte, el prestigiado administrativista Gabino Fraga sostiene los siguientes argumentos en torno a la descentralización administrativa:¹⁰³

“...La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del

¹⁰² Cfr. Bassol Coma, Martín. “La distribución de competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas” en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coord. por Sebastián Martín Retortillo Baquer, Civitas, Madrid, 1991, tomo IV, p. 3,393 y ss.

¹⁰³ Cfr. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 16ª ed., Porrúa, México, 1975, pp. 201 y ss.

Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes estatales frente a los Poderes locales...

La descentralización administrativa ha obedecido, en algunos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades.”

Asimismo, Miguel Acosta Romero señala lo siguiente:¹⁰⁴

“La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.”

Finalmente y aún cuando existen múltiples teorías en torno a la naturaleza jurídica de la descentralización administrativa, para efectos del presente estudio, resulta procedente afirmar que la misma puede ser entendida como la acción de transferir autoridad y capacidad de decisión a organismos del sector público (con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica) con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del gobierno federal, o lo que es lo mismo, se trata de aquellas acciones que el Ejecutivo Federal realiza para trasladar funciones a entes pertenecientes a la Administración Pública, a efecto de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

¹⁰⁴ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*

2.2. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL

Una primera aproximación teórica al principio de autonomía local parte del sentido gramatical de la locución “autonomía”. Para la Real Academia Española de la Lengua autonomía es una expresión polisémica, toda vez que tiene hasta cinco significados diferentes, uno de ellos adecuado a la situación que nos ocupa el estudio en cuestión: *“Autonomía, del latín autonomía, es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.”*¹⁰⁵

Tanto desde la perspectiva gramatical como de la constitucional, la consagración de la autonomía implica, en primer lugar, el reconocimiento de un ámbito de intereses propios y, en segundo lugar, el reconocimiento de que esos intereses han de ser regulados y regidos por entes específicos y autónomos.

Por consiguiente, autonomía significa la consagración de un ámbito de actuación y libre disposición propio, en el que se incluye al menos un mínimo ámbito de discrecionalidad y, consecuentemente, una cierta capacidad de resistencia frente a las órdenes o instrucciones que pretendan invadir dicho ámbito.¹⁰⁶

Ahora bien, el presupuesto de la consagración constitucional de la autonomía de los entes locales, supone, invariablemente, la constitucionalización de los entes locales, es decir, su necesaria e insoslayable existencia en el ordenamiento constitucional.¹⁰⁷

El mayor problema que plantea el reconocimiento constitucional de los entes locales y de su autonomía consiste en definir cuál es el contenido de ésta.

¹⁰⁵ Cfr. Diccionario de la Lengua Española, *Op. cit.*

¹⁰⁶ Cfr. García Morillo, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona, 1998, pp. 17 y ss.

¹⁰⁷ Resulta evidente que la atribución constitucional de un atributo a un órgano presupone la consagración constitucional del órgano en cuestión, o bien, del género al que pertenece.

En tales condiciones, la determinación de la naturaleza jurídica de la autonomía local deriva, lógicamente, hacia la figura de la garantía institucional elaborada y definida por Carl Schmitt como “*un reducto en el que es posible ciertamente la acción del legislador, pero éste carece de una facultad de disposición total e inmediata.*”¹⁰⁸

Al respecto, Parejo Alfonso señala que dicha figura (garantía institucional) incorpora una eficacia específica (incluso más fuerte que la derivada de cualquier otra norma constitucional “ordinaria”) de la decisión del poder constituyente respecto de la capacidad de configuración social reconocida al poder constituido, consistente justamente en el aseguramiento frente a éste de la presencia y actuación permanentes de la institución en el seno del ordenamiento del Estado, en términos de impedimento de la supresión, así como también de la alteración o desviación ilegítimas de ésta.¹⁰⁹

Sin embargo, hay autores que señalan que el principal problema que plantea la figura de la garantía institucional es que, en sí misma, no garantiza nada mucho más allá de la existencia del ente o concepto —es el caso de la autonomía local— amparado por la garantía, esto es, no asegura, por sí sola, ningún contenido mínimo, ningún haz de potestades, ningún ámbito de actuación exclusiva o preferente.¹¹⁰

Lo anterior es así en virtud de que la garantía institucional es, única y exclusivamente, un límite que se impone al legislador; se asegura la existencia de un ente o un concepto y, consecuentemente, se reduce el ámbito de libre disponibilidad del legislador, que podrá regular el objeto protegido por la garantía institucional, pero no de tal forma que desaparezca ese objeto que resulta

¹⁰⁸ Cfr. Parejo Alfonso, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, pp. 20 y ss.

¹⁰⁹ Véase, Parejo Alfonso, Luciano. “La autonomía local. Contenido constitucional y configuración legal básica” en *Cuadernos de Derecho Judicial. Administración Autonómica*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992, pp. 194 y ss.

¹¹⁰ Cfr. García Morillo, Joaquín, *Op. cit.*

garantizado, o de manera tal que, aunque subsista, lo haga en condiciones tales que equivalgan a su inexistencia práctica.

Dicho en otras palabras, la configuración de la autonomía local como una garantía institucional deja dicha autonomía notablemente desvalida frente al legislador, casi a merced de él, en especial si a ello se suman las limitaciones y/o dificultades existentes para impugnar las normas emanadas del legislador.

Por otra parte, la débil concepción que de la autonomía local se tiene puede estar alimentada, entre otras razones, por su consideración como autonomía “meramente” administrativa, puesto que la misma la ubica como una autonomía de segundo orden, en relación con los órganos dotados de autonomía política.¹¹¹

No obstante lo anterior, cuando la propia Constitución otorga reiteradamente autonomía a una institución, cuando define, con la incertidumbre que se quiera, su marco de actuación y, sobre todo, cuando sujeta el procedimiento de designación de sus órganos a lo político por excelencia, que es la elección por sufragio universal libre, directo y secreto, la negación del carácter político se vuelve un tanto complicada.

En última instancia, resulta conveniente destacar que, bajo la misma lógica argumentativa utilizada por el académico Joaquín García Morillo, lo realmente importante no es el carácter político o administrativo de la autonomía local, sino su relación con la Constitución y la ley o, dicho en otros términos, la determinación de hasta qué punto está amparada en su contenido y límites por la propia Constitución y la delimitación de en qué medida está expuesta a la libre disponibilidad por parte del legislador.¹¹²

¹¹¹ En tal sentido, Manuel Aragón niega a la autonomía local el carácter de autonomía política, que queda reservada a la autonomía regional, pues por más que la autonomía local tenga “relevancia política”, es “conceptualmente una autonomía administrativa”.

¹¹² Cfr. García Morillo, Joaquín, *Op. cit.*

2.2.1. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La previsión constitucional del principio de autonomía local opera como fundamento de validez de uno o varios ordenamientos jurídicos dentro de un sistema jurídico nacional y, a su vez, la existencia de dichos ordenamientos se eleva como condición necesaria para el establecimiento de las correspondientes garantías para su protección y defensa.

Son dos los textos que nos aproximan al concepto y contenido de la autonomía local, a saber: la Carta Europea de Autonomía Local (1985) y la Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal (1990).

La Carta Europea de Autonomía Local define a la autonomía local como:¹¹³

“El derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal lo hace en los siguientes términos:¹¹⁴

“La autonomía local debe entenderse como el derecho y deber de los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos y ciudadanas. Debe ser reconocida como fundamento constitucional que se sitúa en la base democrática del poder, la descentralización y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.”

¹¹³ Consúltese en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ir200188.html.

¹¹⁴ Consúltese en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=198426>.

La colaboración de la doctrina en la materia ha sido fundamental para sistematizar las notas distintivas y alcances del principio de autonomía local.¹¹⁵

Las vertientes que de dicha ordenación resultan son las siguientes:

1. Normativa o institucional: característica que permite que los entes autónomos puedan expedir sus propias normas de organización, encontrando su manifestación más tangible en la capacidad de darse su Constitución y establecer desde ella las bases de creación normativa secundaria, es decir, los modos de creación del orden jurídico local;

2. Política: tendiente a racionalizar las formas de acceso al ejercicio del poder político local, regulando de forma minuciosa los criterios de elección de los representantes locales;

3. Administrativa: su objeto consiste en establecer el conjunto de servicios públicos que deben ser otorgados por el poder estatal, con base en el reparto competencial previsto en la Constitución Federal y precisado por las de los estados y,

4. Financiera: concierne a la competencia impositiva que se reconoce a los entes federados y de la cual dependerá su capacidad para hacer frente a las obligaciones y fines constitucionales.

Bajo el mismo orden de ideas, el principio de autonomía debe ubicarse en el contexto de una particular forma de Estado. Así, dentro de un Estado de naturaleza federal su reconocimiento se traduce en la coexistencia de una pluralidad de sistemas jurídicos autosuficientes, así como en la estratificación de

¹¹⁵ Cfr. Stern, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 690 y ss. García Morillo, Joaquín, *Op. cit.* Sánchez Morón, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas-UCM, Madrid, 1990, pp. 183 y ss. Marazuela Bermejo, Almudena. "El principio de autonomía local en el ordenamiento español" en *La administración pública española*, dir. por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, INAP, Madrid, 2002, pp. 376 y ss.

niveles de gobierno y órganos de decisión. La convivencia de más de un sistema normativo no implica, por otro lado, dejar de vincularse a un nivel de gobierno y a un ordenamiento superior que es precisamente el que los delimita y que se sobrepone en calidad de coadyuvante y garante de la unidad del Estado.¹¹⁶

La capacidad "auto organizativa" de los entes federados se ubica como la primera consecuencia de la consagración del principio de autonomía local, por lo que la amplitud o estrechez de aquélla depende, en buena medida, de la extensión con que se consideren las diversas vertientes (normativa, política, administrativa y financiera), en las que se manifiesta la autonomía en sí misma.¹¹⁷

Además de suponer la autorización para la expedición de una Constitución propia, el reconocimiento del principio de autonomía representa el ejercicio de una decisión real de individualización de los fines últimos de la entidad federada, de estructuración de los poderes estatales y de asignación del cumplimiento específico de esos fines a cada uno de esos poderes; en tal virtud, la guía de los poderes locales, establecida por la Constitución local dentro del marco de posibilidades que la Constitución Federal permite, puede dirigirse mediante fines que no coinciden plenamente con los de ésta.¹¹⁸

Finalmente, se destaca que en el ordenamiento constitucional mexicano, el principio de autonomía local recoge las vertientes previamente detalladas, comprendiéndolas dentro de una, aquella que se manifiesta de modo más relevante: la capacidad de los entes federados para darse su propia Constitución

¹¹⁶ Cfr. Schmill, Ulises. "Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal", en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, Fontamara, México, 2003, pp. 23 y ss.

¹¹⁷ Cfr. Fernández Segado, Francisco. *El federalismo en América Latina*, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, 2003, pp. 58 y ss.

¹¹⁸ Reconocer esto último implica sostener una tesis que conduce, probablemente, a la consideración más amplia que sobre el concepto de autonomía pueda difundirse, en tanto se deduce que el "espacio de poder periférico" está habilitado para marcar una dirección política de cuño diferente a la que desde el "espacio de poder central" pretende imponerse, organizando consecuentemente los poderes locales en modo de alcanzar los fines y propósitos delineados por la Constitución local.

y desprender de ella un ordenamiento jurídico autónomo.¹¹⁹ Por esto, el artículo 41 de la Norma Fundamental dispone que el ejercicio de la soberanía se realiza a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, así como por los de las entidades federativas, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados.

2.2.2. SOBERANÍA

No existe debate alguno en torno al hecho de que el encargado de darle a la noción de soberanía su mejor caracterización conceptual fue el riguroso jurista francés Juan Bodino (1530-1596), en su obra intitulada *Los seis libros de la República*, en los siguientes términos:

“La República es un gobierno recto de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana. La República sin potestad soberana que una todos los miembros y partes de la misma y todas las familias y colegios en un cuerpo, ya no es República. Soberanía es la potestad absoluta y perpetua de una República.”¹²⁰

Georg Jellinek criticó la postura de Juan Bodino al afirmar que parte de su definición era de naturaleza esencialmente negativa, pues al señalar este último que el Estado tiene un poder soberano —lo cual implica simplemente que es independiente de todo otro poder—, no afirma lo que sea el Estado sustancialmente, sino más bien lo que no es.¹²¹

¹¹⁹ Para profundizar más al respecto, consúltese, Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, pp. 99 y ss.

¹²⁰ Cfr. Bodin, Jean. *Los seis libros de la República*, trad. de Pedro Bravo Gala, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1997, pp. 9 y ss.

¹²¹ Cfr. Jellinek, Georg. *Compendio de la teoría general del Estado*, por G. García Máynez, Manuel de J Nucamendi editor, México, 1936, pp. 169 y ss.

Desde Bodino, la noción de soberanía ha recibido diversas y variadas interpretaciones en la doctrina:

En Tomás Hobbes encontramos una construcción rigurosamente lógica de la noción de soberanía. Preocupado por las desgracias que traen consigo las guerras civiles, con su anarquía y destrucción, Hobbes estaba persuadido que sólo una mano fuerte podría reintroducir la ley y el orden y restaurar la paz.¹²²

Para el referido autor, la soberanía nace, de esta manera, con carácter de absoluta y sin límites legítimos, pues ni siquiera puede haber injusticias en virtud de que la voluntad del soberano es la ley. Resumiendo la doctrina de la soberanía de Hobbes, podría señalarse lo siguiente:¹²³

1. El soberano debe ser un cuerpo determinado, sea una persona o un cuerpo compuesto de más de uno. Debe ser persona o personas visibles a quien los súbditos puedan pedir protección;
2. El soberano debe ser la fuente de la ley. El legislador es la característica fundamental de la soberanía, puesto que lleva consigo los Poderes Ejecutivo y Judicial de gobierno;
3. El soberano es necesariamente irresponsable ante otra autoridad humana;
4. La soberanía es inalienable y,
5. La soberanía es indivisible.

¹²² Cfr. Marquet Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975, pp. 20 y ss.

¹²³ Cfr. González Uribe, Héctor, *Op. cit.*, pp. 317 y ss.

Por su parte, John Locke atribuyó la soberanía al parlamento, pues era el poder encargado de la creación de la ley en contraposición a la del rey, a quien correspondía únicamente su ejecución.¹²⁴

Para Locke, los hombres, en estado de naturaleza, gozan de ciertos derechos naturales fundamentales como son el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, pero esos derechos individuales están en perpetuo riesgo, están imperfectamente asegurados, porque no hay un poder supremo que los proteja.¹²⁵

Así, se requiere una autoridad capaz de definir los derechos de cada hombre y de sancionarlos mediante las decisiones de los tribunales y el apoyo de la fuerza pública. Esa autoridad surge del contrato, por el cual el hombre transfiere a la comunidad sus derechos, en la medida necesaria para el bien común. Una vez constituida la sociedad política, se organizan los poderes supremos.

Consecuencia lógica de la soberanía del pueblo, agrega el mismo autor, es que el pacto de delegación por el cual ejercitan su poder los gobernantes y que constituye la ley fundamental del Estado, puede ser quebrantado por una revolución popular, en virtud del derecho de resistencia, que es patrimonio inalienable de la comunidad.

Ahora bien, es hasta que aparece la doctrina de la soberanía de Juan Jacobo Rousseau cuando se habla de la “soberanía del pueblo”.¹²⁶ A través de dicha doctrina se pone de manifiesto (i) un espíritu de protesta contra las condiciones sociales y políticas de un tiempo, tan absurdamente desiguales, injustas y opresoras; (ii) un deseo de rectificación de esas condiciones y de vuelta

¹²⁴ Cfr. Marquet Guerrero, Porfirio, *Op. cit.*

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ Cfr. González Uribe, Héctor, *Op. cit.*, pp. 317 y ss.

a una vida más natural, pura y libre y, (iii) un temperamento de visionario y reformador, que trata de crear un régimen ideal, en el que todos sean libres.¹²⁷

Se trata, pues, de que los hombres sumen su libertad y sus fuerzas para constituir una agrupación que les asegure su conservación y su bienestar sin mengua de las obligaciones que tienen para consigo mismos. Dicho en otras palabras, se trata de encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el *contrato social*.¹²⁸

En su célebre obra intitulada *El Contrato Social*, Rousseau propone un pacto de convivencia capaz de crear una sociedad civil o comunidad política en donde la igualdad y libertad de cada uno de sus miembros quedaran garantizada; esta unión de fuerzas, este acuerdo entre los hombres, constituye la voluntad general.¹²⁹

Por consiguiente, la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, la cual, nunca es enajenable (porque de serlo se destruiría el cuerpo político), prescriptible (porque a la libertad no se le puede suprimir) o divisible (porque la voluntad es general y al declararse hace la ley).

Finalmente, el académico Jorge Carpizo, al interpretar la teoría de Juan Jacobo Rousseau, concluye lo siguiente:¹³⁰

¹²⁷ De esto derivan las nociones capitales de su filosofía política: el estado de naturaleza, el contrato social, la sociedad civil y la voluntad general.

¹²⁸ Cfr. González Uribe, Héctor, *Op. cit.*, pp. 317 y ss.

¹²⁹ Cfr. Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, trad. por Consuelo Bergés, 7ª ed., Aguilar, Buenos Aires, pp. 77 y ss.

¹³⁰ Cfr. Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, 7ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1999, pp. 498 y ss.

“La soberanía radica por esencia en el pueblo, éste es el principio y fin de toda organización política. El pueblo es su propio legislador y juez. El pueblo crea y destruye las leyes.”¹³¹

2.2.2.1. LA SOBERANÍA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Sobre este punto en particular debe señalarse que fue Don Ignacio López Rayón quien, al redactar el documento denominado *Elementos Constitucionales*,¹³² habló por primera vez en México de la soberanía, haciendo una distinción entre el origen, radicación y su ejercicio al atribuirla, respectivamente, al pueblo, a la persona del rey —Fernando VII— y al Congreso Nacional Americano.¹³³

¹³¹ La cuestión de la soberanía en el contexto de nuestro sistema federal ha dado lugar a acalorados debates, sobre todo por la ambigüedad del texto constitucional al tratar el tema. Por un lado, el artículo 39 señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Por otro lado, el artículo 40 habla de estados libres y soberanos. Sin embargo, la doctrina tradicional de la soberanía nos dice que la soberanía es indivisible. Como consecuencia de ello, no puede haber dos titulares de la misma en el territorio de un Estado. Como bien se sabe, esencial a la "soberanía" es la noción de que ésta es indivisible. ¿Quién es el soberano entonces, el pueblo o los estados? La respuesta que ha dado una parte de la doctrina constitucional nacional consiste en distinguir entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía. Se dice así que la titularidad de la soberanía es única y que corresponde al pueblo, mientras que el ejercicio de la soberanía corresponde a los poderes de la Federación y a los de los estados, atento a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional. Por su parte, otro sector de la doctrina, con quien coincidimos, ha preferido aludir a esta noción de soberanía de las entidades federativas como "autonomía local". Una autonomía que no es absoluta, sino que está delimitada por diversos artículos de la Constitución general, como el artículo 116 que da las bases generales bajo las cuales las entidades federativas habrán de organizarse para su gobierno interior; o los artículos 117 y 118 que establecen sendas listas de prohibiciones para los estados. Queda claro, entonces, que ni los órganos de las entidades federativas ni los de la Federación tienen facultades absolutas. Ninguno de ellos es titular de la soberanía. Ambos están limitados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³² Conjunto de lineamientos a manera de proyecto de constitución para México (entonces todavía Nueva España), redactados en abril de 1812, durante la guerra de Independencia de México, con el objeto de reconocer, por vez primera, las garantías básicas que conforman la soberanía de la nación como son la libertad, la igualdad y la seguridad, a efecto de constituir una nación independiente de España. Se les señala como el antecedente directo y fuente de creación de los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón y, por tanto, de la posterior Constitución de 1824. Por ello, se consideran el antecedente más antiguo del constitucionalismo mexicano.

¹³³ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª ed. actualizada, Porrúa, México, 1998, pp. 25 y ss.

Posteriormente, José María Morelos y Pavón (influido notoriamente por la concepción teórica de Juan Jacobo Rousseau) establece en sus *Sentimientos de la Nación*,¹³⁴ lo siguiente:

*“Artículo 5. La soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.”*¹³⁵

Por su parte, la denominada *Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional*,¹³⁶ reivindica la soberanía a favor de la “América Septentrional”,¹³⁷ estableciendo para tal efecto, la completa independencia del trono español.

Sin embargo, es en la *Constitución de Apatzingán de 1814* (conocida formalmente con el nombre de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*), en donde las ideas de Rousseau aparecen con más fidelidad, dado que su artículo 5º fue redactado en los siguientes términos:

*“la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.”*¹³⁸

¹³⁴ Es considerado uno de los textos políticos mexicanos más relevantes, cuyas ideas se fundamentan, esencialmente, en la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América, así como en la Revolución francesa.

¹³⁵ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales...*, *Op. cit.*

¹³⁶ Este documento señala que, dadas las circunstancias en Europa —la ocupación de España por parte del ejército napoleónico—, la América recupera la soberanía que le fue usurpada, por lo que la unión entre los dominios ultramarinos y la metrópoli quedaba disuelta. Asimismo, reconoce como religión única en los territorios americanos a la católica y define penas para aquellas personas que contravengan la guerra insurgente o se negaran a apoyarla financieramente.

¹³⁷ Uno de los nombres con los que fue conocida la antigua colonia española denominada Nueva España.

¹³⁸ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales...*, *Op. cit.*

Ahora bien, resulta oportuno destacar que, aún cuando ni la *Constitución Federal de 1824*, ni las *Bases Constitucionales de 1836*, hicieron referencia alguna a la soberanía, las *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843* sí lo hicieron, al mencionar únicamente que:

*“La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.”*¹³⁹

La Constitución de 1857, al igual que la actual de 1917, consagró las ideas de la soberanía en los artículos 39 y 41. Ambos ordenamientos constitucionales radican la soberanía en el pueblo, pero al estar éste imposibilitado para ejercerla, la delega en los órganos —Poderes de la Unión— creados por él mismo en nuestra Norma Fundamental.¹⁴⁰

Al respecto, conviene transcribir, en la parte que interesa, el texto vigente de los artículos constitucionales previamente referidos:

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

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

¹³⁹ *Ibídem.*

¹⁴⁰ *Ibídem.*

2.2.2.2. LA SOBERANÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Una primera aproximación al entendimiento de la terminología “Estados libres y soberanos”, prevista expresamente en el texto vigente del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴¹ puede determinarse desde el origen mismo del federalismo mexicano.¹⁴²

El primer momento histórico, aceptado por buena parte de la doctrina, en que se consignó por primera vez la denominación “Estados independientes, libres y soberanos”,¹⁴³ deriva del contenido del artículo 6º del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*,¹⁴⁴ que a continuación se transcribe:

¹⁴¹ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

¹⁴² Al respecto, resulta oportuno destacar que, bajo el contexto del origen del federalismo norteamericano en el siglo XVIII, los emergentes estados se estructuraron mediante una asociación contractual, originando con ello propiamente una confederación. Esta organización se articula –de conformidad con la ortodoxia doctrinal- mediante un tratado internacional (derecho externo), pues, la titularidad de la soberanía se encuentra en la órbita de cada uno de los estados y no en la asociación. Cosa distinta sucede cuando se establece la unión más perfecta, esto es, el Estado federal; la Constitución (derecho interno) es el instrumento jurídico que emana de un solo soberano, el pueblo estadounidense, cuya base sociológica común, refunda el Estado mediante el poder constituyente. En otras palabras, los representantes de los diferentes pueblos de los nacientes estados (ex colonias) advierten la necesidad de perfeccionar y consolidar la unión, pactando la creación de una sola comunidad. El Estado federal implicaría, entonces, un acuerdo *inter pares*. Las entidades dejan de ser soberanas, reservándose un campo de acción, o sea, ciertas competencias o facultades, que se conocen como autonomía. Ello se traduce en la renuncia a su propia individualidad como organizaciones políticas diversas, es decir, como pueblos diferentes, independientes, para, posteriormente, vertebrarse mediante la Constitución, en una unidad política única y superior que se superpone a cada uno de ellos, como lo es el propio Estado federal, esto es, en un Estado común o superestado: Los Estados Unidos de América. De esta forma, el federalismo es producto de una sutil técnica que permite conciliar las particularidades con la regla general, es decir, las autonomías (libertad interna), con el orden total (soberanía). El Estado federal implica, pues, necesariamente, un reparto de competencias, un reconocimiento de derechos a los estados miembros y unas facultades expresas a la Federación, en una base jurídica política denominada Constitución. En cualquier caso, los estados asociados en la unión federal cuentan, en el ejercicio de su autonomía, con órganos propios de decisión política. Es así como el Estado federal es una forma territorial de poderes que garantizan la libertad y la autonomía de comunidades políticas, contenida en otra más grande: el Estado común.

¹⁴³ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales...*, *Op. cit.*, pp. 154 y ss.

¹⁴⁴ Formalidad jurídica mediante la cual los representantes legales de los gobiernos de los estados independientes, libres y soberanos, formados a partir de la disolución de facto del Primer Imperio Mexicano, reconocieron el 31 de enero de 1824, su intención de constituirse en un ente jurídico, con patrimonio propio y capacidad legal ante otras naciones.

“Artículo 6. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta, y en la Constitución general.”

Al respecto, conviene señalar que, como bien apunta la historiadora Josefina Zoraida Vázquez, no importa tanto la denominación “Estados independientes, libres y soberanos” (objeto de confusiones terminológicas según algún sector de la doctrina), sino el hecho de que se adoptara el federalismo, esto es, lo que buscaban las provincias era el establecimiento de un Estado federal y, por tanto, buscaban llamarse “soberanas” como una manera de presionar a las autoridades del centro para adoptar dicha forma de Estado.¹⁴⁵

El segundo momento histórico en el que ha destacado la denominación en comento, lo constituye lo que, para algunos autores como Eduardo Andrade, fue el fundamento del levantamiento en armas de Venustiano Carranza para lanzarse a la Revolución en 1913: la *soberanía* del Estado de Coahuila.

En tal virtud, dicho autor ha señalado lo siguiente:

“Históricamente, en México ha quedado demostrada la naturaleza soberana de las decisiones estatales respecto del a Federación en el episodio sucedido durante la Revolución cuando la usurpación de Victoriano Huerta hacía evidente la ruptura del orden constitucional en la capital del país. En aquel momento en que Venustiano Carranza, desde Coahuila, decide asumir como poder representativo, electo legítimamente en su circunscripción territorial, la conducción del destino nacional desde uno de sus estados, se

¹⁴⁵ Cfr. Vázquez, Josefina Zoraida. “El federalismo mexicano, 1823-1847” en Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismo latinoamericano: México/Brasil/Argentina*, Fondo de Cultura Económica – Colegio de México, México, 1993, pp. 20 y ss.

declaró en la práctica la soberanía efectiva de los estados de la república... En esta etapa de la Revolución mexicana era claro que no se trataba de una acción antijurídica, políticamente justificada o no, sino de la determinación, sustentada en la soberanía del Estado, de conducir los destinos de toda la República, sin romper con el orden jurídico.”¹⁴⁶

Idéntico argumento (la *soberanía* de un Estado), fue utilizado posteriormente por Oaxaca en 1915 a efecto de romper el pacto federal. Fueron los excesos cometidos por los carrancistas y zapatistas durante la etapa revolucionaria lo que, en un principio, obligó a dicha entidad federativa a firmar acuerdos Zapata y Carranza en el entendido de que, por una parte, ambos respetarían el territorio oaxaqueño y, por otra, Oaxaca reconocería tácitamente al que obtuviera el triunfo definitivo, pero en tanto esto no fuera observado, las fuerzas del Estado se verían en la necesidad de combatir al contraventor.¹⁴⁷

No obstante lo anterior, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista desconoció dicho compromiso (al desembarcar algunas de sus tropas en suelo oaxaqueño) y fue entonces que el Congreso estatal expidió el decreto número 14,¹⁴⁸ cuyas disposiciones más relevantes establecieron:

“Artículo 1. En tanto se restablece en la República el orden constitucional, el Estado Libre y Soberano de Oaxaca reasume su soberanía.”

¹⁴⁶ Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo. “Comentario al artículo 40” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 11ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1997, t. I, pp. 481 y ss.

¹⁴⁷ Cfr. Vásquez Cruz, Leovigildo. *La soberanía de Oaxaca en la revolución*, Editorial Casa Velux, México, 1959, pp. 15 y ss.

¹⁴⁸ La motivación primordial para su expedición se basó en el siguiente argumento: “...la gesta revolucionaria pretende sacar al Estado de su funcionamiento regular, arrojándolo al caos en que se han perdido para muchas de las demás entidades federativas los preceptos supremos de la Constitución Política, que como único baluarte se han refugiado en el Estado de Oaxaca que los conserva incólumes como sagrada herencia de los inmaculados Constituyentes de 1857... Y ese espíritu le impone el ineludible deber de defender aquellos preceptos supremos y de hacer un esfuerzo para evitar que se le arroje al caos y al más desenfrenado absolutismo con la implantación del periodo preconstitucional”.

“Artículo 2. El estado se gobernará observando la Constitución General de 5 de febrero de 1857, con sus adiciones y reformas, legalmente hechas mediante las tramitaciones que la misma establece; las Leyes de Reforma, su Constitución Política y demás leyes particulares...”¹⁴⁹

Una vez expuesto lo anterior, puede afirmarse que la denominación “Estados Libres y Soberanos” a que alude nuestra actual Constitución Federal, tiene diversos antecedentes dentro de la historia del constitucionalismo mexicano que, coincidentemente, han pretendido utilizar la acepción *soberanía* como el fundamento último para expresar sus desacuerdos o desavenencias con las decisiones adoptadas por la Federación.

Y es que los miembros de un Estado federal no tienen entre sus atributos el carácter de estados “soberanos” en la acepción que la Teoría del Estado, el Derecho Constitucional y el Internacional le atribuyen a dicho concepto, precisamente porque su esfera competencial indefectiblemente siempre deberá tener como limitante a la Constitución Federal.

En este sentido, la doctrina siempre ha tratado de distinguir o diferenciar la verdadera naturaleza jurídica de las entidades federativas integrantes de la República Mexicana y, la opinión generalizada, concluye que no son soberanas sino autónomas, lo cual implica la facultad que tienen aquéllas para darse sus propias Constituciones locales, encontrando como su único límite el conjunto de directrices y restricciones establecidas por la Constitución Federal,¹⁵⁰ esto es, fuera de las limitaciones establecidas por la Norma Fundamental, dentro de su esfera de competencia, los estados pueden organizarse con la más amplia libertad.

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional...*, *Op. cit.* Arteaga Nava, Elisur, *Op. cit.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. cit.*

2.3. CONSTITUCIONALISMO ESTATAL

La construcción de un Estado federal parte del principio de la coexistencia de dos fuentes de autoridad u órdenes jurídicos, a saber: el federal y el estatal. Ambas fuentes devienen a su vez de un orden normativo superior: la Constitución Federal, que da vida al ordenamiento jurídico federal, pero también al esquema local, que a su vez encuentra su máximo punto de referencia en la Constitución estatal.¹⁵¹

Así, bajo el contexto de un federalismo puro, el estudio de las Constituciones locales y del constitucionalismo estatal resulta una tarea obligada, pues de otra manera se caería en la omisión de un deber federal fundamental, al dar prioridad al Derecho Constitucional federal, pasando por alto el de naturaleza local.¹⁵²

¹⁵¹ Para efectos del presente estudio, nos referimos indistintamente a Constituciones estatales o locales, entendiendo por éstas las particulares de las diversas entidades federativas que integran la Federación.

¹⁵² El último cuarto del siglo XVIII fue un periodo de intensa actividad en lo que se refiere a redacción de nuevas Constituciones en los estados de la Unión Americana. Antes de que se formalizara la Declaración de Independencia, algunas colonias percibieron el significado político del acto de aprobar Constituciones, como mecanismo para promover la disolución de los vínculos con la Gran Bretaña. Así, la Declaración de Independencia aceleró los procesos constituyentes de las trece colonias, de tal manera que, para mediados de 1777, diez de los estados miembros originales de la Unión federal habían adoptado sus Constituciones. Cabe destacar que los documentos constitucionales del siglo XVIII difirieron de las Constituciones estatales que se promulgarían años más tarde, tanto por su extensión como por su contenido. Si se excluyen los preámbulos de dichas Constituciones –usualmente largos-, se observa que varios de los documentos iniciales fueron todavía más cortos en extensión que la Constitución federal. Generalmente estas Constituciones se constriñeron a crear instituciones gubernamentales estatales, determinando los procedimientos a través de los cuales operarían, delineando cómo y por cuáles funcionarios serían ocupados los cargos públicos y definiendo los derechos individuales de los gobernados. Las primeras leyes fundamentales estatales en muy raras ocasiones intentaron establecer principios directivos para las políticas públicas o prescribir cuestiones sobre las finanzas públicas. Asimismo, aunque la mayoría de las Constituciones estatales utilizaron los condados o los pueblos como unidades básicas de la geografía electoral para determinar la representación en una o en las dos cámaras de la Legislatura estatal, también destaca que las Constituciones del siglo XVIII no definieron ni la estructura del gobierno local ni sus competencias. Igualmente, las Constituciones del siglo XVIII impusieron pocas restricciones sobre las legislaturas, además de las contenidas en sus respectivas declaraciones de derechos. Por último, destaca el hecho que algunas Constituciones omitieron prescribir algún procedimiento para su enmienda o para su revisión. En suma, las Constituciones estatales estadounidenses, que son históricamente las primeras del mundo, nacieron tomando como base el pensamiento de los padres fundadores, en el

Aclarado lo anterior, puede entenderse por constitucionalismo estatal a la especie derivada del género constitucionalismo federal, que en el caso en concreto del Estado mexicano se centra en el estudio de los orígenes, desarrollo y estado actual de la Constitución particular de una entidad federativa en términos teóricos y prácticos.

Este esbozo de definición pretende sostener lo siguiente:

1. Se trata de una especie particular de disciplina jurídica que parte del género al que para este efecto se denominaría constitucionalismo federal y,
2. Su objeto de estudio lo constituirían, en sede de teoría y práctica, el origen, los contenidos y el estado actual de los textos constitucionales locales.

Lo anterior conlleva, de manera implícita, la explicación de que existen dentro del constitucionalismo estatal, tanto una historia del mismo como una teoría de la Constitución de las entidades federativas, misma que tiene por objeto ayudar a comprender y explicar, de lo general a lo particular, el contenido específico de un determinado texto.

Lo anterior supondría que sería posible construir todo un andamiaje histórico de la Constitución de cada uno de los estados de la República y que, eventualmente, podría configurarse una teoría de la Constitución de las entidades federativas, en tanto que cada Constitución se podría asumir como Constitución

sentido de hacer patente, en forma escrita, la filosofía que concebía a la comunidad política como la fuente del poder político, con el propósito de convertir el texto en una norma con carácter vinculante. Es en este punto que la filosofía se convirtió en derecho positivo.

en el tiempo y Constitución de su tiempo,¹⁵³ y en tal sentido, como un producto eminentemente cultural.¹⁵⁴

Hoy en día puede afirmarse que el constitucionalismo estatal avanza con pasos firmes y aporta elementos valiosos para el fortalecimiento del federalismo, mismo que pasa, paradójica y necesariamente, por la revitalización de los sistemas jurídicos locales.

2.3.1. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL ESTATAL

Como ya se señaló con anterioridad, el principio federal se caracteriza por combinar la voluntad al autogobierno con la voluntad al gobierno compartido. El sistema político federal se define como aquel que integra en sí la idea del autogobierno de diversas sociedades políticas, asociadas en una unión estadual perpetua e indisoluble, sobre la base de valores comunes. La voluntad de autogobierno tiene su expresión en la Constitución estatal y la de gobierno compartido en la Constitución Federal.¹⁵⁵

Esto es, como sucede con cualquier teoría, ha sido necesario para este constitucionalismo dual crear un lenguaje propio, por lo que la teoría jurídica del Estado federal reduce los textos constitucionales de las diversas entidades federativas hoy vigentes, a dos conceptos primarios: “Constitución Federal” y “Constitución estatal”.¹⁵⁶

¹⁵³ Cfr. Carbonell, Miguel (coord.). *Diccionario de derecho constitucional*, UNAM-Porrúa, México, 2002, pp. 598 y ss.

¹⁵⁴ Cfr. Häberle, Peter. *El Estado constitucional*, trad. por Héctor Fix-Fierro, UNAM, México, 2003, pp. 339 y ss.

¹⁵⁵ Cfr. Barceló Rojas, Daniel Armando. *Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pp. 65 y ss.

¹⁵⁶ Aun cuando el análisis integral en torno a la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales se desarrollará más adelante, puede afirmarse, preliminarmente, que son en todo sentido verdaderas normas fundamentales, pues contienen los elementos esenciales que distinguen a toda Constitución de cualquier otro ordenamiento jurídico: un catálogo de derechos fundamentales y una división de poderes, destinados a preservar y garantizar la dignidad y libertad de las personas. Esto es, las Constituciones estatales son auténticas normas fundamentales, pues condicionan el

Aún cuando las Constituciones de los estados de la República de nuestros días no son iguales entre sí, todas ellas deben cumplir con los siguientes dos conjuntos de requisitos:

1. Deben de contener todos los elementos esenciales que conforman una Constitución y cumplir con las funciones que se esperan de la misma en su carácter de norma suprema del orden político y jurídico local y,

2. Deben de respetar necesariamente los parámetros del orden político y jurídico establecido en la Constitución Federal.¹⁵⁷

En este sentido, el académico estadounidense Donald Lutz, define la Constitución estatal, en los siguientes términos:

“Es el documento solemne mediante el cual el pueblo de un estado define su concepción de la justicia y de los derechos individuales, que orientan y rigen la vida en sociedad, y que sirven de basamento para crear al gobierno y atribuirle “poderes” o “competencias” para llevar a efecto ese ideal de justicia.”¹⁵⁸

En abono a lo anterior, el prestigioso politólogo Giovanni Sartori ha señalado que las Constituciones se deben controlar a base de estímulos: mientras mayores incentivos encuentren los ciudadanos en aquellas, mayor será su cumplimiento en el plano fáctico.¹⁵⁹

accionar jurídico y político en sus respectivas entidades, al establecer la organización y administración política, garantizando de igual forma, la vigencia de los derechos de sus habitantes.

¹⁵⁷ Véase, Lutz, Donald. “The Purposes of American State Constitutions” en *Publius. The Journal of Federalism*, 1982, vol. 12, número 1, pp. 27 y ss.

¹⁵⁸ Cfr. Lutz, Donald, *Op. cit.*

¹⁵⁹ Cfr. Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 220 y ss.

En el mismo tenor y siguiendo a dicho autor, se vuelve indispensable revisar los estímulos previstos en las Normas Fundamentales locales; el estudio del diseño institucional nos brinda importantes directrices para rediseñar las instituciones públicas y con ellos lograr un mayor grado de eficacia en su cometido.

Además, la importancia del diseño institucional es vital para comprender el grado de democratización de una sociedad, es decir, el análisis del proceso evolutivo de una institución determinada o una Constitución determinada nos puede llevar a la conclusión de que existe tendencia de eliminar las instituciones obsoletas o fallidas.¹⁶⁰

En el caso del constitucionalismo estatal, la idea es básicamente la misma, esto es, debe buscarse la viabilidad de la Constitución local, no sólo política del momento en fue elaborada, sino una permanencia relevante en el tiempo y una aplicación en el plano fáctico.

En el ámbito local, debe tomarse en consideración que la ingeniería constitucional tiene, además de los límites propios del proceso de diseño constitucional, una serie de limitantes que le impone la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Así, el primer párrafo del artículo 41 refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, al establecer que:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los

¹⁶⁰ Para profundizar en este tema, consúltese, Javier Romero, Jorge. “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo” en *La Ciencia Política en México*, coord. por Mauricio Merino, Biblioteca Mexicana, Fondo de Cultura Económica, Consejo para la Cultura y las Artes, México, 2000, pp. 246 y ss.

Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal..."

Evidentemente, el referido precepto constitucional constituye un freno a la actividad de los poderes estatales, comenzando por el constituyente local para que las Constituciones de las entidades federativas y las normas emanadas de las mismas no contravengan lo dispuesto por la diversa Federal.

El artículo 128 de la Norma Fundamental prevé la figura de 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, Luigi Ferrajoli afirma que tanto jueces y funcionarios se vinculan con el juramento de fidelidad a la Constitución, acto que constituye una auto-obligación de cumplimiento y 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, siendo tarea del operador jurídico realizar una crítica interna al Derecho vigente para desenmascarar aquellas normas contrarias al texto constitucional y, consecuentemente, substancialmente inválidas.¹⁶¹

Por su parte, el artículo 133 constitucional establece, como obligación para los jueces de las entidades federativas, la de resolver de conformidad con la Carta

¹⁶¹ Cfr. Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Trotta, España, 1999, capítulo 14.

Magna y desaplicar normas infra constitucionales que consideren contrarias a la misma:

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

En tal virtud, el famoso constitucionalista estadounidense Joseph Story, señaló que *“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 concierne, decidir si puede consumarse el acto, de conformidad con la Constitución.”*¹⁶²

En suma, uno de los límites de las autoridades y de los constituyentes locales al momento de elaborar normas supremas estatales es, precisamente, la

¹⁶² Cfr. Story, Joseph. *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, Colección Grandes Clásicos del derecho, vol. 6, Oxford University Press, México, 1999, pp. 294 y ss.

imperiosa necesidad de no aprobar disposiciones que contravengan el texto constitucional así como la no aplicación de normas contrarias a dicho cuerpo.

Asimismo, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el diseño institucional de las entidades federativas sobre la base del modelo ideado originalmente para el Supremo Poder de la Federación (artículo 49 constitucional):¹⁶³

“El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

Finalmente, el artículo 124 de la Ley Suprema refiere a la distribución “residual” de competencias entre la Federación y las entidades federativas de la República:¹⁶⁴

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

¹⁶³ **ARTÍCULO 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

¹⁶⁴ Para un análisis más extenso en torno a la “cláusula residual” prevista por dicho precepto constitucional, se puede consultar a Serna de la Garza, José María, *Op. cit.*

Bajo tal contexto, Elisur Arteaga Nava en su obra intitulada *Derecho Constitucional*, sostiene que las Constitucionales locales son reglas generales y que, por tanto, si una Constitución estatal establece fórmulas 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 le corresponden constitucionalmente y dejan vacíos de autoridad.¹⁶⁵

2.3.2. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y JERARQUÍA NORMATIVA

En primer lugar, conviene señalar que existe debate al interior de la doctrina respecto del carácter supremo de las Constituciones locales, pues algunos afirman esa característica constitucional y otros la niegan, incluso yendo más allá, al sostener que técnicamente no pueden ser consideradas Constituciones en estricto sentido.

Dentro de los partidarios de la teoría que afirman la supremacía de las Constituciones locales se ubican, entre otros, autores como Elisur Arteaga Nava y María del Carmen Ainaga Vargas, quienes aducen, respectivamente, lo siguiente:

“Aunque no existe a nivel de la Constitución general norma que así lo disponga, a las cartas estatales, por su propia naturaleza, cuando están de acuerdo con aquella, le es inherente y propia la calidad de supremas: todas las leyes de la entidad, todas las autoridades, los derechos de los particulares que ella establecen, de ellas derivan, de ellas dimanar su mandato y, en fin, todo el sistema normativo a ellas deben su obediencia, a pesar de lo que en contrario pudieran disponer las leyes federales y tratados que no estén de acuerdo con la Constitución general, las leyes, decretos y convenios locales. La

¹⁶⁵ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Op. cit.*

calidad de suprema es inherente a una Constitución, sea general o local.”¹⁶⁶

“Casi todas las constituciones escritas señalan que cada una de ellas es la norma suprema del país, es decir que, dentro de ese orden jurídico, la Constitución es la norma de mayor jerarquía y, por tanto, una norma contraria a la misma no debe ser aplicada. De este concepto de supremacía constitucional derivan dos principios: primero, el de legalidad, conforme al cual todo acto contrario a la Constitución carece de valor jurídico; y, segundo, el que señala que cada órgano tiene su competencia que no es delegable, salvo en los casos que señale expresamente la propia Constitución.”¹⁶⁷

Por su parte Enrique Sánchez Bringas, a propósito del tema, sustenta la tesis contraria argumentando su posición en los siguientes términos:

“La Constitución del estado, es la norma que determina la validez del orden normativo parcial de la entidad federativa, sin embargo, a pesar de su denominación, técnicamente no es una Constitución. Carece de los atributos de la norma constituyente porque su validez depende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, de que positivice a ésta. Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, las Constituciones de los estados se encuentran normativamente sometidas a las leyes federales y a los tratados internacionales. En consecuencia, las Constituciones de los estados no son normas constituyentes, son

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ Cfr. Ainaga Vargas, María del Carmen. “Inviolabilidad, supremacía y reformas a la Constitución local” en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005, pp. 545 y ss.

constituidas porque derivan de la norma básica del Estado federal.”¹⁶⁸

Una vez expuestos ambos extremos en relación con la supremacía de las Constituciones estatales, resulta procedente precisar las siguientes cuestiones:

La supremacía constitucional aparece como un elemento esencial inseparable de la norma fundante básica, de ahí que la Constitución se instituya como la norma que servirá de fundamento superior para los demás ordenamientos jurídicos y éstos sostendrán su validez en la medida en que se encuentren conforme al texto constitucional. En tal sentido es dable afirmar la supremacía de la Constitución, porque únicamente bajo este principio puede darse unidad y cohesión al sistema jurídico de un Estado.¹⁶⁹

En este sentido, la supremacía de la Constitución no solamente da fundamento y unidad al sistema normativo de un Estado, sino que además lo jerarquiza. Al respecto, Hans Kelsen sostiene que:

“El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en ese otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra; un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica presupuesta. La norma básica, hipotética en ese sentido, es así el

¹⁶⁸ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, 2ª ed., Porrúa, México, 1997, pp. 564 y ss.

¹⁶⁹ Al respecto, consúltese a Soto Flores, Armando. *Teoría de la Constitución, Supremacía Constitucional*, Porrúa, México, 2003.

fundamento de validez supremo que funda la unidad de esta relación de producción.”¹⁷⁰

Así pues, ante la jerarquización kelseniana del ordenamiento jurídico, la norma constituyente, por emanar de la voluntad popular de las fuerzas políticas existentes en el Estado, provoca la validez posterior de todas cuantas normas jurídicas y actos de autoridad se originen. Ello significa que la norma constituyente determina la validez en la aplicación de las normas constituidas y, al hacerlo, sienta las bases para lograr su propia validez.¹⁷¹

Además, al erigirse la Constitución como norma suprema, se convierte en la cúspide de todo el ordenamiento jurídico y hace fluir el principio de legalidad de los poderes públicos, otorgando seguridad jurídica respecto de los actos de autoridad y constitucionalidad a las actuaciones realizadas por los poderes constituidos.¹⁷²

Bajo la misma lógica, la Constitución Federal otorga facultades a los estados federados para que organicen su propio régimen interno y formen su orden jurídico estatal, pues precisamente ese conjunto de normas jurídicas internas, requieren a su vez de un orden jerárquico vertical como ocurre con el sistema federal, toda vez que la producción normativa de los estados asociados obliga a determinar ese orden, a efecto de evitar anarquía en el sistema jurídico local.

Por tanto, las entidades federativas, en ejercicio de su autonomía interna, se convierten en fuente generadora de normas jurídicas, creando en un primer plano la Constitución local, de la cual se desprenderá a su vez el resto del complejo normativo estatal.

¹⁷⁰ Cfr. Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*, 8ª ed., Porrúa, México, 1995, pp. 232 y ss.

¹⁷¹ No debe perderse de vista que el artículo 133 de la Constitución Federal establece el principio de jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano.

¹⁷² Cfr. Soto Flores, Armando, *Op. cit.*

Consecuentemente, las razones fundamentales que justifican la existencia de las Constituciones estatales, pueden enunciarse de la siguiente manera:

1. Ordenan jerárquicamente el sistema jurídico estatal;
2. Organizan y estructuran el poder público estatal;
3. Definen el ámbito de competencia de las autoridades locales y, por tanto
4. Son normas supremas para el régimen interior de las entidades federativas.

El principio de supremacía es inherente a las Constituciones estatales, dado que difícilmente la Constitución Federal sería capaz de ordenar jerárquicamente el sistema jurídico interno de cada una de las entidades federativas, por tal razón, las cartas constitucionales del orden local guardan el carácter de normas supremas en el interior de cada estado.

No es óbice a lo anterior, el que determinadas Constituciones estatales no consagren expresamente el principio de supremacía constitucional, pues implícitamente el mismo deriva de los textos constitucionales. Incluso la tendencia en diversas entidades federativas ha sido establecer mecanismos jurisdiccionales protectores del orden constitucional local, precisamente para garantizar la supremacía de las Constituciones estatales.

En suma, puede afirmarse que la supremacía constitucional, tanto a nivel federal como local, opera bajo la misma lógica, pues constituye un principio protector de la Constitución, en el que la norma fundante primaria se convierte en

fuerza de fuentes, desprendiéndose así todo el sistema jurídico del Estado y jerarquizando el ordenamiento jurídico con unidad y cohesión.

2.3.3. VALIDEZ FORMAL Y SUBSTANCIAL DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

En íntima relación con el apartado anterior, se ubica el tema relativo a la validez de las normas secundarias derivadas de las Constituciones estatales.

Para el penalista y teórico del derecho italiano Luigi Ferrajoli, las normas en una entidad federada son válidas *formalmente* cuando han sido aprobadas por el órgano competente para hacerlo y por el procedimiento respectivo y, *substancialmente*, sí y solo sí tienen correspondencia con el cuerpo constitucional.¹⁷³

Así, partiendo de la afirmación consistente en que en el caso del orden jurídico local, el estrato normativo superior que sirve como modelo unificador de la legislación de las entidades federativas es precisamente la Constitución estatal, puede sostenerse lo siguiente en relación con los dos tipos de validez en comento:¹⁷⁴

1. Validez formal:

Las leyes secundarias de las entidades federativas son válidas cuando existe una norma de carácter superior que les da vida. La Constitución local se convierte, en el sustento del ordenamiento jurídico local. A partir de ésta, se producen leyes, estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas hasta llegar a las normas jurídicas individualizadas.

¹⁷³ Cfr. Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón*, Trotta, España, 1994, capítulo XIII. Ferrajoli, Luigi, *Op. cit.*

¹⁷⁴ Cfr. Nieto Castillo, Santiago y Vado Grajales, Luis Octavio. "Notas para el estudio del constitucionalismo local" en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005, pp. 419 y ss.

La validez formal se sustenta en dos criterios: el órgano competente y el procedimiento previsto. La Constitución contempla, de tal suerte, al órgano competente para elaborar las leyes (Congreso estatal) y, por otra parte, el procedimiento de creación de las normas secundarias.

2. Validez substancial:

Las Constituciones de las entidades federativas son rígidas, puesto que requieren para su modificación la aprobación de una mayoría certificada de la legislatura local y la ratificación de los ayuntamientos,¹⁷⁵ consagran derechos individuales y sociales más allá de la Constitución Federal; contemplan un capítulo económico para la entidad, pero sobre todo, especifican que la Constitución es la norma suprema de la entidad, por lo que toda la legislación local debe de ajustarse a los preceptos constitucionales locales.

La supremacía constitucional es pues, el aspecto central de la validez sustancial de las normas en cualquier Estado constitucional de Derecho. En el ámbito local, la supremacía ha sido incorporada textualmente en algunas de las Constituciones locales y, por otra parte, la interpretación judicial constitucional ha considerado que las Constituciones estatales, por su forma de elaboración y procedimiento dificultado de reforma, son supremas dentro del orden jurídico respectivo, mencionen o no el término.

Sin embargo, el hecho de que una norma se encuentre vigente no significa que la misma será observada por los destinatarios, ni aún que dicha norma tenga correspondencia con la norma superior. Sobre este tema, resulta oportuno señalar

¹⁷⁵ Este requisito se actualiza en la mayoría de las entidades federativas de la República, sin embargo, también existen los siguientes métodos de reforma constitucional: el que involucra a la legislatura y al Ejecutivo, el que pasa lista exclusivamente por la legislatura y finalmente, el desarrollado por la legislatura, el Ejecutivo, el Tribunal Superior de Justicia y los ayuntamientos.

que el hecho de que la Constitución local determine su supremacía sobre las leyes ordinarias, no necesariamente implica que éstas serán constitucionales.

De igual manera, el hecho de que la Constitución estatal determine las esferas de competencia de las autoridades locales, o las garantías individuales y sociales con las que cuenta un particular, no significa de ninguna manera que esas o aquellas se respeten. Por ende, es necesario establecer mecanismos de defensa del constitucionalismo estatal.

2.3.4. DIVISIÓN DE PODERES

Una vez desarrollado lo anterior, conviene recordar que, en el ámbito nacional, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone a las entidades federativas la obligación de respetar la forma de gobierno adoptada por el Estado federal mexicano y de tener al municipio como base de su organización política, administrativa y territorial.¹⁷⁶

Por otra parte, las Constituciones estatales deben reproducir el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional. Así lo manda el artículo 116 de la Ley Suprema, sin embargo, a diferencia del orden establecido a nivel federal, este último precepto curiosamente enuncia primero al Ejecutivo y, en segundo término, al Legislativo:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto

¹⁷⁶ **ARTÍCULO 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...)

en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...).”

Como puede advertirse de la anterior transcripción, las Constituciones estatales, por mandato expreso de la diversa Federal, están obligadas a adoptar la misma configuración del principio de división de poderes que rige a la Federación, en los siguientes términos:¹⁷⁷

1. El Gobernador del estado es el titular del Poder Ejecutivo y, consecuentemente, tiene la representación política y constitucional del mismo ante la Federación, las otras entidades federativas y demás personas jurídicas;
2. El Congreso del estado es el órgano en que se deposita el Poder Legislativo de la entidad, que tiene a su cargo, fundamentalmente, las facultades de modificar la Constitución local, expedir leyes y producir reformas legislativas y,
3. El Poder Judicial del estado, cuya principal función consiste en impartir justicia a los gobernados, es ejercido por los tribunales que para dicho efecto se establezcan en la propia Constitución local, la que, a su vez, debe garantizar la independencia del órgano judicial estableciendo condiciones de ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos de los tribunales y juzgados.

¹⁷⁷ Al respecto, consúltese a Sánchez Bringas, Enrique, *Op. cit.*

Ahora bien, a efecto de reiterar la importancia que el principio en cuestión ocupa en todo Estado federal, a continuación se hace referencia a lo que el académico Alan Tarr, en su obra intitulada *Comprendiendo las Constituciones estatales*,¹⁷⁸ ha afirmado en relación con las Constituciones estatales de los Estados Unidos de América y que, en lo esencial, cobra aplicación en el contexto mexicano:

“La Constitución federal y algunas de las estatales no reconocen literalmente en sus textos el principio de la separación de poderes. Pero tanto los tribunales federales como los estatales reconocen la separación de poderes como un principio constitucional. (...)”

Algunos tribunales estatales renuentes a sostener que el lenguaje constitucional no tiene ningún efecto han sugerido que las disposiciones estatales deben imponer una separación de poderes más estricta que la establecida en la Constitución federal. En este orden de ideas, el Tribunal Superior de Justicia de Virginia del Oeste ha insistido que el requerimiento "debe ser estrictamente interpretado y celosamente obedecido", señalando que "el lenguaje llano (de la disposición sobre la separación de poderes) llama, no a la interpretación, sino solamente a la obediencia". Otros tribunales, reacios a atribuir un significado diferente al principio de la separación de poderes en el nivel estatal y en el federal, han leído las disposiciones estatales como simples redundancias y generalmente han desestimado vindicaciones constitucionales sustentadas sobre esta base. (...)

Después de las declaraciones de derechos, típicamente los siguientes tres artículos que se encuentran en las Constituciones

¹⁷⁸ Cfr, Tarr, Alan. *Comprendiendo las Constituciones estatales*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, pp. 21 y ss.

estatales establecen los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los gobiernos de los estados. Al igual que los artículos 1º al 3º de la Constitución federal, éstos crean órganos y prescriben los requisitos, periodos y modo de selección de sus ocupantes. (...)

El artículo sobre el Poder Legislativo de las Constituciones estatales se centra principalmente en las limitaciones sobre las competencias legislativas de la legislatura. Algunas de estas limitaciones son de carácter material. Otras limitaciones constitucionales sobre las legislaturas estatales son de carácter procedimental, como lo es regular al detalle desde la Constitución estatal el procedimiento legislativo con la intención de poder garantizar un proceso deliberativo más abierto y ordenado. (...)

Por otra parte, al igual que el artículo 2º de la Constitución federal, los artículos estatales sobre el Poder Ejecutivo también enumeran sus competencias; sin embargo, a diferencia de su contraparte federal, la mayoría de los artículos estatales sobre el Ejecutivo lo establecen como no unificado o unipersonal. (...)

En los estados, el artículo constitucional sobre el Ejecutivo puede adicionalmente intentar garantizar cierta racionalidad administrativa mediante la limitación del número de departamentos administrativos del gobierno estatal. (...)

Los artículos sobre el Poder Judicial en tales estados organizan a todos los tribunales estatales, especifican la jurisdicción de cada tribunal, delimitan las fronteras de los distritos en los cuales deberán operar los tribunales y proveen la forma de seleccionar a los jueces que servirán en ellos. Los artículos de las Constituciones estatales sobre los poderes judiciales también pueden instituir una oficina

administrativa para los tribunales, crear comisiones judiciales disciplinarias y proveer de funcionarios judiciales tales como letrados de tribunales, abogados procuradores, coroneles y jefes de policía. (...)”

Todo esto se traduce en que, tanto a nivel federal como estatal, las Constituciones están obligadas a prever el principio de división o distribución de poderes, con el claro propósito de coadyuvar a la consolidación de un genuino sistema federal.

2.3.5. EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL ESTATAL

La diferencia más notable entre el constitucionalismo estatal y el federal, estriba, sustancialmente, en el frecuente cambio constitucional estatal a través de reformas o revisiones constitucionales. Así, son varias las explicaciones que se han ofrecido para encajar la propensión de los estados a cambiar el contenido de sus Constituciones.

Algunos académicos han atribuido la frecuencia del cambio constitucional estatal, a las actitudes políticas u opinión pública favorable de la ciudadanía dentro de los propios estados para dichos cambios.

Este es el argumento que propone el historiador Morton Keller, quien ha sugerido que los frecuentes procesos de reformas y revisión de las Constituciones estatales reflejan la conjunción de dos actitudes populares: por una parte, la insatisfacción popular con la gestión del gobierno estatal y, por otra parte, el optimismo popular en tomo a la idea de que la reingeniería de su maquinaria institucional puede corregir tales deficiencias de sus gobiernos.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Cfr. Keller, Morton. “The Politics of State Constitutional Revision, 1820-1930” en Hall, Kermit, *The Constitutional Convention as an Amending Device*, American Historical Association and American Political Science Association, Washington, 1981, pp. 67 y ss.

Alternativamente, otros señalan que es la relativa facilidad tanto para la reforma como para la revisión de la Constitución estatal, lo que puede explicar la mayor utilización de los mecanismos formales de cambio constitucional por los estados.

Así, esta proposición explicativa sugiere que las variaciones interestatales en cuanto a la frecuencia de reformas o revisiones constitucionales, refleja precisamente las diferencias entre los estados con respecto a los requerimientos jurídicos que gobiernan sus respectivos procesos de reforma y revisión constitucional.¹⁸⁰

Finalmente, otro grupo de académicos sostiene que la frecuencia de los cambios constitucionales puede indicar que los estados han fracasado en la resolución de los problemas políticos básicos por la vía ordinaria de negociación, lo que exige como consecuencia, esfuerzos adicionales para el tratamiento de dichos problemas a través de la reforma o la revisión de la Constitución.

A guisa de ejemplo, el politólogo Clement Vose ha argumentado que las frecuentes reformas y revisiones constitucionales indican que en los estados "los liderazgos e instituciones son simplemente inferiores en calidad" (si se les compara con los del ámbito federal).¹⁸¹

En tal virtud, muchos constitucionalistas han coincidido en apuntar que el reiterado recurso de los estados de reformar y revisar sus Constituciones, se debe a una necesidad recurrente de actualizar sus exageradamente detalladas leyes constitucionales para poder mantenerlas al compás de las necesidades de la sociedad contemporánea.¹⁸² De ahí que desde esta perspectiva, las reformas y

¹⁸⁰ Cfr. Tarr, Alan, *Op. cit.*, pp. 51 y ss.

¹⁸¹ Cfr. Vose, Clement. "Discussion of the American Constitutional Tradition: its Impact and Development" en Hall, Kermit, *Op. cit.*, pp. 50 y ss.

¹⁸² Véase, por ejemplo, Graves, Brooke. *Major Problems in State Constitutional Revision*, Public Administration Service, Chicago, 1960; y Wheeler, John Jr. *Salient Issues of Constitutional Reform*, National Municipal League, Nueva York, 1961.

revisiones constitucionales sean entendidas como medios alternativos para modernizar Constituciones estatales atrasadas.

La multiplicidad de propósitos a los que sirve en los estados el cambio constitucional contrasta con las reformas a la Constitución Federal, y subraya el carácter distintivo de la política constitucional de los estados. Evidentemente, esto no significa que se niegue que una Constitución estatal pueda ser influida por la Federal o por otras Constituciones estatales.

2.3.6. ASPECTOS COMUNES E INFLUENCIAS QUE TRASCIENDEN LAS FRONTERAS ESTATALES

Las Constituciones estatales no existen en aislamiento, sino que las mismas pueden ser influidas en cuanto a su estructura, en la materia de sus disposiciones, así como en los cambios que han experimentado por Constituciones y desarrollos constitucionales fuera de sus fronteras, como sucinta pero acertadamente lo advierte el profesor estadounidense Alan Tarr, en los siguientes términos:¹⁸³

Imposición de requerimientos federales sobre las Constituciones estatales:

1. El potencial para la influencia federal directa sobre las Constituciones estatales es mayor cuando los estados solicitan ser admitidos en la Unión federal.

Ello es así, puesto que la Constitución, al atribuir el poder al Congreso para admitir nuevos estados a la Unión, le otorga la facultad de establecer, en forma efectiva, condiciones a los estados en formación para ser admitidos como partes integrantes de la Federación.

¹⁸³ Cfr. Tarr, Alan, *Op. cit.*, pp. 58 y ss.

Si un proyecto de Constitución estatal contiene disposiciones que el Congreso federal o el Presidente desapruiban, cualquiera de éstos puede rehusar aprobar la legislación que admite al estado a la Unión federal hasta que tales disposiciones cuestionadas sean modificadas o removidas del proyecto respectivo.

El reconocimiento por parte de los interesados al interior del Congreso y de la potestad del Ejecutivo de admitir un estado a la Federación, conjuntamente con el ánimo de los estados en formación de adquirir su status de estado, puede finalmente persuadir a los constituyentes estatales a no incluir alguna cuestión en sus cartas constitucionales que pudiera generar la oposición del Congreso.

2. También puede influenciar a las Constituciones estatales, los mandamientos constitucionales federales que afectan la estructura y operación de los gobiernos locales, ya sea restringiendo el rango de opciones para los constituyentes estatales, o bien, induciendo a los estados a alterar sus Constituciones a efecto de ajustarlas a los requerimientos federales, como pudieran ser, entre otros, los siguientes requerimientos:

- *La cláusula de garantía democrática de la Federación*, que obliga al gobierno federal a garantizar a cada estado una forma democrática de gobierno, parece ofrecer el fundamento constitucional para una rígida supervisión sobre los arreglos constitucionales de los estados.

- *La cláusula de supremacía*, que confirma que, al interior de su esfera de competencias, el derecho federal es superior al derecho estatal, y que los actos jurídicos federales —sean disposiciones constitucionales, leyes o reglamentos— adquieren preeminencia sobre las disposiciones constitucionales locales.

La fuerza del ejemplo federal sobre el cambio constitucional estatal:

3. La imposición directa a los estados de reglas uniformes federales que transforma el derecho estatal en derecho federal resulta ser bastante inusual. Aún cuando es muy difícil saber la medida precisa, en realidad la Constitución federal ha ejercido su mayor influencia sobre las Constituciones estatales por la vía del ejemplo, al proveer un modelo para ser emulado.

Muchos aspectos de la Constitución Federal, como la protección de los derechos, el gobierno popular, la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial, también se encuentran en las Constituciones estatales, de tal manera que cuando una nueva Constitución estatal incorpora estas características, es muy difícil determinar si fue la Constitución federal o fueron sus pares estatales las que proveyeron el modelo de inspiración al constituyente.

Ahora bien, a pesar de esta advertencia, existen casos en que sí es muy claro que los estados modelaron sus disposiciones constitucionales a partir de las disposiciones de la Constitución federal, como por ejemplo pudiera ser, la imitación cronológicamente inmediata del modelo federal.

No obstante lo anterior, las afirmaciones vertidas en el sentido de que la Constitución federal ha sido central para el diseño constitucional de los estados son simplemente erróneas. Tales afirmaciones ignoran el hecho de que muchas disposiciones estatales no tienen análogos federales. Asimismo, ignoran que incluso aquellas disposiciones estatales que sí tienen un análogo federal, a menudo difieren sustancialmente de las disposiciones federales.

Las afirmaciones señaladas también ignoran el hecho de que los constituyentes estatales confrontan problemas peculiares sobre los cuales la experiencia de los constituyentes federales no ofrece ninguna guía. De esta suerte, es en la interpretación constitucional en lugar de en el diseño

constitucional en donde se puede esperar que la Constitución federal ejerza su mayor influencia sobre las normas estatales de derecho constitucional.

2.4. DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL

Aún cuando en el constitucionalismo moderno es común la presencia del sistema federal, la teoría de la Constitución se ha venido desarrollando, globalmente, en torno a la organización del Estado central o, en su defecto, del federal.

La teoría constitucional moderna está vinculada al conjunto de instituciones que configuran el fenómeno político nacional, en franco olvido del fenómeno político local. Lo anterior se traduce en una sensible laguna de la teoría de la Constitución, habida cuenta que la práctica normativa local merece también un marco teórico.¹⁸⁴

El federalismo ha sido concebido como una técnica del ejercicio del poder o, cuando más, como una forma de su organización. Ampliamente analizado el fenómeno jurídico-político a partir de su concepción moderna en el constitucionalismo norteamericano, el sistema federal es apenas parte de la teoría de la Constitución sin que, por lo mismo, quienes se han ocupado de ese fundamental tema de la cultura jurídica contemporánea, hayan reparado que donde existe federalismo el constitucionalismo local es fuente de una nueva teoría constitucional.¹⁸⁵ Así, los lineamientos generales de una teoría de la

¹⁸⁴ Al respecto, Héctor Fix Fierro ha señalado que *“En México, el constitucionalismo local ha sido precario. Durante todo el siglo XX, el régimen interior de los estados se construyó a partir de un “modelo jurídico centralista”. Las entidades federativas no han desarrollado plenamente los principios que emanan de la Constitución General de la República, de tal manera que su constitucionalidad se ha dado en forma unilateral por el centralismo.”* Cfr. Fix Fierro, Héctor. “La otra justicia. Breves Reflexiones sobre la Reforma Judicial en las Entidades Federativas “ en *La Administración de Justicia en México*, Revista AMINAPE, número 3, enero-junio, México, 1997, pp. 80 y ss.

¹⁸⁵ Al respecto, Daniel Armando Barceló Rojas afirma que el Derecho constitucional local se distingue del Derecho constitucional federal por el tipo de problemas a los que tiene que abocarse, no tanto porque existe una diferencia de esencia entre los mismos en razón a su objeto de estudio.

Constitucional local tienen que partir de la entidad federada como base de estudio, y no de la unidad federal.

Estrechamente relacionado con lo anterior, el académico Diego Valadés Ríos, señala los siguientes dos aspectos relevantes para lograr un mejor entendimiento acerca del sentido y alcances del constitucionalismo local:¹⁸⁶

1. En el Estado federal moderno es posible distinguir al constitucionalismo originario, que corresponde a la organización federal, del derivado o reflejo, que corresponde a la organización estatal.

El constitucionalismo originario es la suma de disposiciones normativas que establecen facultades y limitaciones para el Estado federal y para las entidades federativas. Ese constitucionalismo originario está integrado por la suma de las decisiones que organizan y definen el funcionamiento del Estado nacional.

Por su parte, derivado del marco constitucional general se ha forjado, en los estados organizados federativamente, un constitucionalismo reflejo que se mueve dentro de los márgenes más anchos o más estrechos que el constitucionalismo originario le permite, sin embargo, este constitucionalismo tiende, paulatinamente, a generar modalidades también originales en lo que se refiere a la concepción, organización y funcionamiento del poder.

2. Para comprender los límites del constitucionalismo local es necesario, también, desentrañar los elementos constitutivos de la conciencia

El mismo autor agrega que la ley fundamental federal y las leyes fundamentales de los estados comparten en principio la misma teoría de la Constitución. *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando. *Op. cit.*, pp. 9 y ss.

¹⁸⁶ *Cfr.* Valadés Ríos, Diego. "Los límites del constitucionalismo local" en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fiz-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Derecho constitucional, tomo I, UNAM, México, 1988, pp. 787 y ss.

histórica de los estados federal y federados, así como la conciencia crítica que acompaña a su quehacer contemporáneo.

La conciencia histórica es el producto de pautas y conductas reiteradas que no siempre se traducen en instituciones innovadoras. De ahí que el principal obstáculo para el desarrollo de la creación institucional de los estados federados sea la rutina que acompaña la repetición continua, monótona, simplista, fácil, de los esquemas organizativos impuestos o sugeridos por el Estado federal.

La conciencia crítica, por el contrario, es la suma de elementos que perfilan a un Estado federado moderno, capaz de imaginar, innovar y aun revolucionar dentro de los márgenes que le ofrece el constitucionalismo federal; la conciencia crítica de las entidades federativas tienen que ir acompañada por una conciencia crítica de la Federación misma.

Las primeras concibiendo nuevas posibilidades dentro de viejos márgenes y, las segundas, ensanchando esos márgenes. La vida del Estado democrático, republicano y federal se traduce, precisamente, en una capacidad transformadora que tiene su punto de partida en el equilibrio de la conciencia histórica que impone continuidad y de la conciencia crítica que opone modernidad.

En abono a lo anterior, David Cienfuegos Salgado se ha pronunciado en los siguientes términos en relación con la doctrina del constitucionalismo local:¹⁸⁷

“El Derecho constitucional mexicano ha tenido una historia larga y fecunda, en la que numeroso hombre y mujeres volcaron, y lo siguen haciendo día a día en las escuelas jurídicas, sus empeños en la cátedra y dieron vida y alma a una abundante obra escrita.

¹⁸⁷ Cfr. Cienfuegos Salgado, David (comp.). *Constitucionalismo local*, 1ª ed., Porrúa, México, 2005, pp. XV y ss.

El legado no es menor, pero a pesar de ello se advierte la falta de aportes en áreas cruciales para el desarrollo jurídico y político de nuestro Estado. El constitucionalismo local es una de tales áreas.

En 1824 se adoptó el modelo federal para lo que serían los Estados Unidos Mexicanos. Desde entonces y hasta nuestros días, pese a lo que esboza la práctica del modelo federal “puro”, las entidades que conforman el ente federal no han sido los principales actores jurídicos y políticos, salvo contadas e históricas excepciones.

La Constitución mexicana en su artículo 40 se ocupa de la voluntad nacional que es la de constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación que se establece conforme con los principios de la propia Constitución.

Habría que reconocer que esta Constitución ha pasado por diversos momentos antes de plantear el modelo vigente. Las Constituciones de 1824, de 1857 y de 1917 se han ocupado del régimen de las entidades federativas con algunas variaciones, lo que da cuenta de que el modelo federal ha sido dinámico, aunque también debe señalarse que tal dinamismo ha ido limitando el papel de las entidades. Conforme con tal estado de cosas, se explica que la doctrina que desarrolló el constitucionalismo local fue escasa, aunque constante.

Esa doctrina ha ido construyendo, en nuestro país, un Derecho constitucional local, de las entidades federativas, o estadual, según se prefiera, que puede definirse como la rama del Derecho que se ocupa del análisis en el sistema federal del régimen jurídico aplicable

a las entidades federativas derivado de las constituciones federal y locales.

Hoy día podemos considerar que ese constitucionalismo local avanza con pasos firmes y aporta elementos valiosos para el fortalecimiento del federalismo, mismo que pasa, paradójica y necesariamente, por la revitalización de los sistema jurídicos locales.”

Finalmente, resulta oportuno señalar algunos elementos que podrían contribuir al fortalecimiento y consolidación del Derecho constitucional local en nuestro país:¹⁸⁸

1. La necesidad de renovar la academia: la inercia centralizante ha trascendido al ámbito académico, puesto que nuestro constitucionalismo se ha estudiado y practicado exclusivamente desde la óptica de la Constitución Federal. Habitados a una imitación de las decisiones del gobierno federal, los gobiernos estatales han tenido muy escaso interés en propiciar el estudio y desarrollo de sus propias instituciones del orden local.¹⁸⁹

Lo anterior ha propiciado que en la actualidad la bibliografía y el material de consulta sobre constitucionalismo local sea escaso, por lo que asumiendo que el conocimiento ilumina, sería deseable implantar en los planes de estudio de las universidades las cátedras de Derecho constitucional local y de instituciones públicas en las entidades federativas. Esto podría llevar de manera natural a un replanteamiento del constitucionalismo en los estados miembros de la

¹⁸⁸ Cfr. Solorio Ramírez, Daniel. “La precariedad constitucional de los gobiernos de los estados” en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005, pp. 481 y ss.

¹⁸⁹ Son pioneros en esta materia, en otros autores, Elisur Arteaga Nava, con su obra *Derecho Constitucional*; Máximo Gamz Parral, con sus obras *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas* y el *Resurgimiento del Federalismo*; así como Manuel González Oropeza con sus estudios sobre el federalismo y los estados de la República.

Federación, que para recuperar su capacidad de autogobierno ya no pueden limitarse a ajustar su orden jurídico al ritmo del gobierno federal.

2. Un proceso recuperador de potestades públicas: en años recientes ha estado surgiendo en México un proceso de recuperación de potestades públicas que las entidades federativas perdieron o que jamás habían tenido a pesar de que les corresponden en el orden natural de las cosas.

Así pues, los gobernadores de los estados ya empiezan a advertir que sus facultades de gobierno son muy limitadas; lo mismo ocurre en los Congresos estatales, cuyas facultades legislativas son notoriamente insuficientes para atender las demandas de la población; los tribunales y jueces de los estados ya reclaman no sólo mayor presupuesto, sino mayor autoridad para resolver los litigios sometidos a su potestad.

3. No imitar al gobierno federal: para que el constitucionalismo sea realidad en nuestras entidades federativas, resulta indispensable que éstas ejerzan su juicio crítico y adopten del gobierno central únicamente las decisiones idóneas para la vida pública local, previo análisis exhaustivo de su naturaleza, adaptabilidad y oportunidad, sin perder de vista que las decisiones y/o instituciones útiles al gobierno central no necesariamente lo serán para los estados, y lo útil para una de éstas puede no serlo para otras cuyas condiciones sociales, políticas, geográficas, climatológicas o culturales sean distintas.

4. La influencia de las reformas a la Constitución Federal: las decisiones que impone la Constitución general a las entidades federativas deben ser digeridas previamente por los Congresos locales y los Ayuntamientos, y no limitarse a transcribirlas textualmente a las Constituciones estatales, como ha sido la práctica tradicional, propiciada por el defectuoso texto de estas últimas.

5. Legislar en lo que haga falta: los estados de la República deben explotar al máximo las facultades residuales que derivan en su favor de la Constitución Federal, pues bajo la influencia del centralismo en la práctica han renunciado a muchas potestades que pueden ser explotadas en beneficio de las comunidades estatales; en ejercicio de esas facultades (y de las que comparten con el gobierno central) deben expedir todas las leyes necesarias para atender las necesidades de su población.

Finalmente y de conformidad con todo lo anterior, es posible establecer que, en México, las fronteras del constitucionalismo local son muy amplias, por lo que siempre y cuando no se transgredan contenidos propios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible pensar en la extensión de nuevos derechos y libertades fundamentales, así como de instituciones públicas en el ámbito estatal.

2.5. JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

Para cumplir con el objetivo del presente apartado, resulta obligatorio remontarnos a los principales antecedentes de la novedosa rama jurídica denominada justicia constitucional, entendiéndola como el conjunto de instrumentos jurídicos y políticos que desempeñan el papel de guardianes del orden jurídico constitucional.¹⁹⁰

Así, el primer antecedente lo constituye el nacimiento material, en un Estado republicano, federal, soberano, autónomo, presidencialista y democrático, de un control constitucional difuso de las leyes, atribuido al célebre *chief justice* de

¹⁹⁰ Cfr. Sánchez Rodríguez, Alberto. "La justicia constitucional en México; parcialidad en la defensa de la supremacía constitucional" en *Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, coord., por Máximo N. Gámiz Parral, César Astudillo, Isidro de los Santos Olivo y Gonzalo Armienta Hernández, UNAM, México, 2009, pp. 437 y ss.

la Suprema Corte de Estados Unidos de América, John Marshall, por su resolución en el caso *Marbury vs. Madison* el 24 de febrero de 1803.¹⁹¹

El segundo antecedente corresponde al estudio del sistema de control constitucional iniciado por el brillante jurista austriaco Hans Kelsen, quien legó al mundo entero la idea de un tribunal constitucional que ejerciera un control formal y concentrado de la constitucionalidad, instaurándolo a través de la Carta Magna austriaca de 1920.¹⁹²

Aclarado lo anterior, puede afirmarse que la garantía de la jurisdicción constitucional en el ámbito interior de los estados, es un medio indispensable para lograr la evolución constitucional local. Dicho de otra manera: el constitucionalismo en los estados debe contar con un pilar fundamental para su defensa, desarrollo y permanencia, *la justicia constitucional local*.

Bajo tal contexto, a continuación se hará referencia a una serie de presupuestos o fundamentos necesarios para que la justicia constitucional local cobre auténtica coherencia y sentido.¹⁹³

1. El principio de autonomía como presupuesto institucional de la justicia constitucional local: la enunciación constitucional del principio de autonomía a favor de las entidades federativas opera como fundamento de validez para la existencia de uno o varios ordenamientos jurídicos dentro de un sistema jurídico nacional; a su vez, la existencia de dichos ordenamientos se eleva como condición necesaria para el establecimiento de las correspondientes garantías para su protección y defensa.

¹⁹¹ Para profundizar más al respecto, consúltese a Eto Cruz, Gerardo. "John Marshall y la sentencia *Marbury vs. Madison*" en *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., Porrúa, México, 2003, pp. 37 y ss.

¹⁹² Para una mejor comprensión del tema, consúltese a Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. *Op. cit.*

¹⁹³ *Cfr.* Astudillo Reyes, César Iván. "La justicia constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas" en *Estudios de Derecho Procesal Constitucional*, coord. por David Cienfuegos Salgado, Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local, México, 2008, pp. 27 y ss.

Por ello, no puede negarse que el reconocimiento del principio de mérito actúa como presupuesto institucional de la justicia constitucional en el ámbito local, en la medida en que permite inferir un contexto institucional descentralizado en donde es perfectamente posible distinguir un ámbito de validez central (federal) y uno periférico (estatal o local).

2. Los principios de supremacía y rigidez como presupuestos formales: la adopción de estos principios dentro de las constituciones estatales constituye, en el plano formal, la condición necesaria para el encuadramiento racional y efectivo de sistema de justicia constitucional local, en la medida que sólo una puntual diferenciación dentro del sistema general de las fuentes del derecho hace posible que la norma considerada de mayor jerarquía pueda oponerse jurídicamente a aquellas fuentes de rango menor.

Dentro de los sistemas jurídicos periféricos de nuestro país, los principios de supremacía y rigidez de las constituciones han aparecido de forma débil al no existir plena conciencia de que ambos atributos son elementos clave para ubicar a la Constitución local como norma primordial dentro del sistema jurídico local, y fijar con ello los presupuestos formales para posibilitar su tutela jurídica por medio de mecanismos de defensa específicos.

3. El pluralismo como presupuesto político: la relevancia de esta condición refleja la totalidad de sus consecuencias cuando advertimos que la soberanía, fundamento de la legitimidad democrática de la Constitución, paulatinamente ha venido siendo sustituida por un pluralismo de fuerzas políticas y sociales que requieren de elementales puntos de equilibrio.

La Constitución, por este hecho, ha dejado de representar el proyecto colectivo de vida en común y ha pasado a formularse como norma abierta que posibilita la interacción de intereses de una sociedad heterogénea en donde todos

los sectores sociales pueden luchar por imprimir al Estado su propia orientación en el ámbito de posibilidades ofrecidas por el compromiso constitucional y donde la tabla de valores constitucionales funciona como el verdadero límite que no se puede transgredir.

Ahora bien, para comprender el significado de la justicia constitucional local, resulta importante atender a sus tres características fundamentales, a saber:¹⁹⁴

1. Es una garantía de control jurisdiccional de la supremacía constitucional: al respecto, cabe señalar que, por una parte, la función de impartir la justicia constitucional local se deposita en los órganos jurisdiccionales, principalmente en el Poder Judicial y, por otra, la justicia constitucional local se funda en el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, lo que implica que el poder del juez constitucional no se limita a salvaguardar, única y exclusivamente dentro del régimen interior, la Constitución local, sino también la constitucionalidad emanada de la Ley Suprema de toda la Unión.

2. Su objeto es dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior de las entidades federadas: la justicia constitucional local se justifica por la ausencia de controles constitucionales para dirimir los conflictos dentro del régimen interior. Por regla general, los conflictos constitucionales que se dan en los estados son resueltos por la Federación a través del juicio de amparo, el sistema de medios de impugnación en materia electoral, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, sin embargo, la propia Constitución reconoce la posibilidad de que cada estado pueda dirimir sus conflictos constitucionales locales por norma expresa,, por ausencia de control federal o por facultad (complementaria a la federal) reservada a los estados.

¹⁹⁴ Cfr. Ríos Vega, Luis Efrén. "La justicia constitucional local en Coahuila" en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado. *Op. cit.*, pp. 733 y ss.

3. Su finalidad es mantener la regularidad constitucional: en este sentido, son dos los elementos para definir la regularidad constitucional:

- *La vigencia de la supremacía constitucional:* Toda entidad federativa debe contar para su conformación con una ley suprema en donde se contengan los principios de la Constitución de su estado, de su forma de gobierno, de la estructura y funcionamiento de sus poderes públicos, de los derechos fundamentales, etcétera. Así, la vigencia de la norma fundamental debe salvaguardarse por un juez que defienda la constitucionalidad para mantener su legitimidad, validez y eficacia.

- *La actualización democrática de la supremacía constitucional:* El juez constitucional local debe tener la sensibilidad jurídica, política y social, necesarias, para interpretar las normas constitucionales en forma “democrática”; el papel creativo para defender los valores fundamentales a que aspira el pueblo y que, por tanto, se encuentran incorporados en la Ley Fundamental, implica que no sólo se defiende la semántica constitucional, también es tarea esencial de los jueces constitucionales el desarrollo de los principios, instituciones y valores constitucionales dentro del paradigma del Estado humanista, social y democrático de Derecho.

En conclusión, el sistema del control constitucional por vía jurisdiccional local es un instrumento indispensable para democratizar el ejercicio del poder público en beneficio del pueblo. En lugar de politizar las controversias, el juez constitucional local se convierte en un tercero imparcial para resolver normativamente los conflictos, sin necesidad de acudir a la justicia federal, es decir, la justicia constitucional local se consolida como un medio para resolver, por la vía del Derecho, los conflictos constitucionales internos que se actualizan en la entidad federativa.

CAPÍTULO III

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO

Este último capítulo pretende, medularmente, analizar y hacer constar algunas consideraciones en torno al sentido y alcance de las principales teorías que han abordado el tema relativo a la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales en nuestro país, con la firme intención de aportar un nuevo enfoque en la materia, para lo cual, resultará conveniente hacer referencia, preliminarmente, tanto a los antecedentes históricos del constitucionalismo estatal, como a la protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las Normas Fundamentales locales.

3.1. SURGIMIENTO DEL CONSTITUCIONALISMO ESTATAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Antes de que se formalizara la Declaración de Independencia, algunas colonias percibieron el significado político del acto de aprobar Constituciones, como mecanismo para promover la disolución de los vínculos con la Gran Bretaña, de tal manera que para mediados de 1777, diez de los estados miembros originales de la Unión federal habían adoptado sus Constituciones.¹⁹⁵

De los otros tres, Massachusetts tomó su tiempo para diseñar su Ley Fundamental rechazando una versión inicial en 1778 antes de adoptar en 1780 la Constitución que ha mantenido vigente hasta la actualidad; por otra parte, no fue sino hasta el siglo XIX que, tanto Connecticut como Rhode Island, mantuvieron sus cartas coloniales con algunas modificaciones menores para que funcionaran como sus Leyes Fundamentales.

¹⁹⁵ Cfr. Wood, Gordon S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Norton, Nueva York, 1969, pp. 129 y ss.

Cabe destacar que los documentos constitucionales del siglo XVIII, difirieron de las Constituciones estatales que se promulgarían años más tarde, tanto por su extensión como por su contenido. Si se excluyen los preámbulos de dichas Constituciones —usualmente largos—, se observa que varios de los documentos iniciales fueron todavía más cortos en extensión que la Constitución Federal.¹⁹⁶ Generalmente, estas Constituciones se constriñeron a crear las instituciones gubernamentales estatales, determinando los procedimientos a través de los cuales operarían, delineando cómo y por cuáles funcionarios serían ocupados los cargos públicos, así como definiendo los derechos individuales de los gobernados.

Algunos académicos han argumentado que la teoría política de las primeras Constituciones estatales difiere fundamentalmente de la que subyace a la Constitución Federal, en el sentido de que las primeras se nutrieron de la teoría política cívica republicana, que enfatizaba un tipo de política participativa, así como el sacrificio de los intereses particulares y de los derechos en función del bien común, mientras que la segunda habría incorporado la teoría política federalista, que partía de la premisa de que las motivaciones que estimulaban a la mayoría de las personas tenían que ver con el interés propio y el éxito en la esfera privada, y que por ello se debía configurar un tipo de arreglo político que garantizara la protección de los derechos individuales.¹⁹⁷

Lo que sí es claro es que la mayoría de quienes intervinieron en la Convención de Filadelfia de 1787 percibía que la mayoría de las Constituciones

¹⁹⁶ Si bien es cierto que estas primeras constituciones al igual que las que le sucedieron fueron duramente criticadas, sus críticos rara vez se han quejado de que tales constituciones fueran excesivamente detalladas o tuviesen en su texto cuestiones impropias de una Constitución. La única crítica en este sentido tuvo que ver con las declaraciones estatales de derechos, las que en la opinión que sobre ellas expresara Hamilton en el artículo número 84 de *El Federalista*, consistían básicamente en "aforismos que sonarían mucho mejor en un tratado de ética, que en la Constitución de un gobierno". Véase, Rossiter, Clinton (ed.). *The Federalist Papers*, New American Library, Nueva York, 1961, pp. 513 y ss.

¹⁹⁷ Algunos académicos han negado que existiera una separación fundamental entre el liberalismo lockeano y el republicanismo cívico, como por ejemplo, Thomas Pangle, Michael Zuckert y Paul Rahe, entre otros.

estatales presentaban defectos muy serios: eran modelos de diseño institucional que había que desechar en lugar de ser imitados.¹⁹⁸

Esta última afirmación no sorprende, puesto que diversas Constituciones estatales instituyeron elecciones anuales, evitaron los controles y equilibrios, despojaron al Ejecutivo de competencias verdaderamente sustantivas y/o concentraron casi todo el poder en la legislatura, lo que produjo graves abusos del poder público.

Sin embargo, no todas las Constituciones estatales compartían dichas características cuestionables. Algunas ya anticipaban un Poder Ejecutivo fortalecido, los controles y equilibrios, así como periodos legislativos prolongados, además de otras características de la Constitución Federal; de hecho, estas últimas Constituciones estatales pudieron haber servido de modelo a los redactores de la diversa Federal.¹⁹⁹

Adicionalmente, es dable afirmar que los primeros años de la actividad constituyente norteamericana fueron determinantes en el desarrollo constitucional estadounidense. Todos los estados enfrentaban una agenda común de problemas constitucionales inherentes a la formación de nuevos gobiernos: la justificación del cambio de régimen político, el establecimiento de la autoridad soberana de sus nuevas Constituciones, la determinación de cuáles elementos de sus poblaciones participarían en el gobierno, la creación de instituciones políticas y la salvaguarda de los derechos individuales.

En el mismo sentido, durante el siglo XVIII las políticas públicas de los estados, relacionadas con la distribución interestatal del poder político, los

¹⁹⁸ James Madison hizo eco de estos sentimientos a través del artículo 47 de *El Federalista*, al observar que las Constituciones estatales "conservan marcas profundas del apremio con que se hicieron, y marcas todavía más profundas atribuibles a la inexperiencia de sus redactores". Cfr. Rossiter, Clinton. *Op. cit.*, pp. 307 y ss.

¹⁹⁹ Para un análisis a detalle sobre este aspecto, consúltese Bryce, James. *The American Commonwealth*, Charles H. Seagal, Chicago, 1981, vol. I, pp. 609 y ss.

ámbitos competenciales de los tres poderes del gobierno central y la relación del poder público estatal con la economía, fueron transformadas en problemas públicos cuyo tratamiento requirió ser elevado a rango constitucional, pero ello ocurrió a nivel nacional, esto es, se proyectó a la Constitución Federal.²⁰⁰

El origen de algunas de las similitudes entre las Constituciones estatales deriva de la experiencia común de los estados con respecto a la tiranía británica bajo la que vivieron y combatieron conjuntamente en términos de una teoría política republicana compartida.

El reconocimiento de los estados de que confrontaban problemas comunes, también estimuló en ellos la consulta de las Constituciones de los demás estados, además de que su inexperiencia en el diseño constitucional alentó el préstamo extensivo del conocimiento constitucional entre estados.

Ahora bien, las variaciones que efectivamente existían entre los gobiernos estatales de ese periodo pueden ser atribuidas sobre todo a dos factores:

1. La retención de los estados de sus diferentes arreglos institucionales y de las prácticas heredadas de sus respectivos gobiernos coloniales²⁰¹ y,
2. El desarrollo de la teoría de la Constitución de los estados como respuesta a sus experiencias políticas concretas.

En relación con este último punto, Donald Lutz sostiene que tal evolución se ve reflejada en lo que él denomina las tres “olas” de actividad constituyente:²⁰²

²⁰⁰ La explicación de esto se encuentra en los abusos de poder de las legislaturas estatales, así como en la configuración de políticas públicas injustas respecto de temas económicos promovidas por aquéllas.

²⁰¹ Cfr. Selsam, J. Paul. *The Pennsylvania Constitution of 1776: a Study in Revolutionary Democracy*, Philadelphia University of Pennsylvania Press, Estados Unidos de América, 1936, pp. 183 y ss.

Durante la primera ola, inmediatamente anterior y posterior a la Independencia, la reacción contra los abusos de la Corona orilló a los constituyentes a concentrar el poder público en las legislaturas.

Una mayor experiencia con dicho diseño constitucional, conjuntamente con la breve experiencia de los gobernados de poderes legislativos que no encontraban límites ante sí, generó una segunda ola de actividad constituyente que empezó por la Constitución de Nueva York de 1777, la cual incrementó el poder del Departamento Ejecutivo del Gobierno del estado para oponerlo al Poder Legislativo como medio de control constitucional. Por último, después de 1787, el nuevo modelo de diseño constitucional que ofrecía la Constitución federal inauguró una tercera ola de reformas constitucionales.

De esta manera, y de acuerdo a esta perspectiva, la diversidad entre las Constituciones estatales refleja la diferenciación de los diseños constitucionales más apropiados según las fechas en que tuvieron su origen.

En síntesis, puede señalarse que fue el efecto de diferentes esfuerzos que llevaron a los nuevos estados a producir sus propias constituciones escritas, a confederarse y federarse después con la Constitución del 17 de septiembre de 1787, siendo que la aportación que este fenómeno ofrece al constitucionalismo universal significa:

1. La producción de la primera Constitución nacional escrita;
2. El establecimiento del primer Estado federal;
3. La consagración de la separación formal de los poderes y,

²⁰² Cfr. Lutz, Donald. *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, Estados Unidos de América, 1980, pp. 44 y ss.

4. La determinación de la forma republicana y democrática de gobierno.

3.2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

El antecedente moderno sobre la conveniencia de incorporar una declaración solemne de los derechos del hombre al texto constitucional, proviene de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789.²⁰³

Los diputados franceses de la referida Asamblea se habían fijado como misión principal la de dar por primera vez una Constitución a Francia y, con este propósito, crearon un comité que preparara el orden de trabajo sobre la Constitución del reino.

Así, el 9 de julio de 1789, Mounier presentó ante la Asamblea Nacional el informe del comité en el que se recomendaba redactar un preámbulo que enumerase los derechos fundamentales que la Constitución debía respetar, en los siguientes términos:

“...El propósito de todas las sociedades estriba en el bienestar general; un gobierno que se aparte de ese propósito, o que le sea contrario, es esencialmente vicioso. Para que una Constitución sea buena, debe estar fundada sobre los derechos de los hombres... Es necesario entonces, para preparar una Constitución, conocer los derechos que la justicia natural otorga a todos los individuos. Se deben tomar en cuenta los principios que deben formar la base de

²⁰³ Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio. “Las declaraciones de derechos en las primeras Constituciones de las entidades federativas mexicanas” en *Anuario Jurídico III-IV, 1976-1977*, UNAM, México, 1977, pp. 9 y ss.

toda clase de sociedad, de tal manera que cada artículo de la Constitución resulte ser la consecuencia de un principio: un gran número de publicistas modernos denomina la exposición de estos principios una “Declaración de Derechos”... El comité ha creído que sería conveniente para respetar el propósito de nuestra Constitución, hacerla preceder por una declaración de los derechos de los hombres, pero colocarla en forma de preámbulo antes de los artículos constitucionales y no hacerla aparecer separadamente.”

No debe perderse de vista que en los Estados Unidos de América, la consagración de los derechos básicos iniciaron en algunas de las Declaraciones locales, antes que a nivel federal se estableciera el llamado *Bill of Rights* o las diez primeras enmiendas de 15 de diciembre de 1791 a la Constitución de 1787, en virtud de que inicialmente se consideró que la consagración de los derechos de la persona era una materia que correspondía a cada uno de los Estados de la Federación.²⁰⁴

Aclarado lo anterior, conviene señalar que la denominación *derechos humanos* es universalmente utilizada para referir los derechos básicos e inherentes a la persona humana, tanto en lo individual, como desde el punto de vista colectivo, reconocidos a nivel nacional (a través de la Norma Fundamental) e internacional (a través de las fuentes tradicionales o de la actuación de los órganos internacionales de promoción, protección y supervisión de la observancia de tales derechos).

En tal virtud, los derechos humanos pueden tener expresión en las Constituciones de los Estados, dando lugar a la categoría de los llamados *derechos fundamentales* que adoptan la naturaleza, valor, autoridad y jerarquía de las normas constitucionales, y cuya observancia puede ser garantizada

²⁰⁴ Véase a este respecto, Peces Barba, Gregorio, *et al. Derecho Positivo de los Derechos Humanos*, Editorial Debate, Madrid, 1987, pp. 97 y ss. Barceló Rojas, Daniel Armando, *Op. cit.*, pp. 75 y ss.

mediante los instrumentos de justicia constitucional aplicables, según el modelo que siga el Estado de que se trate (concentrado, difuso o mixto).²⁰⁵ En este sentido, los derechos humanos comprenden a los derechos fundamentales, pero no se agotan necesariamente en ellos.

Por su parte, las *garantías individuales*, al igual que las sociales y los derechos políticos de los ciudadanos, forman parte de los derechos humanos, pero no necesariamente reflejan la totalidad de los reconocidos hasta ahora.

En el contexto mexicano, la Constitución Federal es la fuente primordial de creación y reconocimiento de derechos humanos en el ámbito nacional o interno, sin embargo, no es la única, puesto que no existe obstáculo alguno que prohíba que tales derechos, sin estar previstos por la Ley Suprema, pudieran estar expresados en una Constitución estatal,²⁰⁶ en una ley o en un reglamento, federal o local, o bien, que sean reconocidos a través de criterios jurisdiccionales.

Lo anterior significa que, por un lado, podemos considerar a los derechos previstos en la Constitución Federal como estándares normativos mínimos que deben ser observados y cumplidos por las autoridades nacionales de los tres órdenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios) de índole administrativa, judicial y legislativa, y por otro, las entidades federativas (lo reconozcan o no expresamente), se encuentran vinculadas por los derechos reconocidos en la Carta Magna y también aquellos derivados de fuentes internacionales incorporados al orden jurídico nacional, de conformidad con lo previsto en el

²⁰⁵ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, UNAM, México, 2003, pp. 58 y ss. Aragón, Manuel. "Constitución y Derechos Fundamentales" en la obra colectiva *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, México, 1993, pp. 9 y ss.

²⁰⁶ Esto sin desatender lo dispuesto por los artículos 1º y 41 de la Constitución Federal, en el sentido de que ésta es la única que puede fijar restricciones y los casos de suspensión de los derechos, y que las constituciones estatales no pueden, de ninguna manera, controvertirla.

artículo 133 constitucional, en armonía con el diverso 15 del mismo ordenamiento.²⁰⁷

Bajo el mismo orden de ideas, las entidades federativas, a través de sus Constituciones, han observado en su gran mayoría la división tradicional bipartita del contenido de una Constitución, consistente en una *parte dogmática*, la cual establece los derechos fundamentales y la *parte orgánica*, en la que se contienen las normas de organización básica de los poderes públicos de la entidad.

En cuanto hace a la *parte dogmática* (por así interesar al estudio desarrollado a lo largo del presente apartado), conviene subrayar que:

1. Los estados de la República han adoptado los siguientes enfoques con relación al catálogo de derechos humanos previsto en la Constitución Federal:²⁰⁸

- La posición más difundida es aquella en la que, a través de una cláusula general de incorporación o reconocimiento, se hace énfasis en que los habitantes de la respectiva entidad gozarán del catálogo de derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental.²⁰⁹

- Otra fórmula que se observa, es la de aquellas entidades que, contando o no con cláusula general de incorporación, materialmente reproducen

²⁰⁷ **ARTÍCULO 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. **ARTÍCULO 15.** No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

²⁰⁸ Cfr. Gámiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 2ª ed., UNAM, México, 2000, pp. 265 y ss.

²⁰⁹ Esta posición confirma de manera manifiesta el ámbito protector de los derechos previstos en la Constitución Federal y el deber de las autoridades locales de acatarlos.

el contenido de las garantías individuales y sociales de la Constitución Federal, o al menos un buen número de tales derechos.²¹⁰

- Además, una posición minoritaria la ocupan las entidades que no contienen cláusula de reconocimiento o de incorporación de los derechos y que únicamente refieren, escuetamente, a algunos temas, con lo cual se entiende que en estos casos obliga tal cual el catálogo de derechos previsto en la Constitución Federal.²¹¹

2. La posición de las Constituciones estatales en relación con el catálogo de derechos previstos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pueden, a su vez, dividirse en las siguientes posibilidades:²¹²

- Contar con una cláusula de reconocimiento o remisión general a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, generalmente asociada con la cláusula relativa al catálogo de derechos previstos por la Norma Fundamental nacional.

- Hacer referencia a la vigencia, en la entidad, de instrumentos internacionales específicos, que pueden ser no sólo tratados, sino también declaraciones u otros documentos similares no vinculantes, pero sin hacer una remisión general a todos los instrumentos de los que México sea parte.

²¹⁰ Tanto la transcripción literal del catálogo completo de derechos previstos en la Carta Magna, como la copia —en similares términos— de derechos ya previstos en esta última, puede ocasionar problemas innecesarios de duplicidad, contradicción o falta de armonización normativas, entre lo que se establece a nivel federal y lo previsto a nivel local; de igual manera, si a nivel local se reformula un derecho o grupo de derechos de los contemplados en la Constitución Federal, utilizando términos diversos a los expresados en esta última, se puede alterar su sentido y alcance.

²¹¹ Se trata del caso de Constituciones que, aún cuando no declaran formalmente la vigencia local de los derechos consagrados en la Constitución Federal, no escapan de su cumplimiento; se trata pues, de entidades en las que el Constituyente local ha permanecido estático ante las exigencias modernas de reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

²¹² *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional...*, *Op. cit.*

- Sin realizar una formulación de una cláusula general de remisión o reconocimiento de los derechos, incorporar al texto constitucional local algunos de los derechos ya contemplados en los tratados internacionales.

En última instancia, todas estas consideraciones se traducen en la trascendencia de que las entidades federativas de la República expresen, de manera nítida, la cláusula de incorporación o reconocimiento de los derechos previstos a nivel federal y en los tratados internacionales de derechos humanos debidamente ratificados, así como incorporar expresamente al texto constitucional estatal, únicamente aquellos derechos que no se encuentren ya reflejados en la Carta Magna, salvo que sea con la finalidad de ampliar su ámbito protector a favor de la persona humana, o bien, incorporar directamente algún derecho específico consagrado en algún tratado pendiente de ratificación.

3.3. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

La defensa de la Constitución, tanto a nivel federal como estatal, está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional, como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales.²¹³

En tal sentido, la defensa de la Constitución puede dividirse en las siguientes dos categorías fundamentales:²¹⁴

1. La protección de la Constitución (normalidad de la Constitución), que está integrada por todos aquellos instrumentos políticos (la división de poderes), económicos (la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado),

²¹³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 1999, pp. 174 y ss.

²¹⁴ *Ibidem*.

sociales (grupo de presión) y de técnica jurídica (la supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma), que han sido incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a las disposiciones de la Carta Magna.

2. La justicia constitucional (anormalidad constitucional), que tiene por finalidad el estudio de las garantías constitucionales, entendidas como los medios jurídicos de naturaleza procesal que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos que integran la protección de la Constitución.

Dicho lo anterior, los mecanismos de protección de derechos fundamentales en la Constitución Federal y las diversas estatales pueden ser de dos tipos, a saber: jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

A nivel federal, pueden señalarse como mecanismos de protección de derechos fundamentales, los siguientes:

Mecanismos jurisdiccionales:

1. El juicio de amparo. Juicio constitucional que pueden promover los gobernados ante los tribunales federales para demandar la anulación de una norma individualizada o la determinación de la ineficacia de una norma general que, sin disponer de validez normativa, les afectan o les privan de algún derecho.²¹⁵

2. Las controversias constitucionales. Procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objetivo de invalidar actos de alguno de los órganos estatales en sus tres distintos órdenes de

²¹⁵ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. *Op. cit.*, pp. 667 y ss.

gobierno (federal, estatal y municipal) que impliquen una violación al marco jurídico constitucional en perjuicio de algún otro órgano de gobierno, incluido desde luego, el que pudiera implicar la afectación a un derecho fundamental, ya que si bien dicho mecanismo tiene por objeto principal la protección de esferas competenciales de órganos de gobierno, nada excluye la posibilidad de que con esas actuaciones ilegales se vulneren, incluso de manera generalizada, derechos fundamentales de las personas.²¹⁶

3. Las acciones de inconstitucionalidad. Procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos de carácter político, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnado, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.²¹⁷ Sin duda, la acción de inconstitucionalidad puede erigirse como un eficiente mecanismo de protección de los derechos fundamentales, pues al declara la invalidez de una norma general que vulnere alguno de esos derechos, el efecto es la protección general, toda vez que dicha norma no podrá ser aplicada a sujeto alguno.

4. Medios de impugnación en materia electoral. A través de todos los medios de impugnación en materia electoral es posible la protección de los derechos fundamentales de naturaleza político-electoral de los ciudadanos, pues los partidos políticos como principales legitimados para la promoción de dichos mecanismos, pueden ejercer acciones que tiendan a salvaguardar los derechos de la sociedad en general.

Mecanismos no jurisdiccionales:

²¹⁶ Cfr. Castro, Juventino V. *El Artículo 105 Constitucional*, Porrúa, México, 1997, pp. 61 y ss.

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 119 y ss.

1. Los mecanismos ante organismos autónomos protectores de derechos fundamentales. Los organismos protectores de derechos humanos tienen su origen en el modelo escandinavo del *ombudsman*; este tipo de organismos, contrario a lo que afirman autores como Héctor Fix-Zamudio,²¹⁸ no constituyen un control jurisdiccional de la Constitución sino, en todo caso, se trata de organismos que ejercen un “control político” en la defensa de los derechos fundamentales, sin que se aseguren, por sí mismos, la efectividad de dichos derechos, puesto que las resoluciones que emiten respecto de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos fundamentales imputadas a autoridades y servidores públicos, no tienen fuerza vinculatoria.

2. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual. Esta garantía se ha considerado como un simple procedimiento y no un auténtico proceso, pues debe versar únicamente sobre cuestiones de constitucionalidad y no de mera legalidad; se trata de una facultad materialmente administrativa en virtud de que supone la aplicación de normas generales a casos concretos, sin resolver controversias.²¹⁹

3. El juicio político. Caso en el cual, ciertos funcionarios públicos pueden ser sometidos a un procedimiento llevado a cabo por un órgano con funciones políticas, en el que se respetan las formalidades esenciales del procedimiento, teniendo por objeto fincarles responsabilidad política cuando, en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, como el respeto y garantía de los derechos fundamentales, así como el buen despacho de sus funciones.²²⁰

²¹⁸ Héctor Fix-Zamudio, entre otros académicos, considera que los organismos autónomos protectores de derechos fundamentales son una garantía constitucional debido a su vinculación con los organismos jurisdiccionales, a los cuales apoyan y auxilian en su labor de protección de tales derechos. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Op. cit.*, pp. 126 y ss.

²¹⁹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, *Op. cit.*, pp. 517 y ss.

²²⁰ Cfr. Orozco Henríquez, Jesús. “Artículo 110” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 9ª ed., Porrúa, México, 1997, tomo II, pp. 118 y ss.

Ahora bien, antes de referirnos a los mecanismos de tutela de los derechos fundamentales en las Constituciones estatales, resulta propicio destacar la justificación de su existencia en dicho ámbito.

Al respecto, Marcos del Rosario Rodríguez se ha pronunciado, elocuentemente, en los siguientes términos:²²¹

“Los derechos fundamentales son una parte esencial del sistema constitucional. No se comprendería el mantenimiento del orden constitucional, si no se tuviesen como base y parámetro para el ejercicio de cualquier actividad jurídica...”

Uno de los propósitos esenciales del establecimiento de mecanismos de control a nivel local, es ubicar en una dimensión correcta a los derechos fundamentales, manteniéndolos salvaguardados de cualquier vulneración o reducción de su vigencia. La creación de modelos de protección de derechos fundamentales por parte de las entidades federativas, viene a fortalecer la función complementaria que tienen las Constituciones locales junto a la Constitución Federal, en hacer valer los principios fundamentales que dan sustento al sistema jurídico. Siendo las Constituciones locales las normas rectoras dentro de su ámbito competencial, debe ser un objetivo permanente, el que sus habitantes se puedan desarrollar armónicamente a través del ejercicio y protección de sus derechos fundamentales.

La trascendencia de los derechos fundamentales en la estabilidad y desarrollo de los Estados, y en específico en la vida de sus

²²¹ Cfr. Del Rosario Rodríguez, Marcos. “Protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las constituciones locales” en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, número 11, enero-junio, 2009, pp. 217 y ss.

integrantes, justifica que existan medios de control especializados en la protección de dichos derechos. Pero sobre todo, es en la naturaleza universal de los derechos fundamentales donde se justifica que su defensa no se restrinja a un aspecto de competencias o facultades entra la Federación y las entidades federativas.

El que exista un amparo local o cualquier otro mecanismo de control constitucional, no implica la invasión de competencias por parte de los Estados a la Federación, pues está dentro de las atribuciones con la que cuentan los Estados para hacer valer los contenidos sustanciales de su Constitución. Esto significa que conforme a su autonomía, determinen la forma para hacer eficaces los derechos y mandatos establecidos en sus textos constitucionales.

No contraviene el ámbito de competencias el fortalecer la protección y eficacia de los derechos fundamentales, sino por el contrario, se propicia la solvencia y conservación del Estado Constitucional de Derecho...”

Como puede advertirse, la justificación primordial en torno a la existencia de mecanismos de protección de derecho fundamentales a nivel local, encuentra sustento en:

1. La relevancia que los derechos fundamentales tienen en la estabilidad y desarrollo de toda sociedad;
2. La naturaleza universal de los derechos fundamentales, que genera que sean protegidos tanto a nivel federal como local y,

3. La autonomía con la que cuentan las entidades federadas para mantener incólumes los derechos fundamentales previstos por sus Normas Fundamentales locales.

Finalmente, al estudiar las garantías constitucionales previstas por las diversas Constituciones estatales, es dable advertir que la gran mayoría de ellas han, en buena medida, imitado el diseño de control constitucional en materia de protección de derechos fundamentales previsto por la Constitución Federal.

En este sentido y de manera ilustrativa, a continuación se hará una breve referencia a ciertos mecanismos de protección de derechos fundamentales (jurisdiccionales y no jurisdiccionales) consagrados en algunas Constituciones estatales:

1. Desaparición de poderes. Procedimiento tendiente al restablecimiento del orden constitucional de un estado; aún y cuando no sea un procedimiento que se haya desarrollado a fondo en alguna entidad federativa, al menos en varias se establecen los lineamientos generales a seguir para este caso.²²²

2. Juicio político. Procedimiento que se sigue y la sentencia que pronuncia un cuerpo político, momentáneamente revestido del derecho de juzgar; las Constituciones estatales, por disposición de la Federal, están obligadas a desarrollar en su entidad, leyes que regulen la responsabilidad de los servidores públicos locales por faltas de competencia local, que impacten de alguna manera los derechos fundamentales de sus habitantes.²²³

²²² En el ámbito federal, es el artículo 76, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que prevé este supuesto, al señalar que es facultad del Senado de la República declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien debe convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales de los estados.

²²³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1998, pp. 68 y ss.

3. Controversias constitucionales o juicio de competencia constitucional. Procedimiento cuyo objetivo es resolver los conflictos que surjan entre diferentes órganos de gobierno locales, por leyes o actos que violen sus esferas competenciales.²²⁴

4. Acciones abstractas de inconstitucionalidad. Procedimiento cuya finalidad se traduce en plantear una posible contradicción entre leyes o decretos locales y la Constitución estatal.²²⁵

5. Acciones contra la omisión legislativa. En este supuesto, si la Constitución local le confiere la instrucción de desarrollar uno de sus preceptos al legislativo estatal y no lo hace, su omisión produce un vacío legal que se traduce en un ataque a la seguridad jurídica de los individuos.²²⁶

6. Juicio de protección constitucional de derechos fundamentales. Este juicio tiene por objeto nulificar las normas y actos de las autoridades locales que vulneren las disposiciones contenidas en la Constitución estatal y leyes secundarias que de ella emanen, en perjuicio de los particulares.²²⁷

7. Cuestión de inconstitucionalidad. Duda sobre la constitucionalidad de una norma con rango de ley local, que los jueces y tribunales pueden plantear al órgano encargado de ejercer el control jurisdiccional, a efecto de que se pronuncie sobre la misma.²²⁸

²²⁴ Para profundizar más al respecto, consúltese Astudillo Reyes, César. *Ensayo de justicia constitucional de cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, UNAM, México, 2004.

²²⁵ *Ibidem*, pp. 80 y ss.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ *Ibidem*.

8. Recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público. A través de este recurso se conocen y resuelven, en instancia única, las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formula aquél.²²⁹

9. Organismos protectores de los derechos humanos. Estos organismos al interior de las entidades federativas están considerados dentro de las garantías constitucionales, pues se activan cuando se ha vulnerado un precepto constitucional y, si bien no tienen competencia jurisdiccional, sus resoluciones comprometen políticamente a los infractores.

En resumen y como acertadamente lo expresa Del Rosario Rodríguez, resulta indispensable que, para mantener el estatus de intangibilidad de los derechos fundamentales (a nivel federal y local), se diseñen esquemas de defensa en los que se pueda garantizar una restitución o reparación adecuada, que sea igual o proporcional al daño efectuado, según sea el caso.²³⁰

Esto se logrará, sostiene el mismo autor, en la medida que el órgano encargado de ejercer el control jurisdiccional, cuente con las atribuciones necesarias para emprender una tarea en sentido progresista y extensiva en materia de derechos fundamentales.

3.4. TEORÍAS DOCTRINALES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO

En el presente apartado se harán constar las dos principales teorías o corrientes de pensamiento que han sido desarrolladas por la doctrina nacional en torno a la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales.

²²⁹ *Ibidem.*

²³⁰ *Cfr.* Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Op. cit.*, p. 223.

3.4.1. COMO LEY “REGLAMENTARIA” DE LA FEDERAL

Un sector mayoritario de la doctrina sostiene que la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales es ser una ley “reglamentaria” de la Federal.

Al respecto, el maestro Elisur Arteaga Nava afirma literalmente lo siguiente:²³¹

“Cuando en un estado, por designación de quienes hacen o reforman la constitución política del país, se da el caso de que un Congreso asuma las funciones de constituyente y, asimismo, cuando una legislatura, en uso de su facultad reformadora, introduce modificaciones a su Constitución local, técnicamente está ejerciendo la facultad de reglamentar, a nivel local, la constitución general; lo hace por virtud de un mandato expreso o implícito que en esta existe a su favor.

En este caso, en ejercicio de esa facultad, los estados están sometidos a los mismos principios que la regulan: sólo la ejercitan si se ha expedido una constitución general; no se puede contravenir en la reglamentación a ésta; sólo lo puede hacer la rama legislativa estatal; está subordinada a lo dispuesto por la general; debe hacerse operante y vigente el germen que en la constitución existe relativo a las instituciones estatales.

Con vista al principio de autonomía que regula la existencia y funcionamiento de los estados, no hay impedimento constitucional para que los legisladores locales, en uso de su facultad constituyente, excedan, sin contrariarla, a la carta magna general.

²³¹ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Op. cit.*, pp. 487 y ss.

Los estados están constreñidos a establecer como poderes únicamente los previstos o indicados en la general; pueden, según sus necesidades, crear cuantos poderes u órganos consideren indispensables para su desarrollo, atribuirles las facultades y establecerles las limitaciones que consideren pertinentes, sin invadir el campo natural propio de los órganos de existencia obligatoria.

La facultad aludida supone la posibilidad de que los constituyentes estatales reglamenten, para fines netamente locales, las instituciones previstas en la constitución general. Así, pueden dictar leyes por virtud de las cuales se hagan operantes la extradición y la publicación de las leyes federales en los periódicos oficiales locales, en uso de las facultades que para ellos derivan de los artículos 119 y 120.

Un último aspecto de dicha facultad reglamentaria es aquel que se refiere a la posibilidad que tienen las autoridades locales de proveer todo lo relativo a la subsistencia de las autoridades locales, la tranquilidad y prosperidad de sus habitantes y de las instituciones, tanto públicas como privadas, que operan dentro de sus respectivos territorios.”

En el mismo sentido, Luz del Carmen Martí Capitanachi se ha pronunciado en los siguientes términos:²³²

“...la llamada Constitución Política de una entidad federativa, no es, en sentido estricto, una Constitución, sino una ley reglamentaria de algunos apartados de la Constitución General de la República, que guarda una posición de jerarquía respecto de aquellas leyes

²³² Cfr. Capitanachi Martí, Luz del Carmen. “Las Constituciones locales en el sistema federal mexicano, ¿son verdaderas Constituciones?” en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005, pp. 379 y ss.

ordinarias que a su vez desenvuelven preceptos en ella contenidos, principalmente en relación a la organización de los poderes estatales. Así, del mismo modo que por inercia legislativa o por retórica se plasmó en la Constitución General, que los estados son libres y soberanos, y esa noción se repite en cada una de las Constituciones estatales, cuando en realidad el atributo que les corresponde es el de autonomía, por motivos semejantes se continúa denominando Constitución a un ordenamiento que no reúne ninguna de las características que ese concepto exige. En resumen, las entidades federativas son calificadas de soberanas sin serlo y las Constituciones estatales no llegan a tener ese carácter a pesar de que reciben tal denominación.

Es menester destacar que los constitucionalistas mexicanos más destacados soslayan un enfoque de esta naturaleza, y al explicar el régimen jurídico de los Estados, estudian su “Constitución”, aun cuando enfatizan en el carácter jerárquicamente inferior y reglamentario de ese cuerpo de leyes, respecto de la Constitución General, lo cual queda corroborado con lo establecido por los artículos 41 en su primer párrafo, 115, 116, 133 y 136 del ordenamiento fundamental mexicano... La evidencia histórica y la teoría jurídica respaldan la proposición enunciada arriba en el sentido de que las Constituciones de las entidades federativas no lo son...

No es sino hasta que la Constitución de la República le otorga personalidad jurídica primero a las provincias (1824), y después a los territorios, y les atribuye el carácter de Estado, que nacen a la vida jurídica y son legisladas sus “Constituciones”, a través de mal llamados Congresos Constituyentes, que en realidad no lo son, al menos no en el sentido de aquel Poder Constituyente que

representa a un pueblo determinado y que subsume la soberanía popular y se auto determina, dándose una organización jurídica y política determinada, que responde a la “Constitución real” de Lasalle y a los “factores reales del poder” de Carré de Malberg.

Se trata de cuerpos legislativos que ejercen un poder derivado y no originario, el cual les deviene de un ordenamiento supremo (Constitución Federal), que da vida a un cuerpo de normas jurídicas que carece de la posibilidad de rebasar el marco que aquél ordenamiento establece, esto es, carecen del atributo de supremacía constitucional ya que ese concepto como el de soberanía son por definición únicos.

Así, la forma de Estado, la forma de gobierno, los derechos fundamentales del ser humano, el modo de organizar al municipio libre, o la estructura básica de los tres poderes, no podrán de ningún modo, ser alterados por tales ordenamientos. Ello no es obstáculo para que sea pertinente desarrollar un campo de estudio propio de esas disposiciones jurídicas, que de manera sistemática, comprenda también el modo de ser de las instituciones locales (derecho administrativo local).

En efecto, si bien es cierto que como ley subordinada no puede rebasar el texto constitucional federal, no tiene limitante para introducir figuras jurídicas nuevas, cuya utilidad ha sido probada en otras dimensiones, o bien acuñar derechos nuevos a favor de los gobernados...”

Por su parte, Pedro Antonio Enríquez Soto, al posicionarse respecto del tema que nos ocupa, ha afirmado lo siguiente:²³³

“...Es verdad también, que las Constituciones locales se convierten en muchos casos en ley reglamentaria de la Constitución Federal, pues ésta insta a las cartas locales a reglamentar determinados principios fundamentales consagrados en la Federal, pero ello es normal en un Estado federal, porque el federalismo implica el reparto de competencias entre los dos órdenes que lo integran, la Federación y las entidades federativas. Sin embargo, la Constitución general sólo establece principios generales a los que se sujetan los estados, pero no prohíbe a los mismos exceder dichos principios en el ámbito interno, siempre que no contraríe a la Federal; eso es parte de la autonomía estatal...”

Las posturas antes expuestas pueden sintetizarse, fundamentalmente, señalando que las llamadas Constituciones políticas estatales, no reúnen las características de Constitución en sentido material, sino que se trata exclusivamente de leyes que reglamentan las materias que les son reservadas por la Constitución Federal, cuyo ámbito no pueden rebasar.

3.4.2. COMO LEY “COMPLEMENTARIA” DE LA FEDERAL

Por otra parte, existen algunos académicos como Manuel González Oropeza, que sustentan la postura de que las Constituciones estatales son una delegación del poder constituyente con la finalidad de “complementar” el contenido propio de la Constitución Federal.²³⁴

²³³ Cfr. Enríquez Soto, Pedro Antonio. “Régimen constitucional de las entidades federativas” en *Estudios de Derecho Procesal Constitucional*, coord. por David Cienfuegos Salgado, Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local, México, 2008, pp. 121 y ss.

²³⁴ Cfr. González Oropeza, Manuel. “Desarrollo del control constitucional en las entidades federativas” en *La justicia constitucional en las entidades federativas*, Porrúa, México, 2006, pp. 388 y ss.

Dicha teoría basa sus argumentos en las siguientes breves consideraciones:

En la Constitución de 1824, cuyo modelo fue el texto original de la Constitución de Estados Unidos de 1787, no se incluyó un catálogo de derechos fundamentales, por lo que correspondió a las Constituciones de las diversas entidades federativas establecer cuáles serían tales derechos. No fue sino hasta la Constitución de 1857 que se federalizaron los derechos del hombre y su regulación se sustrajo inicialmente del ámbito estatal.

Dicha federalización no implica una exclusión por parte de los estados para *colaborar o complementar* la regulación de las garantías individuales, ya que según el texto vigente de nuestra Constitución Federal, los estados están autorizados para colaborar en distintas materias que se encuentran enunciadas en el contenido mismo de dicho ordenamiento.

Sin embargo, tal colaboración no puede significar la restricción de ninguna de las garantías individuales contempladas en la Constitución Federal, toda vez que la definición y protección de dichas garantías es, desde 1857, competencia exclusiva de la Federación.

Asimismo, se exploran las siguientes posibilidades teóricas:

1. La facultad de los gobernados para suspender las denominadas garantías locales, diversas de las federales, en tanto que son simplemente sus complementos o adiciones a la Constitución Federal, y

2. La implementación de instrumentos de protección por parte de las entidades federativas hacia aquellos derechos complementarios previstos en sus respectivas Constituciones.

El análisis de estos derechos complementarios conduce a un rico e inexplorado campo sobre la regulación constitucional de los estados en materia de derechos fundamentales, toda vez que los mismos han sido esencialmente regulados en los textos constitucionales y legales de las entidades federativas.

Su historia constitucional contempla múltiples derechos que posteriormente la Constitución Federal ha recogido en su texto, muchos de ellos originalmente establecidos en algunas de las entidades federativas de la República.

Así pues y a guisa de ejemplo, pueden mencionarse los siguientes derechos complementarios:

1. Derecho a casarse y fundar una familia;
2. Igualdad de los niños nacidos fuera de matrimonio;
3. Derecho a participar en la vida cultural, artística, científica, tecnológica y deportiva de la comunidad;
4. Derecho a cultivar la tierra;
5. Derecho a ser alimentado con los fondos públicos si es detenido o preso;
6. Derecho a tener contestación en un plazo perentorio y determinado a las peticiones presentadas a la autoridad;
7. Garantía a la exacta aplicación de la ley en las resoluciones administrativas;

8. Derechos del menor de edad;
9. Derechos de los ancianos;
10. Derecho a una vida sana, digna y decorosa, y
11. Derecho a terminar sus diferencias por medio de árbitros.

De lo anterior se advierte que esta teoría basa sus argumentos en la complementariedad que pueden llevar a cabo las Constituciones estatales respecto de la Constitución Federal en materia de derechos fundamentales, sin embargo, la misma línea argumentativa funciona para el resto de los contenidos de aquéllas, siempre y cuando al “complementar” en algún sentido a la Norma Fundamental del Estado mexicano, no transgredan sus disposiciones.

3.5. CONSIDERACIONES PERSONALES EN TORNO A LAS TEORÍAS DOCTRINALES QUE HAN PRETENDIDO EXPLICAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO

De la lectura y análisis de las posturas previamente referidas en torno a la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales, se desprenden las siguientes reflexiones personales:

Por cuanto hace a la teoría que afirma que las Constituciones estatales son leyes “reglamentarias” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta oportuno señalar que se está parcialmente de acuerdo con la misma, en razón de lo siguiente:

En el orden jurídico mexicano, el sistema de competencias así como la facultad que tienen las entidades federativas de darse sus propias Constituciones se encuentra previsto por el artículo 124 de la Constitución Federal y la naturaleza

suprema de las mismas deviene del diverso artículo 41, párrafo primero, del mismo ordenamiento:

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

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

En tal virtud y como resultado de un esfuerzo interpretativo, se desprende la posibilidad de considerar que las Constituciones estatales tengan la calidad de leyes reglamentarias (única y exclusivamente) de los artículos 41 y 124 constitucional y no así de la Constitución Federal en su conjunto, toda vez que la atribución que guardan las entidades federativas de darse sus propias normas supremas deviene directamente de dichos preceptos legales.

Lo anterior se afirma de tal manera puesto que sostener lo contrario sería tanto como aceptar que:

1. Tanto las Constituciones estatales como las leyes federales guardan el mismo sentido, alcance y naturaleza jurídica;
2. Existe una Constitución por cada entidad federativa que reglamenta contenidos propios de la Constitución Federal, y

3. Las Constituciones estatales se encuentran en posibilidad de reglamentar las instituciones previstas en la Constitución general (otorgándole contenido a la misma) como lo hacen las denominadas “leyes federales”, aspecto cuestionable en virtud de que el ámbito de validez y aplicación de tales Constituciones se constriñe únicamente a la entidad federativa de que se trate y no así a toda la Federación como, en su caso, lo hacen la Ley Federal del Trabajo, Ley de Amparo, entre otras, que tienen aplicación en toda la República Mexicana.

Ahora bien, en relación con la teoría que señala que las Constituciones estatales son leyes “complementarias” de la federal, es dable afirmar que no se comparte el sentido de la misma, en virtud de lo siguiente:

El principio de supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encuentra su enunciado general y explícito en los artículos 40 y 133 constitucionales, que a la letra señalan:

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

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

Bajo dicho contexto, la supremacía constitucional deriva de varios datos ineludibles, a saber:²³⁵

1. La Constitución incorpora los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige;
2. Crea a los poderes públicos del Estado;
3. Delimita sus funciones (positiva y negativamente);
4. Recoge los procedimientos de creación normativa, y
5. Reconoce los derechos fundamentales de los habitantes del Estado Mexicano.

Por ello, resulta oportuno subrayar que en el sistema jurídico mexicano, la naturaleza suprema de la Constitución Federal niega la posibilidad de que la misma se encuentre sometida a otro cuerpo normativo, sea superior o inferior, sino por el contrario, requiere que todo orden jurídico esté de acuerdo con la misma, es decir, que ningún acto de autoridad esté por encima de ella.

En este sentido, el distinguido jurista austriaco Hans Kelsen, autor de la *Teoría Pura del Derecho*,²³⁶ plantea que el orden jurídico de un país se encuentra estructurado en un sistema piramidal, en el cual su vértice está ocupado por una norma hipotética fundamental, de la que deriva la validez de todo el orden jurídico nacional. En dicho sistema, el orden jurídico no se integra por normas de un mismo nivel, sino por normas que se encuentran jerarquizadas, distinguiéndose las normas primarias o fundamentales y las secundarias o derivadas.

²³⁵ Cfr. Aragón, Manuel. "Sobre las nociones de supremacía y supra legalidad constitucional" en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 50, 1986, p. 11.

²³⁶ Para profundizar más al respecto, consúltese, Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*, *Op. cit.*

La teoría kelseniana sostiene que la validez de las normas secundarias o derivadas se fundamenta en que se presupone que fueron creadas de acuerdo con la existencia de otras cuya validez se admite, y la norma cuya validez no puede derivar de otra superior es la ley fundamental. Dicho en otras palabras, todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituyen un orden o sistema normativo.

La estructura escalonada y piramidal del orden jurídico a que se refiere Kelsen, se puede apreciar claramente en el sistema jurídico mexicano, en el que existe una subordinación de las normas jurídicas secundarias a la Constitución general de la República.

Así, de conformidad con esta teoría, la única ley que legal, ideológica y políticamente puede denominarse suprema, es la Constitución. En virtud de ello, toda norma jurídica secundaria tendrá validez dentro de nuestro sistema legal únicamente si sus disposiciones son acordes a los principios establecidos en la Constitución.

Por ende, aún y cuando en la doctrina constitucional son múltiples y diversas las definiciones que se ofrecen de la Constitución, desde el punto de vista formal, la misma es la norma jurídica fundamental de un Estado, expedida por el Poder Constituyente, la cual se caracteriza por ser ley suprema del sistema jurídico vigente.

Asimismo, otra característica trascendente y determinante de su naturaleza de norma suprema, es que la validez de todos los demás ordenamientos jurídicos, independientemente del lugar que ocupen en la jerarquización normativa, está supeditada a la Constitución, la cual se distingue también porque su reforma, adición o modificación, sólo es posible mediante un procedimiento legislativo

especial, distinto y más riguroso que el establecido para la reforma, adición, modificación, derogación o abrogación de las leyes ordinarias.

Así pues y desde un enfoque personal, el hecho de aceptar que las Constituciones estatales puedan “complementar” o “completar” a la Federal sería tanto como afirmar que esta última es una norma fundamental *inacabada o incompleta*, lo cual, en sí mismo y apegado rigurosamente al principio de supremacía constitucional, resulta ser un contrasentido.²³⁷

Lo anterior, toda vez que de la lectura del artículo 133 constitucional se desprende que las Constituciones estatales no pueden contravenir a la Federal en virtud de que ello implicaría asumir, de alguna manera, que esta última sea una “norma vacía” o “carente de contenido”, lo cual en sí mismo atenta contra su supremacía como norma fundamental dentro del orden jurídico nacional.

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera, a título personal, que las Constituciones estatales son actos legislativos de orden secundario respecto de la Constitución Federal, esto es, son instrumentos jurídicos emanados de la propia Carta Magna, con contenido y jurisdicción propios y específicos, que no reglamentan ni complementan a ésta, sino que comparten una doble calidad de ser normas emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, secundarias de ésta y al mismo tiempo norma fundamental dentro del ámbito de validez de la entidad federativa en la que cobra plena vigencia.

²³⁷ No es óbice que la Constitución de 1857 —por cuanto hace al tema vinculado con los derechos fundamentales— haya sido complementada por diversas Constituciones estatales en aquel tiempo, toda vez que a partir de la conformación de la misma y posteriormente de la diversa de 1917, se convirtieron, respectivamente, en norma fundamental del Estado Mexicano complementaria de las Constituciones estatales y no viceversa.

CONCLUSIONES

Una vez desarrollados los tres capítulos que conforman el presente trabajo de investigación, se concluye lo siguiente:

1. Un sistema federal se constituye con base en una Constitución general que establece la estructura organizacional del Estado, integrada por un Estado global que representa internacionalmente a varios estados componentes y que cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades, conservando la unidad pero al mismo tiempo reconociendo la autonomía interior de los estados miembros dirigidos por gobiernos locales, dotados de facultades para realizar tareas y acciones para sus habitantes.

2. Lo anterior da lugar a la concurrencia de dos órdenes gubernamentales que propician y garantizan un lazo de unión general y una pluralidad de particularidades en los aspectos políticos, económicos y sociales, con sistemas jurídicos que se complementan entre sí: el ámbito federal y el ámbito estatal.

3. El reconocimiento del principio de autonomía local resulta indispensable para comprender el papel que juegan las entidades federativas en el contexto mismo del federalismo y como presupuesto institucional indispensable para el surgimiento y permanencia del derecho constitucional y la justicia constitucional en el ámbito local.

4. Bajo el mismo orden de ideas, el principio de autonomía debe ubicarse en el contexto de una particular forma de Estado. Dentro de un Estado de naturaleza federal, su reconocimiento se traduce en la coexistencia de una diversidad de sistemas jurídicos autosuficientes y en la estratificación de niveles de gobierno y órganos de decisión. La convivencia de más de un sistema normativo no implica, por otro lado, dejar de vincularse a un nivel de gobierno y a

un ordenamiento superior que es precisamente el que los delimita y que se sobrepone en calidad de coadyuvante y garante de la unidad del Estado.

5. La capacidad de “auto organización” de las entidades federativas se ubica como la principal consecuencia de la consagración del principio de autonomía local. En tal virtud, la amplitud o estrechez de tal auto organización depende, en buena medida, de la extensión con que se consideren las diferentes vertientes en las que se manifiesta la autonomía (normativa o institucional, política, administrativa y financiera). Además de implicar el permiso para la expedición de una Constitución propia, el reconocimiento del principio de autonomía representa el ejercicio de una decisión real de individualización de los fines últimos de la entidad federativa, de estructuración de los poderes estatales y de asignación del cumplimiento concreto esos fines a cada uno de esos poderes.

6. En el ámbito constitucional encontramos una constante preocupación de la doctrina jurídica por el estudio, análisis y propuestas sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, olvidándonos de que cada entidad federativa cuenta con una Constitución estatal, cuestión que merece nuestro esfuerzo y atención con el propósito de dilucidar la naturaleza jurídica y alcances de esa clase de ordenamientos jurídicos dentro de un sistema federado como el nuestro.

7. Al respecto, la doctrina ha quedado dividida entre quienes opinan que la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales es ser una ley “reglamentaria” de la general y aquéllos que afirman que se trata de una ley meramente “complementaria”.

8. Se está parcialmente de acuerdo con la teoría que sostiene que las Constituciones estatales son leyes “reglamentarias” de la diversa Federal, toda vez que de un esfuerzo interpretativo, se desprende la posibilidad de considerar que las cartas locales guardan esa calidad, única y exclusivamente, respecto de

los artículos 41 y 124 constitucionales y no así de la Norma Fundamental en su conjunto, pues la atribución que tienen las entidades federativas de darse sus propias normas supremas deviene directamente de dichos preceptos legales.

9. No se está de acuerdo con la teoría que afirma que las Constituciones estatales son leyes “complementarias” de la Constitución Federal, toda vez que con base en el principio de supremacía constitucional previsto por los artículos 40 y 133 constitucionales, el hecho de admitir que las primeras puedan complementar a la segunda sería tanto como convalidar que la Norma Fundamental del Estado mexicano es un ordenamiento inacabado o incompleto, lo cual, en sí mismo y ajustado estrictamente al principio antes referido, resultaría ser un contrasentido.

10. Así pues y desde nuestra óptica personal, la naturaleza jurídica de las Constituciones estatales podría traducirse en ser actos legislativos de orden secundario respecto de la Constitución Federal, esto es, instrumentos jurídicos emanados de la propia Carta Magna, con contenido y jurisdicción propios y específicos, que no reglamentan ni complementan a ésta, sino que comparten una doble calidad de ser normas emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, secundarias de ésta y al mismo tiempo norma fundamental dentro del ámbito de validez de la entidad federativa en la que cobra plena vigencia.

11. Por último, aún cuando el derecho y la justicia constitucional local son materias que han sido objeto de un plausible desarrollo doctrinal en los últimos años, escasos son los estudios y/o teorías encaminadas a definir la verdadera naturaleza jurídica de las Constituciones estatales, por lo que es deseable fomentar el debate e intercambio de ideas a efecto de definir el sentido y alcances de este tipo de normas, como un elemento indispensable para la obtención y buen funcionamiento de un genuino sistema federal.

BIBLIOGRAFÍA SELECTA

1. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 8ª ed., Porrúa, México, 1998.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, coord. por Alicia Hernández Chávez, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1997.
3. Ainaga Vargas, María del Carmen. “Inviolabilidad, supremacía y reformas a la Constitución local” en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005.
4. Andrade Sánchez, Eduardo. “Comentario al artículo 40” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 11ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1997.
5. Aragón, Manuel. “Constitución y Derechos Fundamentales” en *la obra colectiva Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, México, 1993.
6. ----- . “Sobre las nociones de supremacía y supra legalidad constitucional” en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 50, 1986.
7. Argullol, Enric (dir.). *Federalismo y autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004.
8. Armenta López, Leonel Alejandro. *Federalismo*, Porrúa, UNAM, 2010.

9. Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, 1998.
10. Astudillo Reyes, César Iván. “La justicia constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas” en *Estudios de Derecho Procesal Constitucional*, coord. por David Cienfuegos Salgado, Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local, México, 2008.
11. ----- . *Ensayo de justicia constitucional de cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, UNAM, México, 2004.
12. Bassol Coma, Martín. “La distribución de competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas” en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coord. por Sebastián Martín Retortillo Baquer, Civitas, Madrid, 1991.
13. Bidart, Campos, Germán J. *El Poder*, EDIAR, Buenos Aires, 1985.
14. Bodin, Jean. *Los seis libros de la República*, trad. de Pedro Bravo Gala, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1997.
15. Boiser, Sergio. “Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional” en *El Trimestre Económico*, 52.205, México, 1985.
16. Bryce, James. *The American Commonwealth*, Charles H. Seagal, Chicago, 1981.
17. Burdeau, Georges. *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM, México, 1985.

18. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979.
19. Capitanachi Martí, Luz del Carmen. “Las Constituciones locales en el sistema federal mexicano, ¿son verdaderas Constituciones?” en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005.
20. Carbonell, Miguel (coord.). *Diccionario de derecho constitucional*, UNAM-Porrúa, México, 2002.
21. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
22. Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, 7ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1999.
23. Carrillo Prieto, Ignacio. “Las declaraciones de derechos en las primeras Constituciones de las entidades federativas mexicanas” en *Anuario Jurídico III-IV, 1976-1977*, UNAM, México, 1977.
24. Castro, Juventino V. *El Artículo 105 Constitucional*, Porrúa, México, 1997.
25. Chávez Hernández, Alicia. “Las tensiones internas del federalismo mexicano” en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, coord. por Alicia Hernández Chávez, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1997.
26. Cienfuegos Salgado, David (comp.). *Constitucionalismo local*, 1ª ed., Porrúa, México, 2005.

27. Del Rosario Rodríguez, Marcos. "Protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las constituciones locales" en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, número 11, enero-junio, 2009.
28. Díez de Urduvía Fernández, Xavier. *El sistema federal mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas*, 1ª ed., Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2003.
29. ----- . *El Estado en el contexto global*, Porrúa, México, 2008.
30. Enríquez Soto, Pedro Antonio. "Régimen constitucional de las entidades federativas" en *Estudios de Derecho Procesal Constitucional*, coord. por David Cienfuegos Salgado, Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local, México, 2008.
31. Eto Cruz, Gerardo. "John Marshall y la sentencia Marbury vs. Madison" en *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., Porrúa, México, 2003.
32. Fernández Segado, Francisco. *El federalismo en América Latina*, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, 2003.
33. Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón*, Trotta, España, 1994.
34. ----- . *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Trotta, España, 1999.
35. Fix Fierro, Héctor. "La otra justicia. Breves Reflexiones sobre la Reforma Judicial en las Entidades Federativas" en *La Administración de Justicia en México, Revista AMINAPE*, número 3, enero-junio, México, 1997.

36. Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 1999.
37. Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1998.
38. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 16ª ed., Porrúa, México, 1975.
39. Friedrich, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia*, trad. de Agustín Gil Lasierra, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975.
40. Galván Rivera, Mariano. *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*, Porrúa, México, 1988.
41. Gámiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 2ª ed., UNAM, México, 2000.
42. García Morillo, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona, 1998.
43. García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.
44. Garrido Falla, Fernando. "La descentralización Administrativa", en *Revista de Administración, Instituto Nacional de Administración Pública*, números 63-64, Julio-Diciembre, México, 1985.
45. Gierke, Otto Von. *Teorías Políticas de la Edad Media*, trad. de Julio Irazusta, Huemul, Buenos Aires, Argentina, 1963.

46. González Oropeza, Manuel. "Desarrollo del control constitucional en las entidades federativas" en *La justicia constitucional en las entidades federativas*, Porrúa, México, 2006.
47. González Uribe, Héctor. *Teoría política*, 14ª ed., Porrúa, México, 2004.
48. Graves, Brooke. *Major Problems in State Constitutional Revision*, Public Administration Service, Chicago, 1960.
49. Groppali, Alessandro. *Doctrina general del Estado*, trad. de Alberto Vásquez del Mercado, Porrúa, México, 1944.
50. Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez Pellegrini, Sarah. "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional" en *Revista de Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 1, Primer Semestre, México, 1994.
51. Häberle, Peter. *El Estado constitucional*, trad. por Héctor Fix-Fierro, UNAM, México, 2003.
52. ----- . El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional, 1ª ed., UNAM, México, 2006.
53. Hamnett, Brian. *Raíces de Insurgencia en México. Historia regional. 1750-1824*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
54. Hauriou, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*, Reus, Madrid, España, 1927.
55. Hernández, Alicia. *La tradición republicana del buen gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

56. Herrera y Lasso, Manuel. *Centralismo y federalismo, 1814-1843, Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.
57. Javier Romero, Jorge. "Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo" en *La Ciencia Política en México*, coord. por Mauricio Merino, Biblioteca Mexicana, Fondo de Cultura Económica, Consejo para la Cultura y las Artes, México, 2000.
58. Jellinek, Georg. *Compendio de la teoría general del Estado*, por G. García Máynez, Manuel de J Nucamendi editor, México, 1936.
59. ----- . *Teoría general del estado*, Oxford University Press, México, 1999.
60. Keller, Morton. "The Politics of State Constitutional Revision, 1820-1930" en *Hall, Kermit, The Constitutional Convention as an Amending Device*, American Historical Association and American Political Science Association, Washington, 1981.
61. Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del estado*, UNAM, México, 1988.
62. ----- . *Teoría pura del derecho*, 8ª ed., Porrúa, México, 1995.
63. King, Preston. *Federalism and Federation*, Croom Helm, Londres y Camberra, 1982.
64. Lutz, Donald. "The Purposes of American State Constitutions" en *Publius. The Journal of Federalism*, 1982.

65. ----- . *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, Estados Unidos de América, 1980.
66. Marazuela Bermejo, Almudena. "El principio de autonomía local en el ordenamiento español" en *La administración pública española*, dir. por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, INAP, Madrid, 2002.
67. Marquet Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975.
68. Mouskheli, M. *Teoría jurídica del Estado federal*, trad. por Armando Lázaro y Ros, Editora Nacional, México, 1981.
69. Nieto Castillo, Santiago y Vado Grajales, Luis Octavio. "Notas para el estudio del constitucionalismo local" en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005.
70. Nieto García, Alejandro. "La organización local vigente: uniformismo y variedad" en *Descentralización administrativa y organización política*, coord. por Sebastián Martín Retortillo, Alfaguara, Madrid, 1973.
71. Nogueira Alcalá, Humberto. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, UNAM, México, 2003.
72. Nohlen, Dieter. "Descentralización política. Perspectivas comparadas" en *Descentralización política y consolidación democrática Europa-América del Sur*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
73. Orozco Henríquez, Jesús. "Artículo 110" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 9ª ed., Porrúa, México, 1997.

74. Parejo Alfonso, Luciano. "La autonomía local. Contenido constitucional y configuración legal básica" en *Cuadernos de Derecho Judicial*. Administración Autonómica, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992.
75. ----- . Garantía institucional y autonomías locales, IEAL, Madrid, 1981.
76. Peces Barba, Gregorio, et al. *Derecho Positivo de los Derechos Humanos*, Editorial Debate, Madrid, 1987.
77. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, 36ª ed., Porrúa, México, 2003.
78. Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*, Comares, Granada, España, 2003.
79. Retortillo Baquer, Sebastián Martín. "Descentralización Administrativa y Organización Política", en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, Instituto Nacional de Administración Pública, números 63-64 Julio-Diciembre, México, 1985.
80. Ríos Vega, Luis Efrén. "La justicia constitucional local en Coahuila" en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005.
81. Rojas, Daniel Armando. *Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
82. Rossiter, Clinton. *The Federalist Papers*, New American Library, Nueva York, 1961.

83. Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, trad. por Consuelo Bergés, 7ª ed., Aguilar, Buenos Aires.
84. Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, 2ª ed., Porrúa, México, 1997.
85. Sánchez Morón, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas-UCM, Madrid, 1990.
86. Sánchez Rodríguez, Alberto. "La justicia constitucional en México; parcialidad en la defensa de la supremacía constitucional" en *Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, coord., por Máximo N. Gámiz Parral, César Astudillo, Isidro de los Santos Olivo y Gonzalo Armienta Hernández, UNAM, México, 2009.
87. Sánchez Sáez, José Antonio. *Autonomía local y descentralización, su naturaleza jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
88. Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
89. Schmill, Ulises. "Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal", en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, Fontamara, México, 2003.
90. Selsam, J. Paul. *The Pennsylvania Constitution of 1776: a Study in Revolutionary Democracy*, Philadelphia University of Pennsylvania Press, Estados Unidos de América, 1936.

91. Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, 1ª ed., UNAM, México, 2008.
92. Solorio Ramírez, Daniel. “La precariedad constitucional de los gobiernos de los estados” en *Constitucionalismo local*, comp. por David Cienfuegos Salgado, 1ª ed., Porrúa, México, 2005.
93. Soto Flores, Armando. *Teoría de la Constitución, Supremacía Constitucional*, Porrúa, México, 2003.
94. Stern, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
95. Story, Joseph. *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, Colección Grandes Clásicos del derecho, vol. 6, Oxford University Press, México, 1999.
96. Tarr, Alan. *Comprendiendo las Constituciones estatales*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009.
97. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 30ª ed., Porrúa, México, 1996.
98. ----- . *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª ed. actualizada, Porrúa, México, 1998.
99. Ugalde, Vicente. “Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano” en *Los grandes problemas de México —XIII— Políticas públicas*, coord. por José Luis Méndez, 1ª ed., El Colegio de México, 2010.

100. Valadés Ríos, Diego. "Los límites del constitucionalismo local" en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fiz-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Derecho constitucional, tomo I, UNAM, México, 1988.
101. Vásquez Cruz, Leovigildo. *La soberanía de Oaxaca en la revolución*, Editorial Casa Velux, México, 1959.
102. Vázquez, Josefina Zoraida. "El federalismo mexicano, 1823-1847" en *Carmagnani, Marcelo (coord.), Federalismo latinoamericano: México/Brasil/Argentina*, Fondo de Cultura Económica – Colegio de México, México, 1993.
103. Vose, Clement. "Discussion of the American Constitutional Tradition: its Impact and Development" en *Hall, Kermit, The Constitutional Convention as an Amending Device*, American Historical Association and American Political Science Association, Washington, 1981.
104. Watts, R.L. "The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations" en *Handbook of Federal Countries*, coord. por Griffiths, Anne y Karl Nerenberg, Forum of Federations, McGill Queen's, Montreal, 2002.
105. ----- . *Comparing Federal Systems in the 1990s*, McGill Queen's University Press, Kingston, 1996.
106. Wheare, K.C. *Federal Government*, 4^a ed., Oxford University Press, Londres, 1963.
107. Wheeler, John Jr. *Salient Issues of Constitutional Reform*, National Municipal League, Nueva York, 1961.

108. Wood, Gordon S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Norton, Nueva York, 1969.
109. Xavier Guerra, Francois. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
110. Zink, Harold. *Modern Governments*, 2ª ed., Princeton, D. Van Nostrand Company. Inc., 1963.
111. Zorrilla Martínez, Pedro. "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa" en *Revista de Administración Pública*, Descentralización, Instituto Nacional de Administración Pública, números 63-64, Julio-Diciembre, México, 1985.

LEGISLACIÓN:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OTRAS FUENTES:

1. Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed., Real Academia Española, 2001.
2. [Http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ir200188.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ir200188.html).
3. [Http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=198426](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=198426).