



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA S.E.P

CON NUMERO DE ACUERDO 944893 DE FECHA 24-III-94

**"ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA CONFERENCIA
NACIONAL DE GOBERNADORES. UNA PERSPECTIVA
FEDERALISTA"**

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

P R E S E N T A

GILDA VELÁZQUEZ MASON

**DIRECTOR DE TESIS: MTRO. RAFAEL ESTRADA
SÁMANO**

MEXICO D. F.

2014

**"ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA CONFERENCIA
NACIONAL DE GOBERNADORES. UNA PERSPECTIVA
FEDERALISTA"**

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

P R E S E N T A

GILDA VELÁZQUEZ MASON

**DIRECTOR DE TESIS: MTRO. RAFAEL ESTRADA
SÁMANO**

MEXICO D. F.

2014

**"ANÁLISIS CONSTITUCIONAL
DE LA CONFERENCIA
NACIONAL DE
GOBERNADORES. UNA
PERSPECTIVA FEDERALISTA"**

“Fiat voluntas tua”

A Dios, con amor y por amor.

“Ama y haz lo que quieras”

A mi madre, mi ejemplo, mi admiración y a quien le debo la vida y mi profesión.

“To do good, do it well”

A mi padre, consejero, amigo y en cuyo ojos encuentro mi reflejo.

“Happiness is only real when shared”

A mis hermanos, mi herencia, motivación y compañeros de alegrías y tristezas.

“Amicus protectio fortis”

A mis amigos, verdaderas bendiciones en mi vida que me acompañan a cada paso.

“Serviam”

A la Obra, a quien le debo el cuidado de mi educación, mis amistades y tantas alegrías.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 5 del Reglamento para la Titulación por Tesis en la Licenciatura en Derecho, vigente al momento de esta redacción, se manifiesta que la presente investigación se realizó con base en los Criterios Editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Enciclopedia Jurídica Mexicana establecidos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

ÍNDICE

Contraportada.....	2
Dedicatorias.....	4
Índice.....	6
Introducción.....	9
Capítulo I: Conferencia Nacional de Gobernadores.....	12
I.I Definición.....	12
I.II Antecedentes.....	12
I.III Lineamientos de la CONAGO.....	17
A. Pleno de Gobernadores.....	18
a) Reuniones del Pleno de Gobernadores.....	19
b) Miembros del Pleno de Gobernadores.....	22
c) Enlaces.....	22
d) Presidente y Vicepresidentes del Pleno de Gobernadores.....	23
e) Declaratorias del Pleno de Gobernadores.....	24
B. Consejo Permanente de la CONAGO.....	24
C. Comisiones de Gobernadores.....	25
a) Coordinador y Vicecoordinador de las Comisiones de Gobernadores...	27
b) Reuniones de las Comisiones de Gobernadores.....	28
D. Secretaría Técnica.....	29
E. Información generada por la CONAGO.....	30
I.IV Principales actividades de la CONAGO desde su creación.....	30
A. En materia de recursos públicos.....	30
B. Proyectos de iniciativas de ley y reformas constitucionales.....	33
C. Presencia y reconocimiento federal de la Conferencia Nacional de Gobernadores.....	36
D. Asuntos migratorios.....	38

E. Relaciones exteriores.....	40
Capítulo II: Sistema Constitucional Mexicano.....	42
II.I Supremacía constitucional.....	43
II.II Inviolabilidad de la Constitución.....	47
II.III Forma de gobierno determinada por la Constitución.....	48
II.IV Las Entidades Federativas.....	55
A. Obligaciones Positivas para los Estados.....	72
B. Prohibiciones a los Estados.....	73
C. Facultad de intervención de los poderes centrales.....	75
II.V Poder Ejecutivo Estatal.....	76
II.VI El Distrito Federal.....	78
Capítulo III: Derecho Administrativo.....	82
III.I La actividad estatal y el fin del Estado.....	82
III.II Las funciones del Estado.....	84
A. La función legislativa.....	87
B. La función jurisdiccional.....	88
C. La función administrativa.....	90
III.III El principio de legalidad en el Derecho Administrativo.....	91
Capítulo IV: ¿Es la CONAGO una entidad constitucional?.....	93
IV.I Reunión de los gobernadores.....	93
IV.II Reunión del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	98
IV.III Presupuesto de la Conferencia Nacional de Gobernadores.....	99
IV.IV Análisis constitucional de las actividades realizadas por la CONAGO..	102
A. En materia de recursos públicos.....	102

B. Proyectos de iniciativas de ley y reformas constitucionales elaboradas por la CONAGO.....	109
C. Asuntos migratorios y Relaciones exteriores.....	112
D. Presencia y reconocimiento federal de la Conferencia Nacional de Gobernadores.....	114
IV.V Análisis comparado de la <i>National Governors Association</i> de los Estados Unidos de América.....	115
Conclusiones.....	120
Bibliografía.....	126

INTRODUCCIÓN

El insigne jurista alemán Karl Loewenstein escribió: “La política no es sino la lucha por el poder”. Cuando el poder político no está restringido y limitado por el Derecho tiende a excederse, pudiendo llegar a transformarse en tiranía y en un arbitrario despotismo. “El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente”, sostenía el maestro de la Universidad de Múnich.

En aras de evitar la absoluta corrupción, la forma de gobierno federal adoptada por nuestro país distribuye las competencias según las funciones estatales y los órdenes de gobierno, de conformidad con el fin de la actividad estatal.

Esta distribución de competencias es conocida doctrinalmente como “teoría de división de poderes”, la cual establece un sistema de pesos y contrapesos que pretende evitar la corrupción de los actores del poder y permitir el desarrollo de la vida política hacia el bien público temporal.

Los principios fundamentales de ésta forma de gobierno están establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que contiene los elementos jurídicos y políticos esenciales para el adecuado desarrollo de nuestra sociedad, determinados por la soberanía del Poder Constituyente.

No obstante lo anterior, el desarrollo de la actividad política ha permitido la existencia de los denominados “extra poderes”, los cuales se traducen como órganos con importantes competencias que a veces no sólo desconocen nuestro sistema constitucional y la forma de gobierno federal, sino que son ignorados por los Órganos legítimamente establecidos, quienes toman una postura pasiva ante su evidente poder fáctico o, incluso, simuladamente jurídico.

Caso especial es el de la Conferencia Nacional de Gobernadores, pues dicha entidad constituye un “extra poder” creado a partir de figuras políticas

constitucionalmente reconocidas, como son los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Es decir, no se trata de un poder meramente fáctico, sino de una desviación y extralimitación del poder político que les es reconocido a los Titulares de los Ejecutivos locales por la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos.

El objetivo del presente estudio es, de manera general, confrontar la existencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, si el lector nos lo permite y la investigación resulta fructífera, también realizar una reflexión de la forma de gobierno establecida por nuestra Ley Fundamental, en contraposición de la realidad que pretende regular y la eficiencia de mantener intactos los principios bajo los cuales fue instituída.

Iniciamos nuestro estudio a través del análisis de la esencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, de la mano de sus propias Declaratorias y la actividad que ha dejado plasmada en ellas. Determinaremos su concepto, forma de funcionamiento y actividades principales que puedan trascender a nuestra hipótesis, a fin de dejar claro su papel en nuestro marco jurídico-constitucional.

El segundo capítulo está orientado a comprender el marco jurídico-constitucional y la forma de gobierno por él instituída, haciendo especial énfasis en la característica de una República Federal. Esta parte de nuestro estudio va encaminada a comprender cuáles son los principios que rigen hoy nuestro Estado de Derecho, el papel de cada orden de gobierno y la distribución de competencias entre ellos.

En el tercer capítulo nos adentramos brevemente al Derecho Administrativo, en donde analizamos la actividad del Estado para buscar concretar los fines que éste persigue, esto desde una postura jurídico-política. Dicho estudio es fundamental para comprender que los fines del Estado son comunes a los fines de la

Administración Pública, pues es el Estado quien realiza la función administrativa, por medio del Órgano Ejecutivo.

En efecto, el fin del tercer capítulo es comprender cómo el gobernador de un Estado, como Titular de la Administración Pública local, se encuentra necesariamente vinculado a la estructura estatal y sus fines, por lo que no puede comportarse de manera ajena a los mismos, ni establecer sus propios medios para alcanzarlos.

Finalmente, el cuarto capítulo confronta a la Conferencia Nacional de Gobernadores con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de establecer su discordancia o concordancia con la misma y, en consecuencia, su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos tener presente que no basta con calificar un fenómeno como el estudiado como constitucional o no y encontrar el medio de control constitucional que restablezca el orden y la supremacía de dicho ordenamiento, sino que es necesario aprovechar la oportunidad de reflexión para repensar el Derecho sobre el cual se desarrolla nuestra vida diaria.

En este sentido, no dejaremos pasar la ocasión para, en caso de que así resulte, plantear una reflexión seria respecto de la forma de gobierno que ostenta nuestro país y la conveniencia o no de dar un paso hacia la adaptación o evolución que nuestra sociedad requiera.

CAPÍTULO I: CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

I.I DEFINICIÓN

La Conferencia Nacional de Gobernadores (en adelante CONAGO o la Conferencia) pretende ser un foro permanente que busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México.¹

El Diccionario de la Lengua Española define como conferencia, en el caso aplicable, a la *“reunión de representantes de Gobiernos o Estados, de comunidades eclesíásticas y de agrupaciones de otra índole, para tratar asuntos de su competencia”*.²

A partir de lo anterior, podemos concluir que, de acuerdo con la definición de conferencia, la CONAGO es la reunión de los representantes de los gobiernos de los Estados que conforman la República Mexicana, es decir, los gobernadores, para tratar asuntos de su competencia.

Una vez definida gramaticalmente la naturaleza de la Conferencia Nacional de Gobernadores, es necesario conocer las circunstancias bajo las cuales se originó y las razones que llevaron a los mandatarios estatales a conglomerarse, situación por la cual entraremos al análisis de sus antecedentes.

I.II ANTECEDENTES

Durante el siglo XX, la sociedad mexicana sufrió grandes transformaciones. Pasó de ser una sociedad agraria a una sociedad urbana, acompañada de un inmenso crecimiento en la población.

¹ Cfr. “Sobre la Conago”, <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>.

² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=conferencia>.

En esta época se dieron varios periodos de prosperidad económica, relegando las actividades agraria y minera, para dar paso a la industria y los servicios.

En materia política, los gobernantes habían logrado una estabilidad duradera echando mano de un fuerte centralismo y un régimen autoritario a cargo del presidente de la república y el partido oficial.

A partir de dicho esquema federalista, se centralizaron los poderes en la presidencia del país, trayendo como consecuencia el incremento del poder que abarcaría la administración pública y las fuerzas armadas, subordinando el sistema político a las decisiones del representante del Ejecutivo Federal. Aunque no de manera jurídica, era una realidad que los Poderes de la Unión se resumían al ejercicio del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, a finales del siglo el crecimiento económico y el régimen autoritario entraron en un proceso de debilitamiento. Como consecuencia, en gran parte de los problemas económicos, la sociedad mexicana sufrió grandes cambios, entre ellos, la liberación de los medios de comunicación y la autonomía del Instituto Federal Electoral en 1996.

El Colegio de México, en el libro “Nueva Historia Mínima de México”, expresa los cambios políticos sufridos en el país de la manera siguiente:

“(…)

...El nuevo IFE expresaba el agotamiento del viejo arreglo político basado en la hegemonía del PRI y su vinculación con el presidente de la república; también dejaba ver la decisión clara de crear uno nuevo acorde con las exigencias de una ciudadanía cada vez más activa. Lo mismo indicaban las reformas que dieron lugar a la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, una de las posiciones vitales del presidencialismo de viejo cuño. La oposición ganaba más y más elecciones en municipios, congresos locales y gubernaturas. Destaca el triunfo del perredista Cárdenas, quien se convirtió en el primer jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997. También en este año el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados.

(...)³

Bajo este contexto surge el primer mecanismo de coordinación entre los mandatarios estatales, conocido como la Asociación Nacional de Gobernadores.

La Asociación Nacional de Gobernadores se constituyó el 23 de octubre de 1999, en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala. Los fundadores fueron los mandatarios de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila; del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga; de Baja California Sur, Leonel Cota Montaña; de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya, y de Nayarit, Antonio Echevarría Domínguez, todos afiliados al Partido de la Revolución Democrática.

Dicha Asociación tenía como objetivo realzar el federalismo, impulsar el desarrollo regional y establecer una nueva forma de inter-relación entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales.

Con la creación de esta Asociación, los gobernadores pretendían hacer frente al decadente centralismo concentrado en el partido oficial y su estrecha vinculación con el Ejecutivo Federal, echando mano del naciente poder electoral que comenzaba a materializarse en los cargos públicos de diversos municipios, congresos locales y gubernaturas.

La primera actividad de la Asociación Nacional de Gobernadores fue trabajar de manera conjunta con los gobernadores pertenecientes al Partido Acción Nacional, para solicitar al Presidente y al Congreso de la Unión la asignación de mayores recursos a las entidades federativas.

Las gestiones realizadas derivaron en la creación del Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas, a través del cual, afirma la CONAGO, se

³ ESCALANTE GONZALBO, Pablo et. al., *Nueva historia mínima de México, México*, El Colegio de México, 2007, p. 300.

destinaron recursos extraordinarios a las 32 entidades aplicables a educación, salud, infraestructura y deuda pública.

Esta agrupación por parte de los gobernadores generó posiciones encontradas, en las que se contraponía la idea de la unión a fin de intercambiar experiencias y soluciones para enfrentar problemas comunes, con la idea de la creación de una amenaza política para el Presidente de la República, Vicente Fox Quezada y el Gobierno Federal.

Al respecto, el Secretario de Gobernación de esa época, Santiago Creel Miranda, emitió un comunicado del tenor literal siguiente:

"En estos tiempos de democracia y de federalismo, eso refleja un claro espíritu de cooperación. Qué bueno que suceda, qué bueno que los gobernadores se puedan reunir, que puedan trabajar en los temas que les competen, que puedan aportar ideas"⁴

Así, el 13 de julio de 2002 se constituyó en Cancún la Conferencia Nacional de Gobernadores *"como una nueva instancia que reflejara los acuerdos, los intereses y los consensos en los planteamientos y requerimientos de los estados, con el fin de establecer un mejor diálogo con la Federación."*⁵

Posteriormente, en febrero de 2003, se inició la adhesión del resto de los gobernadores, misma que culminó el 20 de agosto de ese mismo año en Cuatro Ciénegas, Coahuila, cuando el total de los jefes de los ejecutivos de los Estados fueron incorporados a la Conferencia Nacional de Gobernadores.

A raíz de su formal constitución, la Conferencia Nacional de Gobernadores estableció como fundamentos los siguientes:

⁴ García, Carina, "Gobernación celebra intención de crear club de gobernadores", *La Crónica de hoy*, <http://www.cronica.com.mx/notas/2002/17767.html>.

⁵ Cabrera, Susana, *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2001-2002*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2005, p. 8.

- Funcionar como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.
- Impulsar el fortalecimiento de las entidades federativas, para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades.
- Reafirmar el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo.
- Proponer el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.
- Buscar promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno.
- Realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.
- Comprometerse con la sociedad de México y buscar en todo momento el desarrollo nacional, apegado a las demandas y a la responsabilidad social.⁶

⁶ “Sobre la Conago”, op. cit., nota 1.

Durante los primeros años de actividad, la CONAGO celebró sus reuniones sin una directriz preestablecida, basándose únicamente en la creación de una asociación civil de apoyo denominada Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., de la cual hablaremos más adelante.

En el año de 2004, la CONAGO encomendó a dicha asociación, conocida comúnmente como Secretaría Técnica, la evaluación del método de trabajo de la Conferencia a fin de presentar una propuesta de lineamientos que considerara, entre otros temas, el trabajo de comisiones, la presentación de reportes y la elaboración de la agenda. Dichos lineamientos fueron presentados y aprobados en marzo de 2005.

I.III LINEAMIENTOS DE LA CONAGO

La vida interna de la CONAGO es regulada por los Lineamientos aprobados para tal efecto por el Pleno de Gobernadores de la misma Conferencia.

Dichos lineamientos pueden ser reformados, adicionados, abrogados o derogados por el Pleno de Gobernadores en cualquier momento, sin perjuicio de la facultad de emitir las disposiciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

En el referido ordenamiento, se establece que la CONAGO tendrá como principios básicos impulsar los trabajos necesarios para construir una visión federalista de la Nación y realizar esfuerzos en todos los órdenes de gobierno para administrar con eficiencia, eficacia y transparencia el uso de los recursos públicos.

Al respecto, se describe a la CONAGO como un espacio libre, plural e incluyente, abierto al análisis de las problemáticas de las entidades federativas y a la búsqueda de soluciones convenientes, por medio de la construcción de acuerdos que redunden en el beneficio de los mexicanos.

Para lograr dichos objetivos, la CONAGO se conforma de cuatro órganos: el Pleno de Gobernadores, las comisiones de Gobernadores, el Consejo Permanente de la CONAGO y la Secretaría Técnica.

El encargado de presidir la reunión ordinaria en turno es, valga la redundancia, el presidente de la CONGAGO, mismo que es designado por el Pleno de Gobernadores.

El presidente en turno de la CONAGO se auxilia en sus funciones de dos vicepresidentes, que son el gobernador que presidió la reunión ordinaria inmediata anterior y el gobernador que presidirá la reunión ordinaria siguiente.

Estos tres funcionarios, presidente en turno y vicepresidentes, forman el Consejo Permanente de la CONAGO.

El presidente en turno de la CONAGO es el responsable de la representación de la Conferencia, así como de la adecuada conducción de los trabajos que se encuentre desarrollando, mientras que los vicepresidentes únicamente coadyuvan en dichas actividades.

En su estructura interna, la Conferencia Nacional de Gobernadores funciona a través de los órganos que a continuación se desarrollan:

A. Pleno de Gobernadores

El Pleno de Gobernadores es el órgano superior de toma de decisiones de la CONAGO y sus atribuciones son, entre otras, formular los lineamientos, políticas y normas que sirvan para la mejor aplicación de los principios de la Conferencia; conocer y discutir los temas de interés nacional a fin de proponer políticas públicas y líneas de acción para el fortalecimiento del federalismo; crear, modificar, en que

la información de la CONAGO será pública; conocer de los asuntos de interés general para la CONAGO que sean sometidos a su consideración, y aquéllos que por consenso se acuerde abordar; así como las demás que determine el propio Pleno de Gobernadores.

Este órgano es dirigido por el presidente del Pleno de Gobernadores, quien también es el encargado de presidir la reunión plenaria.

a) Reuniones del Pleno de Gobernadores

Las reuniones del Pleno de Gobernadores pueden celebrarse en la modalidad de ordinarias o extraordinarias; a su vez, dichas reuniones pueden ser plenarias privadas o plenarias abiertas.

No obstante todas las reuniones deben ser plenarias, las mismas se celebran con los gobernadores presentes, siempre y cuando esté su presidente.

A fin de comprender con mayor claridad las diferencias y el desarrollo de las reuniones del Pleno de Gobernadores, a continuación se reproducen dos tablas comparativas para apreciar las características de la reunión ordinaria y la extraordinaria, así como de la reunión plenaria privada y la reunión plenaria abierta.

Reunión Ordinaria	Reunión Extraordinaria
<ul style="list-style-type: none"> • Se sesiona en cumplimiento a un acuerdo tomado en una reunión previa. • Se realizan al menos 3 sesiones en forma anual. • El orden del día puede incluir asuntos generales, salvo que se desarrolle en modalidad abierta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se sesiona en cumplimiento a un acuerdo previo o cuando lo solicite cualquier miembro de la CONAGO. • No contiene asuntos generales.

<ul style="list-style-type: none"> • Hay un tema central de debate en el orden del día, sin embargo, cuando así lo determina el Pleno, las reuniones pueden ser monotemáticas. • El orden del día es elaborado por el Consejo Permanente, incorporando los temas presentados por los miembros de la CONAGO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se trata un tema único definido por el Pleno en el orden del día. • La presidencia recae en el gobernador anfitrión.
---	---

Reunión Plenaria Privada	Reunión Plenaria Pública
<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden registrar y desahogar asuntos generales. • Únicamente ingresan al recinto los miembros de la CONAGO. En caso de ausencia, pueden nombrar un representante que sólo tiene voz. • En caso de ser ordinaria, se solicita un informe del seguimiento dado a los acuerdos anteriores. Igualmente, se somete a aprobación la declaratoria de la reunión anterior y se ponen a consideración los acuerdos alcanzados. • Se analizan y aprueban los 	<ul style="list-style-type: none"> • Los asuntos generales deben ser previamente aprobados por los miembros de la CONAGO en reunión privada para ser incluidos en esta reunión. • Tienen acceso los miembros de la CONAGO y los acompañantes que determine el presidente del Pleno de Gobernadores. En caso de haber nombrado un representante, éste no tiene voz ni voto. • Se permite el acceso a medios de comunicación.

acuerdos y temas que se darán a conocer en las reuniones plenarias abiertas.	
--	--

Los invitados especiales son convocados por acuerdo del Pleno de Gobernadores o a solicitud de uno de los miembros de la CONAGO, previa consulta al Consejo Permanente; en ningún caso pueden exceder de cuatro y únicamente pueden participar para el tema que fueron convocados.

Si la reunión se celebra en la modalidad de privada, el invitado especial sólo puede permanecer en el recinto durante el tiempo de su exposición.

Las reuniones del pleno de la CONAGO que han sido descritas con anterioridad, culminan con la aprobación de acuerdos por consenso de los miembros presentes en cada reunión.

Para cada tema a tratar, los gobernadores ponentes someten a consideración del pleno un proyecto de acuerdo, que para su aprobación puede dividirse en lo general y en lo particular.

En caso de que no haya consenso respecto de su aprobación, la discusión de los acuerdos se puede posponer o ser turnada a una de las comisiones para su revisión y futura presentación al Pleno.

Todos los acuerdos tomados por el Pleno de Gobernadores quedan plasmados en la declaratoria de cada reunión y la responsabilidad de su seguimiento recae en el presidente de la reunión respectiva, por lo que el mismo debe informar de los resultados en la siguiente reunión ordinaria celebrada por el Pleno.

b) Miembros del Pleno de Gobernadores

Los miembros del Pleno de Gobernadores son todos los gobernadores que conforman la CONAGO. Dentro de sus atribuciones, se encuentran las de participar en las reuniones del Pleno, proponer los temas para ser incluidos en el orden del día de cada sesión y solicitar la participación de invitados especiales.

Asimismo, los miembros del Pleno de Gobernadores pueden formar parte de las comisiones que sean de su interés y, si el Pleno así se los encomienda, pueden ejercer el cargo de coordinador o vicecoordinador de dicha comisión.

En caso de ausencia, los miembros del Pleno pueden nombrar un representante, que tendrá voz solamente en las reuniones plenarias privadas.

Por otra parte, cada gobernador podrá nombrar una persona designada para acordar los asuntos relacionados con la CONAGO, misma que será denominada como "Enlace".

c) Enlaces

El enlace es aquella persona nombrada por cada gobernador para participar, en coordinación con la Secretaría Técnica, en las actividades que requieran los asuntos de la CONAGO.

Cada enlace debe informar a su gobernador sobre las actividades de la CONAGO, a fin de mantenerlo vinculado con la misma; asimismo, es el encargado de mantener actualizada la información respecto de la entidad que representa y coadyuvar en las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos de las comisiones de las que forme parte el gobernador que lo nombró.

d) Presidente y Vicepresidente del Pleno de Gobernadores

El presidente del Pleno de Gobernadores es el gobernador anfitrión de la reunión plenaria que se celebre y entra en funciones al final de la reunión en que sea confirmada su entidad como la siguiente sede.

Lo anterior, con excepción de las reuniones extraordinarias, durante las cuales preside el anfitrión de la entidad en la que se celebre dicha reunión.

Como ya ha sido señalado anteriormente, los vicepresidentes del Pleno de Gobernadores son el gobernador que presidió la reunión inmediata anterior y el gobernador encargado de presidir la reunión siguiente a la que se encuentre celebrándose.

Para el caso en que el presidente del Pleno de Gobernadores se encuentre ausente, éste será suplido por el vicepresidente de la reunión inmediata anterior, siguiendo la prelación el gobernador a presidir la reunión siguiente.

En caso de que ninguno de estos tres funcionarios se encontrara presente, la reunión sería presidida por quien determinara el Pleno de entre sus mismos miembros.

El presidente del Pleno de Gobernadores es el encargado de emitir la convocatoria para las reuniones y hacerlas del conocimiento de los invitados especiales.

A la par de dicha convocatoria, el presidente propone el orden del día y lo remite a los miembros del Pleno con la debida anticipación para atender sus observaciones.

Por su parte, los vicepresidentes tienen como función asumir la presidencia en caso de ausencia del presidente designado y las demás que les sean encomendadas por el Pleno de Gobernadores.

El presidente y vicepresidentes en turno de la Conferencia forman el Consejo Permanente de la CONAGO.

e) Declaratorias del Pleno de Gobernadores

La declaratoria del Pleno de Gobernadores es el documento que contiene los acuerdos aprobados durante las reuniones del Pleno, ya sean ordinarias o extraordinarias.

Dichas declaratorias únicamente pueden ser aprobadas durante las reuniones ordinarias del Pleno de Gobernadores y los miembros de cada comisión son responsables del seguimiento de los acuerdos en ella contenidos.

La Secretaría Técnica es la encargada de difundir las declaratorias del Pleno de Gobernadores, a fin de que sean del conocimiento del público en general.

B. Consejo Permanente de la CONAGO

El Consejo Permanente de la CONAGO es el órgano colegiado integrado por el presidente y los vicepresidentes en turno. Este órgano se reúne, a solicitud de cualquiera de sus miembros, cuantas veces lo consideren necesario.

Las funciones de este órgano colegiado son el mejoramiento funcional de la Conferencia, sugerir los temas centrales a tratar por el Pleno, opinar sobre la propuesta del orden del día de cada reunión y respecto de la pertinencia de los invitados a éstas, así como las demás que determine el Pleno de Gobernadores.

C. Comisiones de gobernadores

Las comisiones de gobernadores son órganos creados por el Pleno para el análisis y discusión de temas relacionados con los objetivos de la Conferencia o de aquellos asuntos que sean de interés de los gobernadores miembros.

Dichas comisiones pueden ser permanentes o temporales, de acuerdo con el objetivo para el que fueron creadas, y pueden trabajar de manera individual o en coordinación con otra u otras comisiones.

Las comisiones se agrupan de acuerdo con determinados ejes temáticos y objetivos correspondientes, con el fin de dar correcto cumplimiento y ejecución a los acuerdos aprobados por la CONAGO.

Los ejes temáticos sobre los cuales se determina la agrupación de las comisiones son los siguientes:

- Hacienda y Finanzas Públicas: tiene como objetivo el fortalecimiento de la hacienda pública en cada nivel de gobierno y la promoción de políticas y mecanismos que permitan contar con mayores recursos económicos para la ejecución de las acciones de gobierno.
- Federalismo y Gobierno: tiene como objetivo fortalecer la competencia y facultades de las entidades federativas, a través de promover reformas y mecanismos que permitan a los gobiernos estatales y al Distrito Federal la consecución de sus objetivos.
- Desarrollo Regional y Competitividad: tiene como objetivo promover políticas que permitan garantizar el desarrollo sustentable y aumentar la competitividad de los Estados, el Distrito Federal, los municipios y delegaciones, para asegurar el bienestar de sus habitantes.

- **Desarrollo Humano y Bienestar Social:** tiene como objetivo promover mecanismos que permitan asegurar el desarrollo y bienestar social de los habitantes de las entidades federativas, así como el libre ejercicio de sus derechos.

Los objetivos de cada comisión son aprobados y evaluados por el Pleno de Gobernadores y para su cumplimiento se elabora una agenda temática y priorizada.

Para la creación de una comisión, el Pleno designa por consenso al coordinador y vicecoordinador de la misma.

Los coordinadores de las comisiones pueden reunirse a convocatoria de la Secretaría Técnica, a fin de revisar los trabajos realizados, el avance en el cumplimiento de los acuerdos y la identificación de temas que sean tratados por dos o más comisiones de manera coordinada.

Las comisiones de gobernadores pueden funcionar en la modalidad de ejecutivas o técnicas. A fin de comprender cada modalidad a continuación se reproduce la correspondiente tabla comparativa:

Comisión Ejecutiva	Comisión Técnica
<ul style="list-style-type: none"> • Es presidida por su coordinador o vicecoordinador, con la asistencia de al menos dos gobernadores miembros o sus representantes. • Representa al a CONAGO ante instancias externas e internas, en cumplimiento de los temas previamente aprobados en su agenda y aquéllos 	<ul style="list-style-type: none"> • Es presidida por el representante del coordinador, por el representante del vicecoordinador o por quien determinen los demás miembros de la comisión. • Respalda los trabajos, objetivos y compromisos de la comisión correspondiente.

<p>encomendados por el Pleno de Gobernadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son una instancia de gestión, estudio y elaboración de propuestas. • Aprueba las propuestas que se elevan al Pleno para su consideración. • Se reúne por lo menos una vez al año; de lo contrario, el vicecoordinador de la comisión asume de pleno derecho la coordinación de la comisión de que se trate. • Presenta un informe anual de actividades para la aprobación del Pleno. • Elabora informes especiales en cumplimiento de un mandato del Pleno de Gobernadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elabora propuestas, estudios, estadísticas y realiza las gestiones que le sean encargadas por el Pleno de Gobernadores. • Sus acuerdos deben ser autorizados por la Comisión Ejecutiva para someterlos a consideración del Pleno. • Se puede reunir las veces que considere conveniente, pero al menos una vez cada seis meses.
---	---

a) Coordinador y vicecoordinador de las comisiones de gobernadores

Las comisiones de la CONAGO son dirigidas por el coordinador y vicecoordinador de cada una y los mismos son nombrados por los miembros de cada comisión, con ratificación del Pleno.

Los miembros de las comisiones son aquellos gobernadores que se encuentren interesados en el tema de que se encargada dicho órgano.

El cargo de coordinador es rotativo y tiene una vigencia de dos años con una sola oportunidad de reelección; la misma regla se aplica para el cargo de vicecoordinador.

En breves términos, el coordinador de cada comisión es el encargado de convocar a las reuniones de la misma, presentar la agenda temática, proponer el orden del día de acuerdo con la agenda temática, invitar a los funcionarios públicos o representantes de la sociedad civil que considere pertinente para el mejor desahogo de los temas a tratar y someter a consideración del resto de la comisión los acuerdos a los que se lleguen para su consecuente cumplimiento y ejecución, así como presentar el informe anual de actividades ante el Pleno de Gobernadores.

Por su parte, el vicecoordinador es el encargado de suplir las ausencias temporales del coordinador y, ante una ausencia permanente, tomará su cargo nombrándose un nuevo vicecoordinador con la ratificación del Pleno.

b) Reuniones de las comisiones de gobernadores

Las comisiones de gobernadores celebran las reuniones que consideren necesarias para el ejercicio de sus funciones. Durante dichas reuniones, se discuten los temas aprobados en el orden del día y se elaboran los acuerdos a los que se haya arribado en cada tema.

Cuando menos diez días naturales previos a la reunión plenaria, las comisiones presentan a la Secretaría Técnica las propuestas de acuerdo que puedan ser incorporadas a la agenda de la reunión, ordenadas por ejes temáticos, a fin de que el Consejo Permanente de la CONAGO determine su integración a la referida agenda.

D. Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica es el órgano de la CONAGO encargado de llevar a cabo las gestiones necesarias para el funcionamiento de la Conferencia, tales como la organización de las reuniones plenarias desde la correspondiente convocatoria hasta la elaboración de la declaratoria, la organización de las reuniones de las comisiones y el seguimiento de los acuerdos aprobados por la Conferencia.

Asimismo, la Secretaría Técnica se encarga del manejo de la información generada por la CONAGO, ya sea para su archivo y sistematización o para su publicación.

Finalmente, la misma se encarga del despacho temporal de los asuntos de las comisiones, para el caso de ausencia definitiva del coordinador y vicecoordinador en turno.

La naturaleza jurídica de este órgano de la CONAGO es la de una asociación civil denominada Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., y la misma obtiene sus recursos del presupuesto que ella misma propone y aprueba el Pleno de Gobernadores.

Cada entidad federativa aporta igualitariamente a un fondo común administrado por el Secretariado Técnico, para financiar los estudios, dictámenes y actividades acordadas por el Pleno.

En consecuencia, la Secretaría Técnica elabora de manera anual un reporte que presenta para la aprobación del Pleno de Gobernadores, detallando el ejercicio de los recursos que le son asignados.

E. Información generada por la CONAGO

Por regla general, la información generada por la Conferencia es privada, salvo que se determine lo contrario.

La información determinada como pública por el Pleno de Gobernadores, es dada a través de la Secretaría Técnica de la Conferencia, quien se encarga de coordinar la compilación de las declaratorias y demás trabajos emitidos a nombre de la CONAGO.

I.IV PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LA CONAGO DESDE SU CREACIÓN

A fin de comprender la trascendencia del estudio constitucional que pretendemos realizar, es necesario conocer las principales actividades de la CONAGO desde su creación.

Para el desarrollo de dichas actividades, la CONAGO ha solicitado la formación de grupos de trabajo y comisiones dentro de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, así como dentro del Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objetivo de tener un contacto permanente con dichos organismos y dar seguimiento a los acuerdos que estime necesarios.

A. En materia de recursos públicos

- Desde sus inicios, la Conferencia ha tenido como objetivo la modernización de la hacienda pública federal, estatal y municipal. Su principal premisa es la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto público.

Cada año, la CONAGO remite al Congreso de la Unión una propuesta para el presupuesto del ejercicio fiscal siguiente, solicitando se le presente el proyecto definitivo previo a su aprobación, para sus comentarios.

- Su primer proyecto tendiente a constituir formalmente una iniciativa de reforma constitucional fue para la creación de una Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público en la Constitución, integrada por el Presidente y los titulares de las 32 entidades federativas, misma que no prosperó. Junto con dicha propuesta, sugirió diversas modificaciones en relación con el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta y la Ley de Coordinación Fiscal.
- Cabe señalar, que a la par de proponer proyectos tendientes a constituir iniciativas y realizar requerimientos al Gobierno Federal, la CONAGO establece medidas de presión para el caso de que no sean atendidas sus solicitudes; verbigracia, el 16 de octubre de 2002, durante la celebración de la Primer Reunión Extraordinaria, los miembros de la CONAGO acordaron que si para el 20 del mismo mes y año no recibían respuesta del Gobierno Federal respecto de los planteamientos formulados, relativos a resarcir los recursos presupuestados para 2002 que no habían sido entregados a los Estados, no se concurriría a ninguna convocatoria que se formulara a los gobernadores miembros de la Conferencia.
- En materia presupuestal, la CONAGO ha designado parte de sus miembros para conformar un grupo permanente en el Congreso de la Unión, encargado de conocer el desarrollo de este tema en cada ejercicio. Incluso, en su Tercera Reunión Ordinaria, la CONAGO propuso al Ejecutivo Federal el establecimiento de un mecanismo de revisión y verificación que permitiera a los gobiernos estatales conocer con oportunidad los montos presupuestales que, con base en la Ley de Coordinación Fiscal, les correspondieran, así como un informe con los montos en que hubiera

disminuido la recaudación fiscal participable, con el objeto de precisar la cantidad en que hubieran disminuido las participaciones a estados y municipios correspondientes al ejercicio fiscal de 2002, con énfasis en los ingresos de Pemex.

- El 5 de junio de 2003, la CONAGO acordó convocar a la Convención Nacional Hacendaria (CNH), convocatoria que determinó unilateralmente hacer “de manera conjunta con el Poder Legislativo y el Gobierno Federal”. Asimismo, estableció que dicha Convención tendría un órgano decisorio conformado por cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República, una Coordinación Técnica conformada por los secretarios de finanzas de los gobiernos de los estados y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A fin de dar seguimiento y contenido a la referida Convención, la CONAGO solicitó a su Comisión para la Reforma del Estado que elaborara una propuesta de modificaciones constitucionales, con base en los posicionamientos consensuados por ésta, que coadyuvara a las actividades de las mesas de trabajo de la CNH. Fruto de dicha solicitud, la CONAGO emitió el dictamen con los Catorce Principios de Acuerdo para la Reforma del Sistema Federal Mexicano.

- Asimismo, la Conferencia tomó funciones de auditoría federal, solicitando a la Secretario de Hacienda proporcionar mensualmente a la CONAGO un informe detallado sobre la evolución reciente y proyección actualizada de ingresos y gastos del sector público para 2004, presentar un informe detallado del registro de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y asegurarse de que en la integración y presentación de la información financiera del sector público se privilegiara la transparencia y la oportunidad, entre otros requerimientos similares.

- El 16 de marzo de 2005, previo reconocimiento expreso respecto de la competencia federal para emitir la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Pleno de Gobernadores solicitó a la Cámara de Diputados diferir la aprobación de dicho proyecto de ley, hasta en tanto existiera un análisis que incorporara las observaciones de todas las entidades federativas.
- En la celebración de la Cuadragésima Primera Reunión Ordinaria, la CONAGO aprobó impulsar la creación del Fondo Nacional de Reconstrucción, con el fin de que la Federación proporcionara a las entidades los recursos necesarios para enfrentar los desastres causados por los fenómenos climáticos ocurridos en el año 2010; ello, de manera adicional al Fondo de Desastres Naturales, respecto del cual el Pleno ha solicitado constantes aumentos. En relación con el manejo de ambos fondos, la Conferencia se pronunció a favor de excluir la discrecionalidad federal de las reglas de operación de los mismos.

B. Proyectos de iniciativas de ley y reformas constitucionales

- Durante la reunión celebrada el 21 de febrero de 2003, los miembros de la CONAGO solicitaron al Ejecutivo Federal que la iniciativa sobre notariado que se encontraba elaborando la Secretaría de Economía fuera turnada a la Conferencia para sus comentarios, previo a su presentación al Congreso de la Unión. Esto, con la intención de intervenir para mantener la soberanía de las entidades federativas respecto del otorgamiento de la fe. Dicha situación se repitió el 16 de marzo de 2005, en la vigésimo tercera reunión ordinaria, cuando se aprobó remitir al Congreso de la Unión las consideraciones del Pleno respecto de la Ley de Correduría Pública.

Esto fue únicamente el inicio de la intervención en materia legislativa federal por parte de los gobernadores, pues el 26 de abril del mismo año, durante la Séptima

Reunión Ordinaria, la CONAGO solicitó al Titular del Poder Ejecutivo y a las cámaras del Congreso de la Unión que se les plantearan las iniciativas que modificaran, reformaran o derogaran atribuciones, deberes o facultades de las entidades federativas, en forma previa a su proceso legislativo.

Al respecto, comenzó a tratarse el tema de la reforma de Estado mediante la creación de una comisión que trabajara conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, para la elaboración de iniciativas de ley que serían presentadas al Congreso de la Unión.

- Posteriormente, en la Declaración de Cuatro Ciénegas y bajo la premisa de obtener el fortalecimiento del sistema federal, la CONAGO estableció la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico, institucional y competencial; señaló que en la aplicación de la fórmula del régimen residual del artículo 124 constitucional, era indispensable enriquecer y ampliar las facultades de las entidades federativas, así como revisar y, en su caso, regular el catálogo de facultades concurrentes.
- El 22 de enero de 2004, la Conferencia aprobó el dictamen presentado por la Comisión para la Reforma del Estado, en donde se llegó a la conclusión de exhortar la desaparición de las representaciones y delegaciones del gobierno federal, transfiriendo sus funciones a las entidades federativas.
- En seguimiento a su objetivo de crecer las facultades de las entidades federativas, el 23 de abril de 2004, la CONAGO acordó enviar un comunicado al Titular del Ejecutivo Federal, con atención a la Secretaría de Gobernación, para que de manera conjunta y a la brevedad, realizaran la revisión y adecuación del Proyecto de Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, antes de que fuera publicado.

- Por otra parte, llevó a cabo estudios y la elaboración de un proyecto de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, a fin de reconocer el derecho de las entidades federativas de tener acceso a tiempos oficiales.
- Asimismo, aprobó un proyecto de reformas a la Ley del Seguro Social, elaborado con el fin de establecer un régimen especial de seguridad social en beneficio de los trabajadores agrícolas.
- Sustituyendo al Poder Constituyente, el 19 de agosto de 2005 la Conferencia instruyó a la Comisión de Reformas para el Estado para realizar un proyecto de reforma a las fracciones I y VIII del artículo 117 Constitucional; la fracción I, en el sentido de permitir una mayor vinculación entre las entidades federativas; y la fracción VIII para permitir que las entidades federativas accedieran a la contratación de créditos y empréstitos con instituciones extranjeras. Asimismo, se aprobó presentar dicho proyecto de iniciativa de reforma constitucional ante el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal.
- Aunado a lo anterior, en la celebración de la Vigésimo Quinta Reunión ordinaria, la CONAGO acordó la presentación al Congreso de la Unión de las propuestas de reformas legales y constitucionales necesarias que precisaran y sistematizaran los conceptos del régimen de relaciones intergubernamentales, los instrumentos jurídicos para articular dichas relaciones, así como los alcances de las potestades jurídicas de cada orden de gobierno.

Al respecto, la CONAGO siempre se ha inclinado por la descentralización, promoviendo para ello acciones de descentralización en materia de educación, salud, seguridad pública, gobernabilidad y desarrollo social. Cabe señalar, que dichas propuestas de descentralización siempre han ido acompañadas de la

correspondiente solicitud de disposiciones presupuestales que permitan su pleno ejercicio.

- Asimismo, la Conferencia no perdió la oportunidad de revisar y comentar la Ley General de Protección Civil desde su anteproyecto, gestionando de manera constante que la legislatura federal tomara en cuenta sus observaciones. A su vez, mediante su Comisión de Protección Civil, dio seguimiento a todo el proceso legislativo a fin de que no quedaran fuera sus peticiones ni se detuviera dicho proceso hasta su final aprobación.
- El 13 de julio de 2012, durante la celebración de la Cuadragésima Tercera Reunión Ordinaria, la CONAGO presentó el libro “La Reforma del Estado en México, un Camino de Acuerdos”. Dicho documento fue el resultado de un convenio establecido entre el Senado de la República y la Conferencia Nacional de Gobernadores, con el fin obtener e identificar propuestas en materia de reforma del Estado, en el marco del encuentro Iberoamericano “Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz”.

C. Presencia y reconocimiento federal de la Conferencia Nacional de Gobernadores

- El 9 de mayo de 2003, la Conferencia solicitó al Secretariado Técnico el estudio de la viabilidad para establecer una oficina de la CONAGO en la Ciudad de México, mediante la aportación de una cuota anual por parte de las entidades federativas.
- Asimismo, la Conferencia Nacional de Gobernadores ha tenido presencia en los Poderes Federales, emitiendo pronunciamientos en donde manifiesta solicitudes y posturas respecto de diversos temas, a los que une la voz de ciertos grupos de la sociedad civil, a fin de alcanzar sus objetivos.

Entre otros muchos ejemplos, durante la Trigésimo Sexta Reunión Ordinaria celebrada el 30 de marzo de 2009, el pleno de la Conferencia exhortó al gobierno federal, y en particular a la Secretaría de Economía, a revisar y, en su caso, llevar a cabo las acciones tendientes a que el Ejecutivo Federal derogara los decretos que modificaron diversos aranceles relacionados con aceites vegetales y uvas, haciendo un llamado para que tomara en cuenta la opinión de productores y gobiernos estatales en la definición de acciones y normas de política comercial.

En seguimiento a lo anterior, acordó que la Comisión de Comercio Exterior de dicha Conferencia se mantuviera al tanto del pronunciamiento emitido, en coordinación con los productores, entablando comunicación permanente con la Secretaría de Economía del Gobierno Federal.

- En materia energética, la CONAGO estimó necesario impulsar como una política pública el apoyo programático y presupuestal a la generación de biocombustibles realizados con productos agrícolas mexicanos. Para dichos efectos, instruyó a la Secretaría Técnica para realizar las gestiones necesarias con la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, para que se desarrollara una agenda conjunta con la Comisión de Energía de la Conferencia, en la que se abordara es el pronunciamiento en comento y las inquietudes correspondientes a las entidades federativas.
- Asimismo, la CONAGO ha pretendido intervenir, incluso, en la misma estructura del Congreso de la Unión; ello, pues durante la Trigésimo Novena Reunión Ordinaria, aprobó realizar las gestiones necesarias para que la Comisión Especial en Materia de Protección Civil de la IXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se transformara en una comisión de carácter ordinario.

- Después de las elecciones federales de 2012, la Conferencia Nacional de Gobernadores aprobó la creación de un grupo técnico que integrara y elaborara estrategias y propuestas de las entidades federativas, con base en las cuales estableciera una agenda de trabajo conjunta con el equipo de transición del Gobierno Federal entrante, así como con la nueva Legislatura del Congreso de la Unión.

Este grupo técnico tuvo como objetivo principal poner énfasis en el proceso de análisis, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

- La Ley General de Víctimas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, en su artículo 82, reformado mediante publicación del 3 de mayo del mismo año, establece que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas estará integrado por las instituciones, entidades, organismos y demás participantes, en él enumerados, incluyendo en su caso las instituciones homólogas en los ámbitos estatal y municipal. En este tenor de ideas, el referido precepto designa como representante de los ejecutivos locales al Presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

D. Asuntos migratorios

- El 30 de julio de 2003, el Pleno de Gobernadores propuso que la matrícula consular que expide la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se reconociera como un documento oficial en México.
- Por otra parte, la CONAGO ha intervenido constantemente en la relación del país con los Estados Unidos de América, realizando pronunciamientos y solicitudes ante diversas situaciones acontecidas.

Así, durante la Décimo Primera Reunión Ordinaria, los gobernadores de las entidades federativas que integran la CONAGO solicitaron a Estados Unidos que cancelara el Programa de Repatriación Lateral. Aunado a ello, los gobernadores convinieron la creación de una comisión que acudiera a dicha Nación a fin de encontrarse con los connacionales, y así poder recoger y, posteriormente, atender sus demandas.

Con el tiempo, las pretensiones de dicha comisión crecieron, pues la Conferencia acordó que tanto la Secretaría de Gobernación como la de Relaciones Exteriores formaran parte de ella y así acudieran a entrevistarse con las autoridades de California, a fin de tratar el tema migratorio.

Producto de dichas entrevistas, la CONAGO consideró conveniente la integración de un Grupo Binacional de Trabajo que diera seguimiento a los planteamientos recogidos por la Comisión Especial de Gobernadores que visitó los Estados Unidos de América. El Grupo estaría conformado con gobernadores mexicanos, organizaciones de migrantes mexicanos, así como con legisladores y autoridades estadounidenses de origen mexicano.

- Por otra parte, durante la celebración de la Trigésimo Novena Reunión Ordinaria, llevada a cabo en Tamaulipas el 9 de junio de 2010, la Conferencia se pronunció en contra de la emisión de la Ley Sb 1070 del Estado de Arizona en los Estados Unidos de América, misma que proponía criminalizar la migración indocumentada.
- Al respecto, acordó mantener la promoción de acuerdos y programas de mutuo beneficio con los Gobernadores de los Estados de Arizona, California, Nuevo México y Texas, a fin de alcanzar objetivos de desarrollo y progreso para la región fronteriza entre México y los Estados Unidos. No obstante ello, el Pleno determinó que los gobernadores fronterizos no asistieran a la XXVIII Reunión de Gobernadores Fronterizos Estados

Unidos-México, a celebrarse en el Estado de Arizona los días 8 al 10 de septiembre de 2010, a fin de manifestar su rechazo al ordenamiento referido. Incluso, la CONAGO optó por impulsar la celebración de la Reunión en comento en una sede alternativa.

Asimismo, la Conferencia acordó que su Comisión de Asuntos Migratorios se diera a la tarea de gestionar ante el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión, el establecer un programa de atención integral y urgente para los migrantes repatriados que buscara garantizar condiciones de pleno respeto a su dignidad y derechos humanos en los procesos de recepción y transportación.

- Por otra parte, ante el deceso del mexicano Anastasio Hernández Rojas, quien murió el día 30 de mayo de 2010 en San Diego, California, la Conferencia emitió una enérgica condena a las autoridades correspondientes de Estados Unidos, exhortándolas al esclarecimiento de los hechos y, en su caso, al castigo de los responsables.

E. Relaciones Exteriores

- Durante la Vigésimo Primera Reunión Ordinaria de 24 de octubre de 2004, la CONAGO aprobó la creación de una comisión encargada de analizar los acuerdos entre México y la Unión Europea. El fin último de dicha comisión era el desarrollo de las actividades necesarias para la creación del Comité de las Regiones y Poderes Locales entre México y la Unión Europea, integrado por las 32 entidades federativas mexicanas y los homólogos europeos.
- Asimismo, el 22 de noviembre de 2004 en la siguiente reunión ordinaria, los gobernadores acordaron entregar a la Gobernadora del Estado de Arizona un pronunciamiento en el que se declaraban en contra de la propuesta 200 del Estado de Arizona, titulada “El Acta de Protección a los Ciudadanos y

los Contribuyentes de Impuestos de Arizona”, ya que a su parecer, su contenido resultaba violatorio de los derechos humanos.

- El 27 de mayo de 2005, la Conferencia aprobó enviar una carta dirigida al Sr. Arnold Schwarzenegger, Gobernador del Estado de California, donde la CONAGO manifestara su profunda inconformidad y rechazo a las declaraciones en torno a las acciones que realizaba el grupo de civiles denominado “Minuteman Project”, en contra de los trabajadores migratorios y a la propuesta de sellar la frontera entre ambos países.
- A pesar de los constantes roces con los gobernadores estadounidenses, la CONAGO realizó las gestiones correspondientes para vincularse a la Asociación Nacional de Gobernadores (“National Governors Association”), de los Estados Unidos de América, como parte de la estrategia de coordinación con organismos internacionales homólogos a dicha Conferencia.

Habiendo establecido lo anterior, procedamos a analizar cómo está organizado nuestro sistema jurídico constitucional, a fin de comprender el marco jurídico bajo el cual desarrolla sus actividades la Conferencia Nacional de Gobernadores y si la misma las ejecuta en apego a los principios establecidos en nuestra Norma Fundamental.

CAPÍTULO II: SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

La constitución es la manera concreta de ser de un Estado; el jurista Raúl González Schmal describe la constitución como la norma jurídica fundamental que comprende los principios básicos de la estructura estatal y la relación del mismo con los particulares, ya que establece la manera en la que están organizados los poderes de un Estado.⁷

Desde esta perspectiva, la constitución tiene como función limitar y controlar el poder, así como también fundarlo y legitimarlo. Ello, mediante el establecimiento de procedimientos para la resolución de conflictos, la organización de competencias e instituciones para la identificación y concreción de las tareas que deben realizarse.

Jellinek expresa el concepto de constitución describiendo que la misma *“abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.”*⁸

Es decir, la constitución organiza al poder público con el propósito de impedir el abuso, encerrando y circunscribiendo al poder del Estado en un sistema de competencias que le impiden ir más allá de sus atribuciones. Para Tena Ramírez, crear y organizar los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es el contenido mínimo y esencial de toda constitución.

A esta parte de la constitución que organiza los poderes públicos y la atribución de sus respectivas competencias se le denomina parte orgánica. La parte orgánica

⁷ Cfr. González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Limusa: Universidad Iberoamericana, 2007, p.15.

⁸ Jellinek, G., *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1943, p. 413. Citado por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 22.

contra el abuso del poder está principalmente en la división de poderes, misma que se encarga de la formación de la voluntad estatal.

II.I SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

La Constitución, como norma suprema en nuestro país, se resume en ser la ley fundamental que se integra por dos partes, la dogmática y la orgánica, conteniendo la primera los derechos individuales y la segunda, la distribución de competencias para cuya modificación es necesario aplicar un procedimiento legislativo especial, más complejo que el que se utiliza para cambiar las leyes secundarias.

Se identifica con la Ley Suprema del Estado, pues al ser la norma jurídica fundamental va dirigida a todos por igual, iguala a todos ante la misma, a todos vincula y ordena que cumplan con el marco jurídico proclamándose como la ley superior.⁹

Es decir, no sólo es norma jurídica sino que también es la norma fundamental y suprema del ordenamiento. La noción de supremacía da lugar a que la Ley Básica ocupe el escalón más alto en la jerarquía normativa.

Con relación, debe tenerse presente que el principio de supremacía constitucional reclama la existencia de un procedimiento agravado de reforma constitucional y la presencia de un sistema de control de la constitucionalidad; si la Carta Magna es en verdad suprema, no puede admitir que normas inferiores o cualquier acto de autoridad la contradigan, por lo que se hace necesario implantar un mecanismo que fiscalice la adecuación de la Norma Básica y, en caso de constatarse su inadecuación, se proceda a eliminar o inaplicar esa ley o acto concreto de autoridad.

La Constitución es la norma fundamentadora del ordenamiento jurídico. No sólo fundamenta el sistema proporcionando los cimientos sobre los que levantarse, sino que también actúa como el centro del mismo.¹⁰

De acuerdo con Georges Burdeau, la fuerza atribuida a las normas constitucionales debe verse bajo dos aspectos, supremacía formal y supremacía material.¹¹

La supremacía material se basa en que todo el orden jurídico se sustenta en la Constitución, es decir, es el origen de toda actividad jurídica y de donde dicha actividad recibe su validez. En concreto, la superioridad material de la Constitución deviene de organizar las competencias de las que se encuentran investidas las autoridades, por lo que las mismas no pueden ir en contra de la Ley Suprema sin despojarse, a su vez, de su título jurídico.

Así, la superioridad material de la Constitución trae consigo dos consecuencias:¹²

- a) Asegura un refuerzo de legalidad, pues todo acto que sea contrario a la ley debe considerarse, a su vez, contrario a la Constitución, aun cuando el mismo emane de los gobernantes.
- b) El órgano o autoridad investida de competencia no puede delegar su ejercicio en otra autoridad, toda vez que no tiene derecho propio sobre su función, es decir, no puede disponer de ella. Esto es así, pues de permitirles disponer de ella pondrían en peligro la organización del Poder en el Estado.

⁹ Cfr. Linde Paniagua, Enrique, *Constitucionalismo democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*, Madrid, Editorial COLEX, 2002, p.18.

¹⁰ Cfr. Fernández Rodríguez, José Julio, *Los fundamentos del Derecho Constitucional (Derecho, Estado y Constitución)*, Lima, Tribunal Constitucional del Perú, 2008.

¹¹ Cfr. Burdeau, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. de Ramón Falcón Tello, Madrid, Editorial Nacional, 1981, pp. 103-106.

Por otra parte, la redacción de la Constitución exterioriza la fuerza que se le da a sus disposiciones, situación que se conoce como supremacía formal.

Gracias a la supremacía constitucional, el orden jurídico se encuentra sometido a la Constitución y ninguna autoridad tiene poderes o facultades fuera de la misma.

El principio de supremacía, por tanto, descansa en la idea de que por representar la Constitución la unidad del sistema normativo y estar situada en el punto más elevado de éste, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias y que componen el derecho positivo en general. En pocas palabras, el principio de supremacía se recoge en la conocida expresión de José María Iglesias, presidente de la Corte en el siglo pasado, “sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo”.¹³

En el caso de nuestra Constitución Mexicana, el principio de supremacía constitucional se establece en el artículo 133 de dicho ordenamiento, mismo que dispone que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y 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.

A mayor abundamiento, el citado precepto es del tenor literal siguiente:

“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.”

¹² Cfr. González Schmal, Raúl, op. cit., nota 7, p. 44.

Por su parte, el artículo 40 constitucional consagra que la forma de Estado y la forma de gobierno deberán estarse a los principios de la ley fundamental; asimismo, de acuerdo con el artículo 41, las constituciones de los Estados no pueden contravenir el pacto federal y, finalmente, el artículo 128 dispone que todo funcionario público debe presentar protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo.

Los preceptos anteriormente referidos establecen lo que a la letra reza:

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

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

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

Al respecto de la supremacía constitucional, el jurista Rodolfo Luis Vigo nos dice lo siguiente:

“La Constitución como “norma jurídica superior”, o sea *higher law*: ella no se reduce a ser un programa político que limita y estructura el poder del Estado, sino que tiene todas las características de una regla jurídica, aunque cuantitativamente superior, que por estar en ese lugar jerárquicamente superior, logra imponerse a cualquier otra norma de derecho vigente que preside. Siendo la Constitución la “norma fundamental”, ella prevalece sobre cualquier otra, por eso coherentemente es “rígida” dado que no puede ser cambiada por ningún otro poder constituido a través de normas que tienen competencia ordinaria para dictarlas. La Constitución pretende una permanencia prolongada, y sus cambios suponen una justificación especial como un tratamiento particular. Ese lugar superior impone de todos los operadores y creadores del derecho un conocimiento y respeto apropiado para con la Constitución, que por eso deja de ser materia exclusiva de “constitucionalistas” y se convierte en campo de atención de todos los juristas.”¹⁴

¹³Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Ed. Porrúa, 2001. p. 68.

¹⁴ Vigo, Rodolfo Luis, *Constitucionalización y judicialización del derecho. Del Estado de Derecho Legal al Estado de Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2013, p. 39.

En este sentido, la Carta Magna no únicamente debe considerarse como una norma aspiracional de lo que debe ser el Estado, sino el fundamento de la organización del mismo, cuyas bases deben permear todo el orden jurídico.

II.II INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

El principio de inviolabilidad de la Constitución consiste en que es jurídicamente inválido quebrantar, desconocer o reemplazar la Constitución si no es mediante la soberanía popular traducida en el poder constituyente y los procedimientos preestablecidos en dicho ordenamiento.

La inviolabilidad de la Constitución descansa en los conceptos de poder constituyente y de legitimidad, en virtud de que toda ley fundamental para expedirse válidamente, requiere provenir de la voluntad general para ser legítima, y para sustituirla se requiere utilizar la misma vía.

Al respecto, el artículo 136 de nuestra Carta Magna establece que dicho ordenamiento no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia.

A mayor abundamiento, el precepto citado señala lo siguiente:

“Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.”

Así las cosas, la inviolabilidad jurídica de la Constitución se encuentra estrechamente vinculada con la supremacía de la misma.

II.III FORMA DE GOBIERNO DETERMINADO POR LA CONSTITUCIÓN

Nuestra Constitución Política establece en el artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la misma Constitución.

Establezcamos brevemente lo que debe comprenderse por cada una de las instituciones que conforman nuestro régimen político.

La característica de ser un país republicano consiste en la renovación periódica del presidente mediante elecciones, mientras la democracia representativa se sustenta en la participación del pueblo, bien indirectamente en la elección de personas individuales a las que se confía la toma de decisiones políticas, bien directamente o por medio de referéndum o plebiscito.

Ahora bien, en el presente estudio debemos prestarle especial importancia a la característica de ser una república federal. Para F. Jorge Gaxiola, el Estado Federal se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos; el federal propiamente dicho y el local. El federalismo hace referencia a diversas partes que se unen por virtud de un pacto en un cuerpo mayor que las contiene a todas, pero sin que cada una pierda su individualidad y conserve algunas de las características que le eran propias.¹⁵

Para Burdeau, el Estado federal es una asociación de Estados sometidos a un Poder único y que, en parte, conservan su independencia, situación que se logra con la convergencia de dos principios:

¹⁵ Cfr. Gaxiola, F. Jorge, *Algunos Problemas del Estado Federal*, Editorial Cultura, México, D.F., 1941, p. 71.

- a) El principio de participación consiste en la colaboración de las colectividades asociadas en la toma de decisiones de la Unión. De acuerdo con este principio, sólo habrá federalismo cuando cada uno de los Estados asociados participe en la formación de las instituciones comunes y tenga en ellas voz y voto.

- b) El principio de autonomía consiste en que los Estados asociados conservan cierta independencia en la gestión de sus asuntos. Disponen de autonomía gubernamental, que se traduce en el hecho de que tengan legislación, gobierno y sistema jurisdiccional propios.¹⁶

Como mencionamos anteriormente, el federalismo implica un sistema dual de distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales, mismas que pueden ser de naturaleza legislativa, ejecutiva o jurisdiccional.

Corwin lo señalaba cuando decía que un gobierno federal es aquél en el cual una Constitución divide el poder de gobierno en uno central y otro subdivisional, confiriéndole a cada uno sus funciones sustanciales.¹⁷

Por su parte, el tratadista Arrijo Vizcaíno define el Estado Federal como aquél que *“se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, comúnmente conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afectan de manera general tanto la integración y el desarrollo de la propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las propias subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico”*.¹⁸

¹⁶Cfr. Burdeau, Georges, *op. cit.* nota 11, pp.73 y ss.

¹⁷Cfr. Corwin, Eduard S. y Peltason, Jack W., *Understanding the Constitution*, 4ª. ed., San Francisco, Holt, Pinehart and Winston, 1967, p. 20.

¹⁸ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Ed. Themis, 1999, p. 3.

Para el maestro Arrijoja, si el Federalismo surge de una suma de cesiones de facultades políticas y administrativas de gobiernos locales a un Gobierno Federal, es necesario para su validez que las mismas hayan sido aprobadas por el voto mayoritario del electorado de las subdivisiones políticas, es decir, que hayan sido cedidas por el Congreso Constituyente.

La importancia de una Constitución Política en el Estado Federal, surge de la necesidad de organizarse mediante un ordenamiento supremo que, por una parte, señale las atribuciones del Gobierno Federal y, por otra, conserve la autonomía de las entidades federativas, es decir, la esencia del federalismo radica en el principio de coordinación que permite la función independiente de ambos órdenes de gobierno, sin más extensión ni limitación que sendas esferas de competencia ordenadas por la Ley fundamental.

En nuestra Constitución, la distribución de competencias se realiza mediante la enumeración de las que se atribuyen a los poderes federales, lo que presume que el resto de las competencias son de los Estados miembros. Lo anterior, de conformidad con el artículo 124 del citado ordenamiento, que a la letra señala:

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

De lo anteriormente transcrito, se desprende el criterio rector de todo nuestro sistema federal. Los poderes federales están limitados en su actuación por las facultades que en forma explícita les atribuya la Constitución, en tanto que las entidades federativas poseen todas aquellas facultades que no le hayan sido otorgadas a los poderes centrales por la propia Constitución.

Es decir, nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes.¹⁹

¹⁹ Cfr. González Schmal, Raúl, *op. cit.*, nota 7, p. 117.

En este orden de ideas, el principio general es que el derecho federal no tiene supremacía *per se* sobre el derecho local, sino que se aplica uno u otro de acuerdo con la distribución de competencias que fije la Constitución.

En otras palabras, el sistema que establece la Constitución en relación con la distribución de facultades entre el orden central y regional, trae como consecuencia que ambos órdenes sean coextensos, es decir, de idéntica jerarquía, por lo que uno no prevalece por sí mismo sobre el otro, sino que sobre los dos se encuentra la Constitución, por lo que en caso de conflicto entre ambos, subsistirá como válido aquél que esté de acuerdo con la Norma Suprema.

En este sentido, nuevamente se ratifica la supremacía constitucional, pues ambas esferas de competencia coexisten bajo las disposiciones de nuestra Carta Magna. Al respecto, el artículo 41 Constitucional establece 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 Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de las entidades federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Al respecto, el jurista Jacinto Faya Viesca nos confirma que el federalismo mexicano se sustenta en el principio de supremacía constitucional, sin embargo ello no implica la preeminencia del gobierno federal sobre el gobierno de los Estados. En efecto, ambos órdenes de gobierno coexisten en el mismo territorio, pero actúan de conformidad a competencias previstas por la Constitución para el orden federal y permitidas para los Estados todas aquéllas no conferidas expresamente a los Poderes Federales. Es decir, se reitera que ambos órdenes

integran la Federación, que no es otra cosa que una forma de organización política y una técnica constitucional de reparto de competencias.²⁰

Así, mediante la supremacía de la Constitución se conserva el equilibrio constitucional; lo que no se encuentra concedido a la federación, se tiene por otorgado a los Estados.

Es decir, cada facultad concedida a los Poderes Federales debe estar expresamente enumerada en la Ley Fundamental, de lo contrario, no hay autorización para ejercerla. Este sistema de distribución de competencias es conocido como “de facultades explícitas”.

De acuerdo con el maestro Arrijoa, quien parafrasea a Alexis de Tocqueville, el Estado Federal debe reservar al gobierno central de manera expresa las siguientes atribuciones:

1. La defensa nacional a través de la organización, dirección y administración de los ejércitos de tierra, mar y aire.
2. La seguridad nacional en los ámbitos político, social y de prevención de la criminalidad organizada.
3. La conducción de la política exterior.
4. La construcción, administración y desarrollo de todas las vías generales de comunicación.
5. La emisión de moneda y la utilización del crédito público, particularmente en lo relativo a la contratación y manejo de la deuda externa.
6. La facultad de intervenir en los asuntos internos de las subdivisiones políticas, cuando éstas últimas adopten medidas de gobierno y/o aprueben leyes que pongan en peligro la seguridad y subsistencia de la Federación, o bien contravengan la naturaleza constitucional del Estado Federal.
7. La regulación y el fomento del comercio exterior.

²⁰Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del Sistema Federal.*,

8. La regulación del comercio interior, evitando la existencia de las aduanas interiores y de los impuestos alcabulatorios a los que éstas últimas suelen dar origen.
9. La regulación del comercio y de la industria nacional, particularmente en lo relativo a la suspensión de monopolios y otras formas de contratación económica que atenten en contra de la libre competencia.
10. El derecho a establecer un sistema de recaudación fiscal.²¹

Es necesario mencionar, que el sistema de facultades explícitas se encuentra estrechamente relacionado con el principio de legalidad, mismo que es esencial en el Estado de Derecho y que consiste, por lo que hace a los funcionarios públicos, en que las autoridades del Estado solamente pueden realizar los actos que expresamente les autorice el orden jurídico constitucional y legal.

Por otro lado y como excepción al sistema establecido por el artículo 124 Constitucional, existen las facultades implícitas establecidas por la fracción XXX del artículo 73 del mismo ordenamiento, mediante la cual se faculta al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades establecidas por las diversas fracciones del mismo precepto, y todas las otras concedidas por la misma Constitución a los Poderes de la Unión.

En este sentido, es válido concluir que como principio general rige el sistema de las facultades explícitas para los Poderes Federales, por lo que de una interpretación a *contrario sensu* se desprende que las facultades que se encuentren explícitamente concedidas a la Federación, no podrán ser ejercidas por las Entidades Federativas.

El maestro Arrijo Vizcaíno comprende el principio de facultades implícitas de una manera diversa a la antes mencionada. Para el renombrado jurista, el principio de

México, Ed. Porrúa, 1998, p. 109.

facultades implícitas constituye la verdadera esencia del Estado Federal, y es el que precisamente permite diferenciarlo de un Estado Centralista. A su parecer, dicho principio se desprende de la interpretación del artículo 124 constitucional, pues las facultades que la Carta Magna no confiera al Gobierno Federal, implícitamente podrán ser ejercidas por los gobiernos de las subdivisiones políticas, es decir, no es más que la interpretación a *contrario sensu* del principio de facultades explícitas que mencionábamos en el párrafo inmediato anterior.²²

Por otra parte, las facultades concurrentes son de índole diversa y una excepción a lo establecido por el artículo 124 constitucional. Éstas son las que se ejercitan simultáneamente por la Federación y los Estados.

Las llamamos excepciones al principio del sistema federal, pues una misma facultad es ampliada simultáneamente a dos esferas de competencia o, como en el sistema norteamericano, una misma facultad es ejercitada provisional y supletoriamente por una esfera de competencia a la que constitucionalmente no le corresponde.

Más allá de lo expuesto respecto de la distribución de competencias y sus excepciones, es necesario señalar que la igualdad de los dos órdenes sobre los que reposa el sistema instituido por la Constitución no debe entenderse en el sentido de que la realidad subyacente llamada “nación” se fracciona en las entidades federativas.

En este sentido, debemos recordar que el sistema federal es sólo una forma de gobierno, una técnica utilizada para organizar los poderes públicos. Nuestra Carta Magna suele emplear el término federación refiriéndose al gobierno central, en oposición a los gobiernos estatales; pero como se ha señalado, la federación como tal no es más que una forma de gobierno que, al consistir en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el ámbito central y

²¹ Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.* nota 18, pp. 9- 10

local. Es decir, los órganos centrales, generalmente denominados federales, no son simplemente titulares de la porción de facultades sustraídas a los Estados, sino que, además, suelen representar a la nación.

Así las cosas, los órganos centrales asumen la representación de lo nacional, no en ejercicio de facultades limitadas por los Estados miembros, sino por encima de éstos, ya que de otro modo, la nación quedaría subordinada a lo que únicamente constituye una forma de gobierno.

En el ámbito internacional de un Estado constituido como federal interiormente, es en donde se puede apreciar lo anteriormente expuesto. Ello es así, pues en las relaciones internacionales no se proyecta el fraccionamiento interno de un Estado Federal. En este caso, las facultades que otorga la Constitución al gobierno central no cabe entenderlas en relación con los Estados miembros, sino como personería que la nación, en su unidad característica, confiere a determinados órganos.

II.IV LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Entrando al análisis de las entidades federativas, es necesario retomar el contenido del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la misma Constitución.

Es decir, la Federación como forma de organización política presenta dos grandes dimensiones: el estatuto constitucional de los Poderes Federales; y el estatuto constitucional de los Poderes de los Estados miembros.

²² Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.* nota 18, p. 10.

No obstante, pareciera que el precepto constitucional citado admite la coexistencia de una soberanía por cada entidad federativa, además de la soberanía nacional, situación que entra en conflicto con la indivisibilidad del referido concepto. Dicha tesis es conocida como la *teoría de la cosoberanía*.

El jurista F. Jorge Gaxiola expone que la teoría de la cosoberanía encuentra su fundamento en la interpretación histórico política de los hechos que generaron el federalismo norteamericano, pues sus autores consideraron que la Constitución, creadora del Estado federal, no era sino un pacto mediante el cual los Estados particulares abandonaron parte de su soberanía a favor del Estado central, conservando íntegramente aquélla que no hubiera cedido expresamente.²³

Sin embargo, el maestro González Schmal explica que el error de la teoría citada consiste en partir de una idea equivocada respecto de la soberanía. Ello es así, pues la soberanía consiste en la facultad exclusiva de autodeterminación; es decir, la soberanía carece de límites jurídicos extrínsecos al propio soberano, cuyo titular originario y permanente es el pueblo que tiene la atribución de poder constituyente para autodeterminarse jurídica y políticamente, y delegar el poder a una potestad suprema del Estado que es única e indivisible.²⁴

En efecto, la teoría de la cosoberanía aparentemente reflejada en el artículo 40 constitucional, incurre en el equívoco de no tomar en cuenta que la soberanía es indivisible y esencialmente no puede compartirse; lo anterior, pues se trata de un poder supremo con el que no cuentan las entidades federativas, al encontrarse supeditadas a las disposiciones de la Constitución General de la República.

Ahora bien, como menciona el maestro Faya Viesca, la dimensión fundamental de toda Federación es garantizar el estatuto constitucional que le permita a los Estados una vida de autonomía y libertad dentro de los márgenes aceptados por las propias entidades federativas. Bien es cierto que por voluntad propia cedieron

²³ Cfr. Gaxiola, F. Jorge, *op. cit.* nota 15, pp. 31-32.

buena parte de su soberanía, pero también reservaron una serie de facultades tendientes a asegurar su propia vida política.²⁵

En este sentido, debemos estudiar, en primer término, el elemento esencial que configura al Estado miembro y, en segundo lugar, el mecanismo constitucional mediante el cual se protege su voluntad de conservar ese elemento esencial.

El federalismo es un fenómeno de descentralización, sin embargo, el signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia Constitución. En efecto, mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado Federal, cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una federación.²⁶

La Constitución mexicana impone tal característica a los Estados federales en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos en dicha Constitución y por “las particulares de los Estados”.

Así, la soberanía se diferencia de la autonomía, pues mientras la soberanía consiste en la autodeterminación plena, sin determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad soberana, la autonomía presupone una zona de autodeterminación y, al mismo tiempo, una zona heterónoma en donde la determinación de la Constitución local es impuesta por la Constitución federal.

Lo anterior se robustece con el mandato establecido por el artículo 41 de la Constitución federal, mismo que indica que los Estados en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

²⁴ Cfr. González Schmal, Raúl, *op. cit.* nota 7, p. 129.

²⁵ Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.* nota 20, p. 139.

²⁶ Cfr. González Schmal, Raúl, *op. cit.* nota 7, p. 132.

Bajo este orden de ideas, con base en la autonomía constitucional las entidades federativas establecen su propia Constitución, mediante la cual se crea un gobierno propio, con sus respectivos poderes ejecutivo, legislativo y judicial; se establece un derecho común interno y las instituciones que se crean regulan casi la totalidad de las relaciones entre individuos y para con el gobierno.

Cabe señalar que las Entidades Federativas tienen personalidad jurídica, misma que surge por el propio reconocimiento de la Constitución Federal. Lo anterior, dado que son entes preexistentes y constitutivos del Estado Federal, que a su vez son reconocidos y regulados por la Constitución.

Ahora bien, el contenido de las constituciones locales está parcialmente determinado por la Constitución Federal, misma que impone una serie de obligaciones, prohibiciones e inhibiciones a las cuales deben sujetarse. Por otra parte, existe esa zona de autonomía en donde las entidades federativas son libres de crear sus normas, órganos e instituciones, lo que se denomina facultades reservadas o residuales.

Es decir, las constituciones estatales no son el verdadero fundamento de su régimen interior, ya que éstas se encuentran sujetas a la Constitución Federal al establecer, ésta última, la forma de gobierno y de ejercer los poderes públicos de las entidades federativas, y limitar su autodeterminación normativa con materias que se encuentren reservadas a la Federación. En realidad, el fundamento de organización de las entidades federativas es la Constitución Federal.

Las constituciones estatales se dividen en dos partes básicas, la parte dogmática, en donde básicamente reproducen lo establecido por la Constitución Federal, y la parte orgánica dedicada a la distribución de competencias entre los Poderes.

La Constitución Federal impone a los Estados, en la parte orgánica de sus Constituciones, la obligación de adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

En efecto, el artículo 115 constitucional establece la primera obligación a la que deberán sujetarse las Entidades Federativas, señalando la forma de gobierno que deberán adoptar.

El citado artículo es del tenor literal siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)”

La forma de gobierno republicano impuesta a los Estados es una derivación de la voluntad del pueblo mexicano de haberse constituido en una República.

El elemento republicano significa que el titular del poder ejecutivo de los Estados, es decir, el gobernador, deberá renovarse en forma periódica mediante procedimientos electorales; los elementos democrático y el popular aluden a la exigencia de que la estructura de gobierno deberá corresponder a la elección de los principales funcionarios públicos mediante el voto directo, libre y secreto de los ciudadanos residentes.

Asimismo, el último elemento de la forma de gobierno que las Entidades Federativas deben adoptar es el municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

El poder público de las Entidades Federativas debe dividirse, de conformidad con el artículo 116 constitucional, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De acuerdo con

el referido precepto, no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el poder legislativo en un solo individuo.

En el siguiente cuadro, se advierte la adhesión de cada entidad federativa al Pacto Federal, la forma de gobierno establecida por mandato de la Constitución general, así como la división de poderes.

Entidades Federativas	Pacto Federal	Principio de Legalidad	Forma de Gobierno	División de Poderes
Aguascalientes	<p>Artículo 1. El Estado de Aguascalientes es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos; en consecuencia, acatará las disposiciones del Pacto Federal, siendo autónomo en su régimen interno.</p>	<p>Artículo 3. El Poder Público solamente puede actuar en uso de facultades expresas, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que las leyes federales y locales no les prohíban.</p>	<p>Artículo 8. El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.</p>	<p>Artículo 14. El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un sólo individuo o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona.</p>
Baja California	<p>Artículo 1. El Estado de Baja California es parte integrante e inseparable de la Federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Artículo 4. El Estado es Libre y Soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, sin más limitaciones que las que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>		<p>Artículo 11. La forma de Gobierno del Estado es republicana, representativa y popular.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 11.</p> <p>(...)</p> <p>El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado. No pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.</p> <p>(...)</p>
Baja California Sur	<p>Artículo 1. El Estado de Baja California Sur es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, conforme a los preceptos de la Constitución General de la República, en el marco del respeto y protección a los derechos humanos reconocidos por la Constitución General de la República y Tratados Internacionales reconocidos y ratificados por el Estado Mexicano.</p> <p>Artículo 2. La Constitución General de la República, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución son</p>	<p>Artículo 3. Las Autoridades y Funcionarios del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les conceden esta Constitución, la General de la República y las Leyes que de ellas emanen.</p>	<p>Artículo 36. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo Sudcaliforniano, quien lo ejerce por medio de los poderes constituidos en los términos de esta Ley fundamental. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 36. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo Sudcaliforniano, quien lo ejerce por medio de los poderes constituidos en los términos de esta Ley fundamental. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p> <p>(...)</p>

	la Ley suprema del Estado. Los ordenamientos que de ellas emanen, forman la estructura jurídica del Estado de Baja California Sur.			
Campeche	<p>Artículo 1. El Estado de Campeche es parte integrante de la Federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Artículo 23. El Estado de Campeche es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, sin más restricciones que las que establece la Constitución General de la República.</p>		Artículo 25. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, como lo previene el pacto federal.	<p>Artículo 26. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>Artículo 27. No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.</p>
Coahuila	Artículo 1. El Estado de Coahuila de Zaragoza, es Independiente, Libre y Soberano en lo que toca en su administración y régimen interior y es parte integrante de la Federación Mexicana.		<p>Artículo 4. En el Estado la forma de Gobierno es republicana, representativa y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Los Poderes Públicos del Estado, en el ámbito de sus atribuciones, garantizarán la competencia exclusiva de los Municipios y la solidaridad entre todos ellos bajo los principios de fidelidad federal y fidelidad municipal.</p>	<p>Artículo 3. La Soberanía del Estado se ejerce: I. Por el Gobierno Estatal a través de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias; y,</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 28. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que puedan reunirse estos Poderes, ni dos de ellos, en una persona o corporación.</p> <p>(...)</p>
Colima	Artículo 2. El Estado es libre y soberano en su régimen interior, pero unido a las demás partes integrantes de la federación establecida en la Constitución General de la República.	Artículo 3. La soberanía del Estado reside en el pueblo y en nombre de éste la ejerce el poder público, del modo y en los términos que establecen las Constituciones Federal y Estatal.	Artículo 6. El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.	<p>Artículo 20. El Poder Supremo del Estado, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>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 concedidas al Gobernador conforme a lo dispuesto en el artículo 33, fracción XVI de esta Constitución.</p>
Chiapas	Artículo 1. El Estado de Chiapas es parte			Artículo 16. El Poder Público se divide para

	integrante de los Estados Unidos Mexicanos, desde el 14 de septiembre de 1824, por voluntad del pueblo chiapaneco, expresada por votación directa; y es libre y soberano en lo que concierne a su régimen interior, sin más limitaciones que las que se derivan del pacto federal consignado en la Constitución Política de la República.			su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y conforman el Gobierno del Estado. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una sola persona, salvo el caso de facultades extraordinarias que se concedan al Ejecutivo, para preservar la paz, prevista en la fracción VI del artículo 30 de esta Constitución.
Chihuahua	Artículo 1. El Estado de Chihuahua es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos y posee una composición pluricultural, pluriétnica y multilingüística. Artículo 2. El Estado es libre y soberano en lo que concierne a su régimen interior.		Artículo 30. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.	Artículo 31. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita: I. El Legislativo, en una Asamblea que se denominará "Congreso del Estado". II. El Ejecutivo, en un funcionario con nombre de "Gobernador del Estado". III. El Judicial, en un "Supremo Tribunal de Justicia" y en los jueces de primera instancia, menores y de paz. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.
Durango	Artículo 24. El Estado de Durango es libre y soberano y en su régimen de Gobierno no reconoce más restricciones que las prescritas en la Constitución General de la República, a cuya observancia está obligado como Entidad Federativa de la Nación.		Artículo 27. El Estado de Durango reconoce y adopta en su régimen interior la forma de Gobierno republicano, democrático, representativo, participativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo con las bases que señala la Constitución General de la República y en los términos de esta Constitución.	Artículo 28. En el Estado de Durango el poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. La residencia de los poderes del Estado, es la ciudad de Victoria de Durango.
Guanajuato	Artículo 28. El Estado de Guanajuato es una Entidad Jurídica Política, y es miembro de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la	Artículo 2. El Poder Público únicamente puede lo que la Ley le concede y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe.	Artículo 32. El Gobierno del Estado es Republicano, Representativo y Democrático, teniendo como base de su división territorial y de	Artículo 36. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Artículo 40. Jamás

	Constitución Política de la Nación, por su incorporación al Pacto Federal.	(...)	su organización política y administrativa, el Municipio libre	podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un solo individuo o corporación, ni el Legislativo depositar la suma de su poder en una sola persona.
Guerrero	<p>Artículo 23. El Estado de Guerrero es parte integrante de la Federación Mexicana, adopta el sistema de Gobierno Republicano, Representativo, Democrático, Federal, y está sujeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917. El Estado tiene facultades para concertar con sus Municipios, la Federación, y las demás Entidades Federativas, todos aquellos convenios que redunden en beneficio propio o común.</p> <p>Artículo 24. El Estado de Guerrero es Libre y Soberano en su régimen interior y podrá darse las Leyes necesarias para su organización y desarrollo, sin contravenir lo estipulado por la Constitución Federal.</p>			<p>Artículo 26. El poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.</p>
Hidalgo	<p>Artículo 1. El Estado de Hidalgo, como integrante de la Federación, es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, conforme a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Artículo 2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Ley Suprema, esta Constitución, las Leyes que de ellas emanen y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, integran el orden jurídico del Estado de Hidalgo.</p>	<p>Artículo 3. Las Autoridades y los servidores públicos del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les concedan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las Leyes que de ellas emanen.</p> <p>El Estado podrá, en los términos de Ley, convenir con la federación la asunción por parte de aquel, del ejercicio de funciones de dicha federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo</p>	Artículo 25. El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, democrático, laico, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.	Artículo 26. El Poder del Estado, en el ejercicio de sus funciones, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

		económico y social lo haga necesario.		
Jalisco	<p>Artículo 1. El Estado de Jalisco es libre y soberano en su régimen interior, pero unido a las demás partes integrantes de los Estados Unidos Mexicanos, en la Federación establecida por la Ley Fundamental.</p>		<p>Artículo 2. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.</p> <p>La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes estatales, del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.</p> <p>El Estado de Jalisco adopta para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo, laico y popular; tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.</p>	<p>Artículo 14. El poder público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.</p> <p>(...)</p>
Estado de México	<p>Artículo 1. El Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior</p>	<p>Artículo 3. ...</p> <p>El ejercicio de la autoridad se sujetará a esta Constitución, a las leyes y a los ordenamientos que de una y otras emanen.</p>	<p>Artículo 3. El Estado de México adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular.</p>	<p>Artículo 34. El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p>
Michoacán	<p>Artículo 11. El Estado de Michoacán de Ocampo es libre, independiente y soberano en su régimen interior, de conformidad con lo prescrito en esta Constitución y en la General de la República.</p> <p>Artículo 14. El Estado de Michoacán de Ocampo es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, y está constituido por la porción de territorio nacional que le reconozcan la Constitución Federal, las leyes y los convenios.</p> <p>(...)</p>		<p>Artículo 13. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular, de conformidad con el Pacto Federal.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 17. El Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actuarán separada y libremente, pero cooperando, en forma armónica, a la realización de los fines del Estado.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo o el Judicial en un individuo.</p>
Morelos	<p>Artículo 1. El Estado de Morelos, es Libre,</p>		<p>Artículo 1. El Estado de Morelos, es Libre,</p>	<p>Artículo 20. El poder Público del Estado se</p>

	Soberano e Independiente. Con los límites geográficos legalmente reconocidos, es parte integrante de los Estado Unidos Mexicanos, y en consecuencia, adopta para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo, Laico y popular; tendrá como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, siendo su Capital la ciudad de Cuernavaca.		Soberano e Independiente. Con los límites geográficos legalmente reconocidos, es parte integrante de los Estado Unidos Mexicanos, y en consecuencia, adopta para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo, Laico y popular; tendrá como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, siendo su Capital la ciudad de Cuernavaca.	divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Artículo 21. No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni encomendarse el Legislativo a un Congreso formado por menos de nueve Diputados.
Nayarit	Artículo 1. El Estado es Libre y Soberano en cuanto a su régimen interior corresponde, pero unido a la Federación conforme a lo que establece el Código Fundamental de la República.		Artículo 2. El Gobierno del Estado es Republicano, popular y representativo, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, en los términos que establece la Constitución General de la República	Artículo 22. El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Artículo. 23. Estos Poderes no podrán reunirse en un solo individuo o Corporación, ni las personas que tengan algún cargo en alguno de ellos podrán tenerlo a la vez en ninguno de los otros.
Nuevo León	Artículo 29. El Estado de Nuevo León, es libre, soberano e independiente de los demás Estados de la Federación y de cualquier otro extranjero. Como parte integrante de la República está ligado a ella del modo prevenido en la Constitución Federal promulgada el 5 de Febrero de 1917 y sujeto a las leyes generales de la Nación en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por sí mismo.		Artículo 30. El Gobierno del Estado de Nuevo León, es Republicano, Democrático, Laico, Representativo y Popular; se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Estos Poderes derivan del pueblo y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. El Gobierno del Estado y los Municipios podrán celebrar dentro de su ámbito de competencia, convenios con la Federación, y entre sí, para fortalecer la planeación de los programas de gobierno,	Artículo 30. El Gobierno del Estado de Nuevo León, es Republicano, Democrático, Laico, Representativo y Popular; se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Estos Poderes derivan del pueblo y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. El Gobierno del Estado y los Municipios podrán celebrar dentro de su ámbito de competencia, convenios con la Federación, y entre sí, para fortalecer la planeación de los programas de gobierno,

			coordinar éstos en la ejecución de obras, prestación de servicios y en general, de cualquier otro propósito de beneficio colectivo	coordinar éstos en la ejecución de obras, prestación de servicios y en general, de cualquier otro propósito de beneficio colectivo
Oaxaca	<p>Artículo 1. El Estado de Oaxaca es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos y es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.</p> <p>Artículo 26. El Estado de Oaxaca es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos; pero es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, conforme a los preceptos de la Constitución General de la República.</p>	<p>Artículo 2. La Ley es igual para todos. La Constitución General de la República y esta Constitución son la Ley Suprema del Estado.</p> <p>Las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga expresamente a la federación, se entienden reservadas para el Estado.</p> <p>El Poder Público y sus Representantes sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza y deben hacer, lo que la Ley les ordena. Los particulares pueden hacer lo que la Ley no les prohíbe y deben hacer, lo que la Ley les ordena.</p>	<p>Artículo 29. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, laico y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 30. El Poder Público del Estado se divide, para el ejercicio de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales desarrollarán sus funciones en la forma y términos previstos en esta Constitución. No podrán reunirse en un solo de ellos, cualquiera de los otros dos, como tampoco delegarse o invadirse atribuciones, a excepción de los casos previstos en el Artículo 62 de este documento.</p>
Puebla	<p>Artículo 1. El Estado de Puebla es una entidad jurídica y política, organizada conforme a los principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor</p>		<p>Artículo 2. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, laico, democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio libre.</p>	<p>Artículo 3. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado, en los casos de su competencia, en la forma y términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.</p> <p>(...)</p>
Querétaro	<p>Artículo 1. El Estado de Querétaro es parte integrante de la Federación Mexicana, es libre y autónomo en lo que se refiere a su régimen interno y sólo delega sus facultades en los Poderes Federales, en todo aquello que fije expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Son ley suprema en la entidad, las disposiciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.</p>		<p>Artículo 7. La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, de éste emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 13. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en las funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.</p> <p>No podrá ejercerse más de una de estas funciones por una persona o grupo de personas, ni depositarse la legislativa o la Judicial en un solo individuo.</p> <p>Los Poderes reconocidos por esta Constitución, en su conjunto, conforman al Gobierno del Estado.</p>

Quintana Roo	Artículo 2. De conformidad al pacto federal estipulado en la Constitución General de la República, Quintana Roo es parte integrante de la Federación que forman los Estados Unidos Mexicanos.		Artículo 5. El Estado de Quintana Roo adopta la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.	Artículo 49. El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...)
San Luis Potosí	Artículo 2. El Estado es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos; es libre y soberano en cuanto a su régimen interior, sin más limitaciones que aquéllas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece a las Entidades Federativas	Artículo 3. El Estado de San Luis Potosí adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y lo ejerce por medio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En ningún momento podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Los Poderes del Estado no tendrán más atribuciones que las que les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen	Artículo 3. El Estado de San Luis Potosí adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y lo ejerce por medio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En ningún momento podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Los Poderes del Estado no tendrán más atribuciones que las que les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen	Artículo 3. El Estado de San Luis Potosí adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y lo ejerce por medio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En ningún momento podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Los Poderes del Estado no tendrán más atribuciones que las que les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen
Sinaloa	Artículo 3. El Estado de Sinaloa es libre y soberano en su régimen interior, sin más limitaciones que las expresamente establecidas por el Pacto Federal. Sus tareas fundamentales son promover el bienestar individual y colectivo de los sinaloenses, el desarrollo económico sustentable, la seguridad y la paz social, la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social y la equidad en las relaciones sociales.		Artículo 17. El Estado de Sinaloa adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio libre.	Artículo 19. El Supremo Gobierno del Estado, se divide para su ejercicio, en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Artículo 20. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación. (Ref. según Decreto No. 231 de fecha 17 de mayo de 1974, publicado en el Periódico Oficial No. 60, de fecha 17 de mayo de 1974).
Sonora	Artículo 21. El Estado de Sonora forma parte de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos. Es libre e independiente de los demás Estados de la	Artículo 2. En Sonora la investidura de los funcionarios públicos emana de la Ley y está sujeta a ella. Las prescripciones legales constituyen el único	Artículo 25. De acuerdo con la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Sonora adopta para su régimen interior la forma de	Artículo. El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL.

	Federación y soberano en todo lo que se refiere a su administración y régimen interiores. Conserva con los demás Estados de la Unión las relaciones que le impone la Constitución General de la República.	límite a la libertad individual. En este concepto, las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la Ley y los particulares pueden hacer todo lo que ésta no les prohíba. (...)	Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre, según la presente Constitución y las leyes que de ella emanen.	Artículo 27. No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, excepto en el caso previsto por la fracción XXXIII del Artículo 64 de esta Constitución
Tabasco	Artículo 1. El Estado de Tabasco es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, perteneciente a una Federación establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)		Artículo 10. Inspirado en los principios de democracia y laicidad el Estado adopta para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicana, Representativa y Popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.	Artículo 11. El Poder Público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Tamaulipas	Artículo 1. El Estado de Tamaulipas es libre, soberano e independiente en cuanto a su Gobierno y administración interiores; pero está ligado a los Poderes de la Unión como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, en todo aquello que fija expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanan.		Artículo 21. Para su régimen interior, el Estado adopta la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular, siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Artículo 22. El Poder Público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más Poderes en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.
Tlaxcala	Artículo 1. El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior.	Artículo 5. Las leyes establecerán los derechos de los particulares, garantizarán a éstos su libre ejercicio, fundamentarán el cumplimiento de sus obligaciones y regularán expresamente el ejercicio de las facultades y acatamiento de los deberes de las autoridades.	Artículo 8. El Gobierno del Estado es democrático, republicano, representativo, participativo y popular. El Municipio Libre, de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será la base de su división territorial y su organización política y administrativa.	Artículo 30. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo o Judicial en un solo individuo.
Veracruz	Artículo 1. El Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es parte integrante de la Federación Mexicana, libre y autónomo en su administración y		Artículo 17. El Poder Público del Estado es popular, representativo y democrático, y para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La capital y	Artículo 17. El Poder Público del Estado es popular, representativo y democrático, y para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La capital y

	gobierno interiores.		sede oficial de los poderes del Estado es el municipio de Xalapa-Enríquez. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona, asamblea o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo lo previsto en las fracciones XXXIII del artículo 33 y III del artículo 65 de esta Constitución. (...)	sede oficial de los poderes del Estado es el municipio de Xalapa-Enríquez. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona, asamblea o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo lo previsto en las fracciones XXXIII del artículo 33 y III del artículo 65 de esta Constitución. (...)
Yucatán	Artículo 12. El Estado de Yucatán es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos; y es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, conforme a los principios establecidos en la Constitución Federal.		Artículo 13. La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y la del Estado para su régimen interior, se ejerce por medio de los poderes públicos, los cuales dimanen del pueblo y se instituyen para su beneficio. El Estado de Yucatán adopta la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular.	Artículo 16. El Poder Público del Estado de Yucatán 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 Congreso formado por menos diputados que los señalados en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)
Zacatecas	Artículo 2. El Estado de Zacatecas es Libre y Soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y, por ser parte integrante de la Federación, tiene como ley suprema la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las facultades que esta Carta Magna no otorga expresamente a los Poderes de la Unión se entienden reservadas para el Estado. Son potestades del Estado de Zacatecas expedir su propia Constitución, sin otra limitación que la de no contravenir los principios inscritos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; formular y promulgar todas las leyes	Artículo 3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, y las leyes que de ellas emanen, integran el orden jurídico a que están sujetos gobernantes y gobernados. Todas las personas que ejercen funciones de autoridad sólo deben hacer lo que el orden jurídico les autoriza. Los particulares pueden hacer lo que está permitido por la ley y no está prohibido por ella. Unos y otros están obligados a cumplir lo que las leyes ordenan.	Artículo 7. El Gobierno del Estado es republicano, representativo y democrático, y tiene como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre.	Artículo 49. El Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en los términos que establece esta Constitución. Es obligación de los distintos órganos del poder público instituir relaciones de colaboración y coordinación para el cumplimiento eficaz de sus respectivas funciones.

	<p>necesarias para regir las funciones públicas y la convivencia social dentro de su territorio, con excepción de los ordenamientos relativos a materias que son de la competencia exclusiva del Poder Legislativo Federal; y elegir o designar libremente a los titulares de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, los que ejercerán sus funciones con plena autonomía unos respecto de los otros y sin injerencia alguna de los demás Estados ni de la Federación. Posee, además, el atributo de intervenir, a través de la Legislatura del Estado, en todo proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de participar en la formación de las leyes federales, mediante el ejercicio de la facultad de iniciativa.</p>			
--	--	--	--	--

De lo anterior, se desprende que las Entidades Federativas, al determinar el contenido de su propia Constitución, han atendido el mandato de la Constitución Federal al establecer la forma de gobierno republicano, representativo y popular, así como la división del poder público en ejecutivo, legislativo y judicial.

Aunado a ello, nuestra Constitución establece para los Estados diversas normas que el constitucionalista Felipe Tena Ramírez clasifica de la siguiente forma: a) obligaciones positivas para los Estados, b) prohibiciones para los mismos y c) facultad de intervención de los Poderes centrales en los Estados.²⁷

Al respecto de las mismas, únicamente entraremos al estudio de aquéllas que atañan al tema que nos ocupa y mencionaremos el resto.

²⁷Cfr. Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 39ª ed., México, Porrúa, 2007, pp.175-184.

A. Obligaciones positivas para los Estados

Además de las establecidas por los artículos 115 y 116 constitucionales que ya hemos desarrollado anteriormente, respecto a la forma de gobierno que deben adoptar los Estados, es necesario mencionar otras obligaciones positivas que deben observar las Entidades Federativas, independientemente de que las incorporen en su legislación constitucional u ordinaria.

Dichas obligaciones son las siguientes:

- Entregar a imputados o sentenciados, así como practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a cualquier otra entidad federativa que los requiera. (Artículo 119)
- Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. (Artículo 120)

Respecto de la segunda obligación establecida por el artículo 120 constitucional, concretada en “hacer cumplir las leyes federales”, tanto Tena Ramírez como González Schmal se pronuncian en contra de la misma, al considerar que resulta inaplicable.

Ello, pues los gobernadores de los Estados no son los titulares de la ejecución federal dentro de sus respectivas entidades, pues dicha función se encuentra encomendada a los agentes propios de los Poderes Federales. En todo caso, la única aplicación admisible del citado precepto sería en el caso de que existiera una delegación expresa de las facultades de dicha naturaleza.

- Los Estados tienen la obligación de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros, obligación que corrobora que no existe “soberanía estatal”. (Artículo 121)

B. Prohibiciones a los Estados

Las prohibiciones a los Estados que se enlistan a continuación son absolutas, por lo que en ningún caso pueden ser dispensadas por el Congreso de la Unión ni ninguna otra autoridad federal. El artículo 117 constitucional las enumera de la manera siguiente:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

Los Estados no pueden celebrarlos entre sí, pues ello implicaría contravenir el Pacto Federal, cuyo fundamento consiste en la cesión de una parte de la soberanía estatal en favor de la Federación.

Al respecto, Faya Viesca es de la opinión que sería muy deseable una reforma al artículo 116 constitucional, la cual permitiera a los Estados celebrar convenios entre sí para actuar conjuntamente en determinadas materias, como desarrollo económico, salud, educación, abasto y prevención de delitos, entre otras de interés común; estos acuerdos adquirirían fuerza legal al momento de ser autorizados por el Senado.²⁸

En cambio, las entidades federativas jamás podrán celebrar ningún tipo de alianza, tratado o coalición con potencias extranjeras, pues eso es competencia exclusiva del Presidente de la República, quien actúa como representante de la Nación.

²⁸Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.* nota 20, p. 165.

- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Por otra parte, existen prohibiciones relativas, toda vez que las mismas pueden ser dispensadas con el consentimiento del Congreso de la Unión, dichas prohibiciones se encuentran contenidas en el artículo 118 constitucional y son las siguientes:

- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos se debe dar cuenta inmediata al Presidente de la República.

En realidad, se trata de facultades exclusivas de la Federación, por lo que la existencia del artículo 118 constitucional es considerada más bien ociosa y hasta perturbadora del régimen federal.

C. Facultad de intervención de los poderes centrales

El artículo 119 constitucional consigna lo siguiente:

“Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

(...)”

De lo anteriormente transcrito, se desprende lo que se conoce doctrinalmente como “garantía federal”, misma que consiste en la protección de los poderes federales a los Estados, en cualquiera de los siguientes casos: i) de oficio, cuando se altera la forma republicana de gobierno o hay invasión en alguno de los

Estados; ii) a petición de la legislatura estatal o del ejecutivo, cuando hay violencia doméstica.

En el caso de invasión o violencia exterior sufrida por una entidad federativa, es necesario señalar la precisión que realiza el jurista Faya Viesca, quien señala que dicho supuesto es completamente innecesario, toda vez que las entidades federativas carecen de personalidad internacional. En el supuesto de invasión por parte de una potencia extranjera, se estaría atacando a la Nación.²⁹

II.V PODER EJECUTIVO ESTATAL

La totalidad de las constituciones locales depositan el Poder Ejecutivo en una sola persona, denominada gobernador del Estado; su elección debe ser directa y no puede durar en el ejercicio de su encargo más de 6 años.

Los requisitos para ser gobernador están consignados en el artículo 116 constitucional, en donde se establece que sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

Al respecto del tema, el doctor Luis José Béjar describe a la figura de los gobernadores de las entidades federativas como una unidad de mando y decisión en el ámbito local, sin embargo, también los considera funcionarios federales.³⁰

En una postura encontrada, Faya Viesca señala que la doctrina constitucional mexicana y nuestros principios federalistas rechazan tajantemente cualquier tipo de obligación a cargo de los gobernadores que los convierta en agentes federales, pues ello implicaría subordinar a dichos funcionarios y restar autonomía a las

²⁹Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.* nota 20, p. 177.

entidades federativas. Esto, aclara, no significa que los gobernadores dejen de cumplir una ley federal cuando la misma les confiera ciertas facultades ejecutivas o de colaboración, sino que en estos casos se trata de competencias compartidas con la autoridad federal.³¹

Las facultades del gobernador están inspiradas en las facultades del Presidente de la República. Siguiendo a Jorge Witker, el doctor Béjar enumera las facultades de los gobernadores de la manera siguiente:

- a) *Facultades políticas*. Son los actos generales de gobierno, dirección y orientación política, tales como la designación de los altos funcionarios de la administración pública local, la elaboración de la política estadual y la celebración de convenios.
- b) *Delegación Política*. Consiste en la autorización a funcionarios para que a su nombre y representación realicen determinadas tareas y actos.
- c) *Facultades políticas no delegables*. Corresponden a los actos que según las constituciones locales deben realizar de forma personal y directa, tales como citar a Congreso local, conceder o negar indultos, el uso de su facultad reglamentaria, entre otros.
- d) *Facultades administrativas*. Consisten en una serie de actos tendientes a la ejecución de las normas, así como todos aquéllos encaminados a la mejora de las formas de desarrollo, es decir, es el responsable de la administración de los recursos humanos, materiales y técnicos de la administración pública.
- e) *Delegación administrativa*. Como consecuencia de la titularidad de la administración pública, esto es, en uso de los poderes implícitos de

³⁰Cfr. Béjar, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Ed. Novum, 2012, p. 221.

mando y decisión, es factible que el gobernador pueda delegar ciertas funciones y atribuciones a funcionarios de la administración central de la entidad federativa.

- f) *Obligación y responsabilidad político-administrativa.* Además de lo mencionado en el inciso anterior, el Ejecutivo local está obligado a presentar las iniciativas de los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, así como rendir los informes anuales ante el Congreso local, y responder por las faltas, delitos y omisiones que cometiera.

- g) Finalmente, el gobernador de una entidad federativa es el responsable del desarrollo económico del Estado, de la impartición de justicia administrativa, de colaborar con la infraestructura rural, la salud pública y el bienestar social, la educación, la cultura y la recreación en cuanto al desarrollo urbano, así como de la seguridad pública, en profunda colaboración con la Federación y los municipios.³²

En general, las anteriores son las atribuciones que las constituciones locales otorgan a los gobernadores de cada Estado, por lo que la actividad de los mismos debe sustentarse en dicho marco jurídico previamente establecido.

II.VI EL DISTRITO FEDERAL

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 44, que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo en comento es del tenor literal siguiente:

³¹Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.* nota 20, pp.174-175.

³²Béjar, Luis José, *op. cit.* nota 30, p. 221-222

“**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.”

Por su parte, el artículo 122 del mismo ordenamiento dispone que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Al respecto, el citado precepto reza lo siguiente:

“**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.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

(...)”

Como lo señala el artículo anterior, son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Bajo estos términos, el jurista Raúl González Schmal señala que la diferencia entre los Estados y el Distrito Federal es que éste último carece del atributo fundamental que caracteriza a aquéllos, es decir, se encuentra privado de la capacidad de autodeterminarse jurídica y políticamente, característica que se concreta en el acto de darse su propia Constitución.³³

En efecto, el Distrito Federal no se encuentra facultado para contar con una Constitución local emanada de su propio órgano constituyente. Sin embargo, el maestro González Schmal aclara que esto no significa que dicha entidad federativa carezca de Constitución, sino que la misma fue dada por el poder

³³Cfr. González Schmal, Raúl, *op. cit.* nota 7, p. 443.

constituyente originario dentro del texto de la Carta Magna, al haber creado sus poderes políticos y dotarlos de competencia.³⁴

Al titular del Poder Ejecutivo y la administración pública del Distrito Federal se le denomina Jefe de Gobierno del Distrito Federal y es elegido por votación universal, libre, directa y secreta, para ejercer dicho cargo durante seis años.

De conformidad con la fracción II, Base segunda del artículo 122 constitucional, las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no

³⁴ Cfr. *Ibídem*, p.444.

estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera la Constitución federal, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Por su parte, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos conserva respecto del Distrito Federal las facultades de i) iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; ii) proponer al Senado a quién deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; iii) enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, tomando en consideración la presentada por el Jefe de Gobierno de dicha entidad; iv) proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y v) las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

CAPÍTULO III: DERECHO ADMINISTRATIVO

Los gobernadores son sólo una pequeña parte de la estructura estatal, sin embargo, para comprender en su totalidad el tema que nos ocupa, es importante adentrarnos un poco al Derecho Administrativo que, como rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.

III.1 LA ACTIVIDAD ESTATAL Y EL FIN DEL ESTADO

La actividad estatal, retomando la definición propuesta por el licenciado Rafael Rodríguez Curiel en su tesis de licenciatura, es *“el conjunto de actos materiales, jurídicos, operaciones y tareas realizadas por el Estado en el ejercicio de su soberanía, encaminados a la realización de los fines que le son propios”*.³⁵

En efecto, la actividad estatal debe estar encaminada a la realización de los fines que le son propios; al respecto, Aristóteles, en el libro de su Política, dice que *“toda ciudad es una especie de asociación, y toda asociación se forma buscando algún beneficio, pues el hombre no hace nada que no mire como un bien”*.³⁶

En este orden de ideas, la finalidad a la que esté dirigida la actividad del Estado determinará las atribuciones, la creación y competencia de los órganos que lo integran.

A partir de la Teoría del Estado, se ha estudiado la causa final del mismo como unos de sus elementos integrantes. En efecto, el Estado se encuentra

³⁵Rodríguez Curiel, Rafael, *La obligatoriedad de la jurisprudencia para los órganos de la Administración Pública Federal*, Universidad Panamericana, 2013, p. 11.

³⁶Aristóteles, *La Política. Libro Primero*, trad. de Nicolás Estévanez, Casa Editorial Garnier Hermanos. Rue des Saints-Pères, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=766>, p. 1.

esencialmente ligado a un fin determinado, mismo que denominamos el bien público temporal.³⁷

Al respecto, el tratadista González Uribe hace una distinción entre los conceptos de bien común y bien público, señalando que el bien común se encuentra en toda sociedad, por pequeña que esta sea, razón por la cual podemos encontrar bien común en la familia, el municipio, la escuela, etc., no obstante dichos bienes continúan siendo particulares y restringidos de esa pequeña agrupación, por lo que pueden entrar en controversia con el bien común de un grupo diverso. Por el contrario, el bien que persigue el Estado debe corresponder a toda la colectividad, por encima de intereses particulares o de determinado grupo, por lo que lo denomina bien público o general.

Asimismo, el adjetivo de temporal añadido a la denominación de bien público, atiende a la distinción que se pretende generar del bien que persiguen las asociaciones religiosas, en el orden espiritual.³⁸

El bien público temporal, según Porrúa Pérez, consta de tres elementos formales que son: i) necesidad de orden y de paz, ii) necesidad de coordinación, reiterando el orden desde esta especial perspectiva y iii) necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.³⁹

Para el referido jurista, el contenido del bien público temporal, es que *“consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de su empresa o actividad económica o cultura, de la agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad Internacional”*⁴⁰

³⁷ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 40ª ed., México, Ed. Porrúa, 2008, p. 284.

³⁸ Cfr. González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 14ª ed., México, Ed. Porrúa, 2004, p. 280.

³⁹ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.* nota 37, p. 287-288

⁴⁰ *Ibidem*, p. 295.

Para alcanzar el bien público temporal al que nos hemos referido, el Estado debe elaborar normas jurídicas que incorporen dicho fin. Al respecto, Andrés Serra Rojas nos enseña que una vez identificado el camino, se requiere establecer fines y clasificarlos en órganos, entidades que deben contar con los medios para cumplir con el objetivo en beneficio de la colectividad, es decir, una vez reconocidos como principios jurídicos, es entonces cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencias, jurisdicción, prerrogativas, facultades, derechos, poderes jurídicos, y otras denominaciones.⁴¹

Por lo tanto, el objetivo es cristalizar los fines del Estado en un texto jurídico que le brinde organización y los medios necesarios para alcanzar dichos fines, situación que se materializa en el articulado de la Constitución mediante el otorgamiento de atribuciones a los diferentes órganos del Estado.

III.II LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Para realizar la actividad estatal tendiente a conseguir el bien público temporal, el Estado actúa a través de las atribuciones que le son conferidas mediante ley. Para comprender lo anterior, es necesario entrar al estudio de las funciones del Estado, para lo cual seguiremos la exposición del maestro Gabino Fraga.

El maestro Fraga señala que *“el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones”*.⁴² Por su parte, las atribuciones del Estado comprenden el contenido de la actividad estatal.

Hablar de las funciones del Estado requiere indispensablemente a la teoría de la división de Poderes, pues la misma se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales; ello, no obstante debemos

⁴¹ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, México, Ed. Porrúa, 2010, p. 20.

considerar la crítica realizada por Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, consistente en que “*el poder estatal es uno sólo, ya que por su naturaleza resulta indivisible*”.⁴³

En este sentido, lo que propiamente se divide no es el Poder Supremo de la Federación al que hace referencia el artículo 49 constitucional, sino las funciones de los órganos estatales que conocemos como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Sin embargo, el constitucionalismo moderno no ha sostenido el rigor de la división de funciones de acuerdo con la división de Poderes establecida, por lo que comúnmente nos encontramos a órganos encargados formalmente de una función, realizando actos materiales propios de otra, excepciones siempre previstas en la Constitución.

Derivado de esta realidad, los tratadistas clasifican las funciones del Estado de dos maneras:

- Funciones desde el punto de vista formal, que considera la actividad en atención al órgano que la realiza, prescindiendo de su naturaleza intrínseca, y
- Funciones desde el punto de vista material u objetivo, que considera la naturaleza intrínseca de la actividad que se realiza.

La clasificación antes descrita tiene como principal objetivo evitar la invasión de competencias. Normalmente, se pretende que el carácter formal y el carácter material de una función coincidan y cada órgano realice las funciones propias de su naturaleza; no obstante lo anterior, si la Carta Magna así lo establece, un determinado Poder realizará funciones cuya naturaleza es de distinta sustancia de

⁴² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª ed., México, Ed. Porrúa, 2007, p. 28.

⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primera Parte*, 9ª. ed., México, Ed. Porrúa, 2012, p. 30.

las que naturalmente le son conferidas, por lo que no se considera una invasión de competencia.

Así lo ha reconocido el Pleno de la Suprema Corte al establecer el siguiente criterio, derivado de la Controversia Constitucional 41/2006:

“DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, **el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.**” (Énfasis añadido)⁴⁴

De lo anteriormente transcrito, se desprende que el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para

⁴⁴ Tesis P./J. 78/2009; 9ª época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, julio de 2009; p. 1540. Consultada vía electrónica [27-06-2012] bajo el número de registro 166,964.

arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquéllos que la propia Constitución les asigna.

Asimismo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

A. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Desde el punto de vista formal, la función legislativa es aquella actividad estatal que se realiza a través de los órganos que, constitucionalmente, forman parte del Poder Legislativo.

En contraposición, material u objetivamente la función legislativa es el acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general o definida por León Duguit, se trata de “todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo”.⁴⁵

El acto típico de la función legislativa, desde el punto de vista material, es la ley, misma que reviste como características particulares el ser obligatoria, general y abstracta. La escuela realista denomina este acto como acto-regla o acto creador de situaciones jurídicas generales.

En este sentido, la función legislativa se ajusta a aplicaciones de carácter general, lo que la hace esencialmente diferente de las funciones administrativa y jurisdiccional, pues dichas funciones se abocan a situaciones particulares.

⁴⁵Cfr. Duguit, León, citado por Fraga, Gabino, *op. cit.* nota 42, p. 42.

B. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

En el caso de la función jurisdiccional desde el punto de vista formal, la misma está constituida por la actividad que desarrollan los órganos que constitucionalmente conforman el Poder Judicial.

Por su parte, podemos definir la función jurisdiccional desde el punto de vista material como *“el acto por el que se resuelve una controversia jurídica mediante una sentencia coercible, realizada por un tercero imparcial ajeno a la controversia, para hacer cumplir o restablecer el orden jurídico”*.⁴⁶

Cabe señalar, de manera muy breve por exceder a nuestro tema, que desde el punto de vista material se ha cuestionado la autonomía de la función jurisdiccional, argumentando que no se realiza un acto de voluntad por parte del Estado ni se genera una situación jurídica, ambos elementos fundamentales del acto jurídico. Asimismo, se ha considerado en la doctrina que el juzgador no hace más que ejecutar la ley a partir de una controversia, por lo que dicha actividad debe comprenderse en la función ejecutiva.

La postura anteriormente descrita es insostenible, pues las sentencias sí generan una modificación en la situación jurídica de las partes, cuya fuerza legal deriva de la legitimación que la Ley le otorga a la voluntad del juzgador.

Ello es así, pues el juzgador no se limita a decidir si existe o no la controversia que se le plantea, sino que provee respecto de ella produciendo una modificación en el orden jurídico a través de un acto de voluntad.

Por lo que hace a la postura que considera que la función jurisdiccional y la función administrativa no se distinguen sustancialmente, toda vez que ambas consisten en la aplicación de la ley, es evidente que dicha teoría es errónea y se

⁴⁶ Rodríguez Curiel, Rafael, *op. cit.* nota 35, p. 31.

aleja de los elementos fundamentales de la función jurisdiccional, pues la misma parte de la premisa equivocada considerar que la función ejecutiva y la función administrativa coinciden en esencia.

Asumiendo lo anterior, habría que decir que en última instancia los tres órganos estatales deben ejecutar la ley, pues la ley ordena la actuación del Estado, otorgando o no cierto grado de discrecionalidad, pero el Estado nunca puede actuar sin que ejecute una Ley, pues en tal caso no estaríamos frente a un Estado de Derecho.

La problemática referida se resuelve si recordamos la definición de “función estatal”, que no es más que la forma en la que se ejerce una atribución, misma que no puede desentrañarse del motivo y la finalidad con la que se realiza.

En este orden de ideas, la función jurisdiccional se caracteriza porque deriva de una controversia jurídica, cuyo fin es, de acuerdo con el maestro Gabino Fraga, mantener el orden jurídico para dotar de estabilidad al Derecho mediante una sentencia, objetivo que se alcanza a través de un juicio en el que actúa de manera imparcial.

Derivado de lo anterior y considerando los elementos esenciales de la función jurisdiccional que acabamos de mencionar, consideramos que el concepto más adecuado para definir la función en comento desde el punto de vista material, es el que la refiere como *“el acto por el que se resuelve una controversia jurídica mediante una sentencia coercible, realizada por un tercero imparcial ajeno a la controversia, para hacer cumplir o restablecer el orden jurídico”*, acotada por el licenciado Rodríguez Curiel y con la cual iniciamos el desarrollo del presente capítulo.⁴⁷

⁴⁷ *Ídem.*

C. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista formal, la función administrativa es aquella actividad que el Estado realiza mediante el Poder Ejecutivo.

Para definir la función administrativa desde el punto de vista material, nos encontramos con una diversidad de teorías y posturas, mismas que pretenden plantear un concepto acabado.

La primera teoría es aquella que parte de la finalidad del Estado al realizarla, considerando que dicha finalidad es la ejecución de la ley. Como ya hemos aclarado previamente, partir de dicho criterio no nos permite encontrar diferencia específica con las demás funciones del Estado, pues en nuestra organización constitucional los Poderes públicos obran en virtud de facultades expresas y limitadas, lo que resulta en que todas las actividades del Estado deben encontrarse autorizadas por una ley y, por consiguiente, todas podrían denominarse funciones ejecutivas.

Otra postura nos plantea la posibilidad de definir la función administrativa por exclusión, los actos que no sean materialmente legislativos o jurisdiccionales, serán administrativos. Al respecto, no podemos aceptar dicha teoría pues la misma no aporta criterio positivo que nos permita caracterizar la función estatal que nos ocupa ni le brinda ninguna individualidad.

El tratadista Gabino Fraga, considerando como elementos la sumisión al orden jurídico, los efectos concretos e individualizados y la comprensión de actos jurídicos y materiales encaminados a la satisfacción de necesidades prácticas, propone como concepto de función administrativa la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.⁴⁸

⁴⁸ Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.* nota 42, pp. 61-63.

Por otra parte, los denominados actos políticos y actos de gobierno han dado origen a discusiones respecto de una nueva categoría dentro de las funciones estatales. Al respecto, el maestro Fraga considera que no debe entenderse como una nueva función estatal, debido a que el elemento nuevo que se encuentra en los actos de gobierno es la finalidad, característica que no afecta la naturaleza jurídica de los actos administrativos en los que se manifiesta.

Finalmente, se ha hablado en la doctrina de la existencia de mayores categorías de funciones estatales, dada la existencia de los órganos constitucionales autónomos, las cuales no analizaremos por no ser materia del presente estudio.

III.III EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El célebre tratadista Gabino Fraga señala que *“el principio de legalidad consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Es decir, la legalidad significa, como lo dice Vedel, conformidad con el derecho y es sinónimo de regularidad jurídica”*.⁴⁹

El principio de legalidad surge de la supremacía de la ley que legitima los actos del poder público, pues la norma general dicta las directrices, finalidades y objetivos que debe observar la Administración.

Para el maestro Fraga, el principio de legalidad se puede entender i) desde el punto de vista material, donde la norma en que se funde el acto debe ser de carácter abstracto e impersonal y ii) desde el punto de vista formal, en donde la norma debe ser material y formalmente legislativa, es decir, expedida por el Poder Legislativo.

⁴⁹ Fraga, Gabino, *op. cit.* nota 42, p. 99.

El principio de legalidad es el que garantiza el imperio de las normas como elemento esencial del Estado de Derecho. En este sentido, se considera que el principio referido garantiza el ejercicio de las atribuciones de las autoridades conforme a lo establecido por la voluntad soberana, en su expresión de ley. Derivado de ello, la actividad estatal en cualquiera de sus formas se somete a la consecución del bien público temporal al que ya hemos hecho alusión.

En materia administrativa, Ballbe nos comparte lo siguiente:

“La conexión necesaria entre administración y derecho y la máxima que lo cifra –*quae non sunt permissae prohibita intelliguntur* (...) implica (...) que toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que se trata de una válida acción administrativa, ha de ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico, o partiendo del principio jurídico se pueda derivar de él, puede tenerse como tal acción administrativa válida (...) Para contrastar la validez de un acto no hay, por tanto, que preguntarse por la existencia de algún precepto que lo prohíba, bajo el supuesto de que ante su falta ha de entenderse por lícito; por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico lo admite como acto administrativo para concluir por su invalidez en ausencia de tal disposición.”⁵⁰

De lo anterior, se desprende que lo fundamental del principio de legalidad es entender que los órganos de la Administración Pública únicamente puedan realizar aquellos actos expresamente permitidos por la ley, o bien, aquéllos estrictamente necesarios para su cumplimiento.

Para nuestro estudio, la trascendencia del principio de legalidad radica en que las autoridades administrativas, entre ellas los gobernadores, se encuentran sujetas a la esfera de competencia que les asigna la legislación, es decir, nuestro sistema jurídico ha realizado la distribución de tareas mediante asignación de competencias específicas, por lo que el encargado de ejercerlas debe actuar en atención a lo establecido en los ordenamientos que le son aplicables, en estricto apego al principio mencionado y el Estado de Derecho.

⁵⁰ Béjar, Luis José, *op. cit.* nota 30, pp. 66-67, citando a García de Enterría, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo I*, 10ª ed, Madrid, Civitas, 2001, p. 432.

CAPÍTULO IV: ¿ES LA CONAGO UNA ENTIDAD CONSTITUCIONAL?

Ahora que conocemos el marco jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad de la CONAGO y, concretamente, la función de los gobernadores de los Estados, es momento de confrontar ambos para determinar su concordancia o discordancia y, en consecuencia, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Para tales efectos, abordaremos punto por punto las cuestiones que, de acuerdo con nuestro estudio, ameritan ser analizadas.

IV.I REUNIÓN DE LOS GOBERNADORES

Como lo mencionamos en el Capítulo I del presente trabajo, la CONAGO no es más que la reunión de los representantes de los gobiernos de los Estados que conforman la República Mexicana, es decir, los gobernadores, para tratar asuntos de su competencia.

Partiendo de esta definición, en principio, no habría por qué cuestionar la actividad de dichos funcionarios, dado que el motivo de sus reuniones supuestamente se limita a realizar una retroalimentación respecto de asuntos que son de su competencia, misma que se encuentra constitucional y legalmente delimitada.

No obstante lo anterior, desde sus inicios la Conferencia Nacional de Gobernadores se ha ostentado como un ente independiente generado a partir de la reunión de los representantes de los gobiernos estatales. Es decir, una vez reunidos los mandatarios, la Conferencia ha pasado a ser un todo indivisible que genera una especie de personalidad jurídica ficta, cuya voluntad se origina en los acuerdos de los titulares de los ejecutivos locales y cuyo presupuesto se canaliza a través de la Secretaría Técnica que han creado.

En efecto, desde el comienzo de sus actividades, la CONAGO se ha ostentado como un organismo que pretende desempeñar una función de interés público, es decir, como una institución, sin siquiera contar con un reconocimiento formal que limite sus actividades o acote su ámbito de acción.

A su vez, mediante la creación de las comisiones divididas por materias, la CONAGO ha logrado una presencia permanente en las instancias federales para mantener constantemente la negociación de los acuerdos alcanzados en las sesiones que celebra.

En efecto, la CONAGO ha creado representaciones en los poderes federales a fin de gestionar los intereses de los gobernadores estatales, mismos que se conciertan durante las reuniones de la Conferencia.

No obstante no existe sustento jurídico alguno que legitime el actuar de los mandatarios, a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores éstos han logrado extender sus facultades hasta convertirse en un símil de cada funcionario público federal, es decir, bajo el peso político que implica la coalición de todos y cada uno de los poderes ejecutivos locales en una voz, los gobernadores han alcanzado poder político suficiente para encaminar las decisiones federales de acuerdo a sus intereses y para oponerse de manera efectiva a las iniciativas que no converjan con el rumbo que ellos mismos hayan determinado.

Así, bajo el amparo de la CONAGO los ejecutivos locales han logrado legislar y administrar materias federales, sin necesidad de legitimación constitucional alguna.

Al respecto, es necesario retomar la prohibición establecida por el artículo 117, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que dispone que los Estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

A mayor abundamiento, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define, en lo aplicable, alianza, tratado o coalición de la manera siguiente:

- Alianza: i) acción de aliarse dos o más naciones, gobiernos o personas; ii) pacto o convención; iii) unión de cosas que concurren a un mismo fin.
- Tratado: ajuste o conclusión de un negocio o materia, después de haberse conferido y hablado sobre ella.
- Coalición: confederación, liga, unión.

En este orden de ideas, la prohibición absoluta para los Estados comprende celebrar cualquier tipo de pacto, convención o unión encaminada hacia un mismo fin sin importar su contenido, más allá del Pacto Federal constitucionalmente reconocido.

Bajo estos términos y considerando que los gobernadores se reúnen en su calidad de representantes de las Entidades Federativas, podemos afirmar que la CONAGO contraviene la prohibición establecida en el artículo anteriormente referido, pues constituye una alianza entre los representantes de los Estados para generar acuerdos durante las sesiones que celebran y llevarlos a cabo mediante sus comisiones y la Secretaría Técnica.

En efecto, no obstante la CONAGO se ostenta como una reunión de los representantes de los ejecutivos locales que actúa en estricto respeto a la competencia de los Órganos federales, lo cierto es que a lo largo de los años ha actuado como entidad independiente de la personalidad de los gobernadores que la conforman, es decir, se ha conducido como una alianza conformada por los representantes de las Entidades Federativas, generando un peso político que les permite determinar, en cierta manera, el rumbo de las decisiones federales.

La independencia de la CONAGO con respecto a sus miembros se comprueba con la constante rotación que existe entre ellos debido al periodo limitado durante el cual ejercen el cargo, es decir, transcurridos los seis años de su mandato, el gobernador que corresponda deja de pertenecer a la Conferencia para ser relevado por el funcionario elegido. Ello, a su vez, acredita que dichos servidores públicos se reúnen en ejercicio del cargo de representante del Poder Ejecutivo local y, por consiguiente, en representación del Estado al que pertenecen.

A efecto de concretar las estrategias utilizadas por la CONAGO en uso del poder político que genera la unión de todos los mandatarios locales, se mencionan los siguientes ejemplos:

- El 16 de octubre de 2002, durante la celebración de la Primer Reunión Extraordinaria, los miembros de la CONAGO acordaron que si para el 20 del mismo mes y año no recibían respuesta del Gobierno Federal respecto de los planteamientos formulados relativos a resarcir los recursos presupuestados para 2002 que no habían sido entregados a los Estados, no se concurriría a ninguna convocatoria que se formulara a los gobernadores miembros de la Conferencia.
- Por otra parte, la Conferencia ha solicitado al Secretariado Técnico el establecimiento de una oficina de la CONAGO en la Ciudad de México, mediante la aportación de una cuota anual por parte de las entidades federativas. Dicha oficina se encuentra ubicada en el “*World Trade Center*” de la Ciudad de México.

Como se desprende de las anteriores conductas, la CONAGO no se ha conducido bajo la naturaleza de una simple conferencia, que como ya hemos mencionado, no es más que una reunión de representantes de un gobierno para tratar asuntos de su competencia. Por el contrario, la Conferencia Nacional de Gobernadores se ha conducido como un todo distinto de las partes que la conforman, entidad que toma

su fuerza a partir de una alianza que han establecido los ejecutivos locales, cuyo significado y peso político han permitido que dichos funcionarios extralimiten su esfera de competencia a la de los Poderes federales e incluso a la del Poder Constituyente Permanente.

En este orden de ideas, la Conferencia Nacional de Gobernadores contraviene lo establecido por el artículo 117, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que lisa y llanamente prohíbe a los Estados celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras, sea cual sea el objetivo de dicha unión.

Ahora bien, no pasa inadvertido a nuestro estudio el derecho constitucionalmente protegido establecido en el artículo 9 de nuestra Carta Magna, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

De lo anteriormente transcrito, se desprende que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Asimismo, se advierte que solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Al respecto, podría argumentarse a favor de la constitucionalidad de la CONAGO, que la misma no se trata sino de la reunión de ciudadanos mexicanos para tomar parte en los asuntos políticos del país, en ejercicio del derecho establecido en el artículo anteriormente referido.

Sin embargo, lo anterior es por completo falaz, pues como se ha desarrollado en párrafos previos, los mandatarios estatales no se ostentan como ciudadanos mexicanos en ejercicio de su derecho de libre asociación o reunión, sino como representantes de las Entidades Federativas, en ejercicio del cargo público de gobernadores, es decir, como Titulares del Poder Ejecutivo local y en supuesto uso de las facultades que le son conferidas por la Constitución General de la República, las Constituciones particulares de los Estados y las leyes secundarias que correspondan.

En este sentido, no puede recurrirse al derecho de libre asociación o de libre reunión para amparar la existencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, pues ésta no puede justificar la contravención al Pacto Federal.

En efecto, los gobernadores, como representantes de los Estados, se encuentran sujetos al Pacto Federal y, por consiguiente, a la prohibición establecida para las Entidades Federativas para celebrar alianza, tratado o coalición entre ellos o con potencias extranjeras, independientemente de su propósito.

Así las cosas, la reunión de los representantes de los gobiernos de los Estados que conforman la República Mexicana, es decir, los gobernadores, para tratar asuntos de su competencia, concretar acuerdos y llevarlos a cabo mediante las comisiones y con apoyo de la Secretaría Técnica, contraviene lo dispuesto por el artículo 117, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.II REUNIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ha quedado plasmado en nuestro capítulo dedicado al sistema constitucional mexicano, el Distrito Federal, a pesar de ser una entidad federativa, se diferencia de las restantes por la carencia de autonomía, es decir, el Distrito Federal no tiene la facultad de autodeterminarse, pues no puede contar con sus

propia Constitución y las facultades de las autoridades locales se encuentran limitadas, compartiendo el gobierno de la entidad con los Poderes Federales.

Dada la situación anterior, es evidente que la esfera de competencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal no es la misma que la de los gobernadores de los Estados.

En efecto, el órgano ejecutivo del Distrito Federal se encuentra limitado por las facultades que se reservan al Presidente de la República en relación con dicha entidad, así como las facultades de la Asamblea Legislativa se encuentran limitadas por las que se reservan al Congreso de la Unión.

En este sentido, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no comparte propiamente la naturaleza de los gobernadores restantes, pues no se encuentra a cargo de la totalidad del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, debido a la concurrencia de los Poderes Federales.

Así las cosas, dada la distinción en la naturaleza del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por tratarse de una autoridad local en el territorio sede de los Poderes Federales, el mismo no debería concurrir a una reunión entre gobernadores de Estados, pues aun cuando la misma se encontrara permitida por la Constitución, en la manera en que se desarrolla la CONAGO, el ámbito de acción de dicho funcionario se encuentra limitado.

IV.III PRESUPUESTO DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

Como hemos señalado anteriormente, la CONAGO no es más que una reunión de gobernadores. En este sentido, no se trata de una entidad jurídica con personalidad y patrimonio propios.

No obstante ello, para la realización de sus actividades, la CONAGO ha creado una asociación civil denominada Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., a la cual se le asigna un presupuesto conformado por las aportaciones de cada entidad federativa.

Lo anterior es de total relevancia, pues implica la asignación de un monto por parte de cada Estado para la realización de las actividades de la Conferencia Nacional de Gobernadores, es decir, debe existir un presupuesto autorizado por cada legislatura que comprenda una partida para estos fines.

De conformidad con el artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a las legislaturas de los Estados aprobar de manera anual el presupuesto de egresos correspondiente.

En este orden de ideas, al ser la CONAGO un proyecto de la generalidad de los gobernadores que abarca temas que rebasan el ámbito de acción de cualquiera de las dependencias de la Administración Pública local y en el que actúan en representación del Estado del cual son titulares, lo conducente sería que la legislatura de cada entidad federativa asignara, mediante ley, el monto que debe destinarse a los gastos ocasionados por las actividades desarrolladas por la Conferencia.

En efecto, tanto las legislaturas estatales como los habitantes de cada entidad deberían tener pleno conocimiento, mediante el ejercicio de la facultad atribuida a las referidas legislaturas en el artículo 116, fracción II de la Carta Magna, del monto de los recursos que se destina a la reunión de gobernadores y su gestión, actividades que comprenden los gastos ocasionados por las sesiones que celebran, las publicaciones que emiten, la asociación civil que tienen a su servicio, entre otros.

Contrario a lo anterior, el presupuesto asignado por cada Entidad a la CONAGO deriva de la dependencia de la administración pública local encargada de las finanzas de cada Estado, bajo el concepto de subsidio o donativo denominado aportación unilateral para gastos.⁵¹

Es decir, los gobernadores distraen parte del presupuesto asignado para dicha dependencia bajo el concepto de subsidio o donativo, a fin de mantener a flote el funcionamiento interno de la Secretaría Técnica y los gastos que impliquen la ejecución de los acuerdos a los que arriba la Conferencia.

Al respecto, es evidente que si los mandatarios estatales no se encuentran facultados para celebrar, en nombre de los Estados, tratado, alianza o coalición alguna entre ellos, mucho menos pueden distraer parte del presupuesto asignado por la legislatura local a una dependencia de la administración pública, para solventar actividades que no se encuentran contempladas en la esfera de competencia de dicha dependencia o la ley de egresos que corresponda y que, además, contravienen la prohibición establecida por la Constitución Federal en el artículo 117, fracción II.

En efecto, resulta por demás violatorio de su esfera de competencia que los gobernadores designen parte del presupuesto asignado por la legislatura del Estado a la Secretaría de Finanzas, para solventar gastos ocasionados por la CONAGO. Ello, pues dichos recursos fueron determinados por el poder legislativo local para la realización de la función administrativa en el Estado que corresponda, dentro de la esfera de competencia de la dependencia encargada de las finanzas, no así para la persecución de supuestos intereses nacionales, de los cuales se encargan los Poderes Federales.

⁵¹ Cfr. Casillas Mendoza, Sayra, *Privilegio Finanzas al STASPE con 87% de subsidios*, 2013, Cambio de Michoacán, disponible en <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-195469> y Página Oficial de Armonización Contable del Estado de Morelos, 2013, disponible en <http://201.144.230.59/acontable/>.

En este orden de ideas, es inconcuso que la asignación de un presupuesto clasificado como subsidio o donativo para el mantenimiento de la CONAGO es contrario al Pacto Federal y a las facultades constitucionales determinadas para los Titulares de los Ejecutivos locales, pues dichos recursos no son aprovechados dentro de la esfera de competencia de la dependencia a la que fueron asignados, además de que, de suyo, la actividad a la que se designan es violatoria del Pacto Federal.

IV.IV ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA CONAGO

No obstante por su sola esencia la Conferencia Nacional de Gobernadores debe ser calificada como contraria al Pacto Federal, haremos un acercamiento hacia las actividades concretas que desarrolla y su análisis constitucional.

Como lo estudiamos inicialmente en el Capítulo I del presente trabajo, la CONAGO no ha limitado su espectro de actividades a temas específicos, sino que cualquier miembro de la Conferencia puede someter a discusión del Pleno un asunto que considere debe atenderse, por ser de interés nacional o, incluso, particular de un Estado.

En este sentido, analizaremos ciertas actividades de la Conferencia Nacional de Gobernadores que, de acuerdo con nuestro desarrollo del sistema constitucional mexicano y la forma de gobierno federal, resultan contrarias al marco jurídico establecido.

A. En materia de recursos públicos

- Cada año, la CONAGO remite al Congreso de la Unión una propuesta para el presupuesto del ejercicio fiscal siguiente, solicitando se le presente el proyecto definitivo previo a su aprobación, para sus comentarios.

De conformidad con el artículo 73, fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es competencia del Congreso de la Unión legislar en materia de ingresos y egresos de la Federación.

Asimismo, de conformidad con la fracción IV del artículo 74 del mismo ordenamiento, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión e incluso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

En este sentido, ha sido reservada al Congreso de la Unión la facultad de discutir y aprobar los ingresos que serán obtenidos y el presupuesto que será ejercido por la Federación, con base en el proyecto que sea sometido a su consideración por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Bajo este tenor de ideas, los gobernadores de los Estados no tienen participación alguna en la conformación de la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues dicha facultad se encuentra exclusivamente reservada a los legisladores federales, a propuesta del Presidente de la República.

Cabe señalar, que tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados hay representantes de cada Estado de la República, así como del Distrito Federal, por lo que resulta por demás violatorio del Pacto Federal que los gobernadores pretendan presentar iniciativas en materias que no les corresponden y que, aún más, se encuentran reservadas de manera exclusiva a un órgano federal en el cual cuentan con representantes.

- En materia presupuestal, la CONAGO ha designado parte de sus miembros para conformar un grupo permanente en el Congreso de la Unión, encargado de conocer el desarrollo de este tema en cada ejercicio. Incluso, en su Tercera Reunión Ordinaria, la CONAGO propuso al Ejecutivo Federal

el establecimiento de un mecanismo de revisión y verificación que permitiera a los gobiernos estatales conocer y comentar con oportunidad los montos presupuestales que con base en la Ley de Coordinación Fiscal les correspondieran, así como un informe con los montos en que hubiera disminuido la recaudación fiscal participable, con el objeto de precisar la cantidad en que hubieran disminuido las participaciones a estados y municipios correspondientes al ejercicio fiscal 2002, con énfasis en los ingresos de Pemex.

- Además, desde sus inicios, la CONAGO se ha dedicado a proponer y gestionar la transferencia de recursos y facultades a las Entidades Federativas.

El artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es facultad del Congreso de la Unión legislar para establecer contribuciones en las materias que indica. Asimismo, en el último párrafo de dicha fracción establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

En este orden de ideas, los gobernadores no tienen, ni juntos ni por separado, la facultad de proponer, revisar o verificar las participaciones atribuidas a los Estados derivadas de los ingresos por contribuciones federales, pues dicha facultad se encuentra reservada nuevamente al Congreso de la Unión, quien deberá determinarlas mediante ley.

Asimismo, no existe fundamento alguno que permita a los Ejecutivos locales la designación de funcionarios con presencia permanente en los Poderes Federales, pues ello es totalmente contrario a la forma de gobierno federal.

Lo anterior, pues no únicamente existe representación de cada Entidad Federativa en la conformación del Congreso de la Unión, sino que además el Poder Ejecutivo Federal y los miembros del Poder Legislativo son elegidos democráticamente por el electorado, lo que presume conformidad con que sean ellos quienes ejerzan las facultades que constitucionalmente les han sido conferidas.

En este sentido, no hay razón por la cual los ejecutivos locales deban designar funcionarios a su cargo que verifiquen la salvaguarda de los intereses estatales, por parte de los funcionarios que constitucional y democráticamente han sido facultados para ello.

- El 5 de junio de 2003, la CONAGO acordó convocar a la Convención Nacional Hacendaria (CNH), convocatoria que determinó unilateralmente hacer “de manera conjunta con el Poder Legislativo y el Gobierno Federal”. Asimismo, estableció que dicha Convención tendría un órgano decisorio conformado por cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República, una Coordinación Técnica conformada por los secretarios de finanzas de los gobiernos de los estados y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A fin de dar seguimiento y contenido a la referida Convención, la CONAGO solicitó a su Comisión para la Reforma del Estado que elaborara una propuesta de modificaciones constitucionales, con base en los posicionamientos consensuados por ésta, que coadyuvara a las actividades de las mesas de trabajo de la CNH. Fruto de dicha solicitud, la CONAGO emitió el dictamen con los Catorce Principios de Acuerdo para la Reforma del Sistema Federal Mexicano.

No obstante en la Primera Convención Nacional Hacendaria participaron funcionarios federales y otros tantos funcionarios pertenecientes a las Entidades Federativas, dicha convención es de total importancia para nuestro estudio, pues

la misma tuvo como propósito coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.⁵²

Para ello, se propusieron determinar cuáles eran las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles eran las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisó el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema, incluyendo entre ellas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵³

Es decir, durante la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, los gobernadores tuvieron participación en la revisión de la totalidad del sistema hacendario mexicano, incluyendo materias federales y locales, durante la cual elaboraron propuestas de reforma constitucional y de leyes secundarias.

Asimismo, en los diversos documentos emanados de tal Convención, se reconoce a la CONAGO como una entidad a la cual se le encarga la tarea de asignar a los gobernadores que participarán en el Consejo Directivo, las mesas de análisis y diversos órganos creados para el desarrollo de la misma.

En este orden de ideas, nuevamente se desconoce la forma de gobierno establecida por la Carta Magna, pues la Federación consiste precisamente en un reparto de competencias para el desarrollo de la actividad estatal.

⁵² Cfr. *Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, 2004, p. 12, disponible en <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>.

⁵³ Cfr. *Ídem*.

En efecto, el sistema federal consiste precisamente en distribuir competencias entre los diversos órdenes de gobierno (federal y local), para lo cual surgen también las funciones del Estado.

Como lo mencionamos en el capítulo III del presente estudio, las funciones del estado constituyen la forma en la que se lleva a cabo la actividad estatal y se encuentran esencialmente vinculadas a la división de poderes que rige nuestra forma de gobierno.

Dada la división del poder estatal en tres funciones diversas, ejecutiva, legislativa y judicial, las cuales, a su vez, cuentan con esferas de competencia definidas por el marco jurídico, es evidente que no existe sustento alguno para que los gobernadores estatales, encargados del Poder Ejecutivo de cada Entidad Federativa, se encuentren revisando y elaborando iniciativas de ley en materias federales. Máxime, que dichas competencias se encuentran constitucionalmente asignadas a los órganos federales como el Congreso de la Unión y el Presidente de la República.

Asimismo, los gobernadores no tienen competencia alguna para participar en la elaboración de iniciativas de reformas constitucionales, situación que evidencia la inconstitucionalidad de su participación en una Convención cuyo propósito es revisar y modificar la distribución de competencias en materia hacendaria.

Así las cosas, la celebración de la Convención Nacional Hacendaria desconoce por completo el sistema federal establecido por el constituyente originario, cuya modificación únicamente podría realizarse mediante el constituyente permanente y no así por los “principales actores políticos reunidos en pro de la renovación del federalismo”.

- Por otra parte, la Conferencia tomó funciones de auditoría federal solicitando a la Secretario de Hacienda proporcionar mensualmente a la

CONAGO un informe detallado sobre la evolución reciente y proyección actualizada de ingresos y gastos del sector público para 2004, presentar un informe detallado del registro de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y asegurarse de que en la integración y presentación de la información financiera del sector público se privilegiara la transparencia y la oportunidad, entre otros requerimientos similares.

De conformidad con el artículo 79, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad de la entidad de fiscalización superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación) fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

Dicha entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Asimismo, dentro de sus facultades se encuentra la de fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

En este sentido, los gobernadores estatales no tienen facultad alguna para revisar, mediante informes presentados por la Secretaría de Hacienda, el ejercicio de los recursos federales, sino que para ello existe un órgano federal específico, dependiente de la Cámara de Diputados, el cual se encarga de fiscalizar y privilegiar la transparencia y la oportunidad en el uso de los recursos públicos.

Asimismo, las autoridades federales no tienen por qué rendir informes a una entidad fuera del margen constitucional como lo es la CONAGO, pues ello implica desconocer el Pacto Federal al ratificar la existencia de una alianza entre los representantes de las Entidades Federativas.

B. Proyectos de iniciativas de ley y reformas constitucionales elaboradas por la CONAGO

Para evitar repeticiones innecesarias, no reiteraremos todo el apartado desarrollado en el Capítulo I, en el cual se hace una relación de los proyectos tendientes a constituir iniciativas de ley y reformas constitucionales que ha elaborado, revisado o comentado la Conferencia Nacional de Gobernadores, sino que procederemos directamente al estudio y análisis de su constitucionalidad.

El artículo 71 constitucional es del tenor literal siguiente:

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.”

De lo anteriormente transcrito, se desprende que la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión compete al Presidente de la República, los Diputados y Senadores del mismo Congreso, las Legislaturas de los Estados y los ciudadanos en los términos que el propio artículo señala.

Acto seguido, el citado precepto detalla que las Cámaras del Congreso de la Unión deben discutir y votar los proyectos presentados, a fin de que los mismos sean aprobados o rechazados para conformar un nuevo ordenamiento legal.

Por su parte, para las modificaciones a la Constitución Federal, el artículo 135 del mismo ordenamiento establece que la Carta Magna puede ser adicionada o reformada, requiriéndose para ello el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión, así como la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

De las premisas anteriores, se advierte que los gobernadores no tienen participación alguna en la elaboración de leyes federales ni reformas constitucionales, situación por la cual una entidad como la CONAGO no tiene competencia alguna para adentrarse en el tema, sin importar el asunto que pretenda tratar en la iniciativa que elabore.

En efecto, por lo que hace a las leyes federales, corresponde al Congreso de la Unión su discusión y aprobación, y en caso de que algún Estado pretenda someter a su consideración un tema a legislar, dicha iniciativa debe ser elaborada y presentada por la Legislatura local, no así por el representante del Poder Ejecutivo ni por la unión de los Ejecutivos locales.

Ahora bien, para el caso de una adición o reforma constitucional, la participación corresponde únicamente a la Legislatura local, la cual únicamente puede rechazar o aprobar el proyecto presentado, no así modificarlo.

En efecto, las legislaturas locales no pueden participar en las discusiones y redacción de la aprobación definitiva de la iniciativa de adiciones o reformas constitucionales, pues ese derecho lo confiere la Constitución Federal al Congreso de la Unión. Únicamente pueden otorgar su voto aprobatorio o desechar lo aprobado por el mismo.

En este orden de ideas, es inconcuso que excede a la esfera de competencia de los gobernadores cualquier acción tendiente a legislar un tema federal, pues la Constitución Federal es clara al señalar a qué órganos compete elaborar y presentar iniciativas de ley, discutir las, modificarlas y aprobarlas.

Asimismo, no debemos pasar por alto que si ni las Legislaturas de los Estados, único órgano local facultado para aprobar reformas constitucionales como parte del constituyente permanente, tienen competencia para modificar el contenido del proyecto sometido a su consideración, mucho menos corresponde al Poder Ejecutivo local proponer modificaciones a la Carta Magna.

En concordancia con lo anterior, no debemos olvidar que la organización del Estado federal descansa en una Constitución que es su propia ley, y que no puede ser modificada sino por otra del Estado federal, mas nunca por la voluntad de los estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en una forma distinta a la que establece la Constitución.

Así las cosas, cualquier iniciativa elaborada y presentada al Poder Legislativo por la CONAGO constituye una invasión a las competencias constitucionalmente asignadas al Congreso de la Unión, el Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados.

C. Asuntos Migratorios y Relaciones exteriores

- La CONAGO ha intervenido constantemente en la relación del país con los Estados Unidos de América, realizando pronunciamientos y solicitudes ante diversas situaciones acontecidas, como las señaladas en el Capítulo I del presente estudio.
- Asimismo, durante la Vigésimo Primera Reunión Ordinaria de 24 de octubre de 2004, la CONAGO aprobó la creación de una comisión encargada de analizar los acuerdos entre México y la Unión Europea. El fin último de dicha comisión era el desarrollo de las actividades necesarias para la creación del Comité de las Regiones y Poderes Locales entre México y la Unión Europea, integrado por las 32 entidades federativas mexicanas y los homólogos europeos.

Al respecto, retomando el tema de la federación como forma de gobierno, debemos tener en mente que el reparto en concreto de las competencias se realiza de manera distinta en cada Constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan a los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

En este sentido, lo relativo a las relaciones internacionales, debe corresponder necesariamente al gobierno central, pues si lo tuvieran los Estados la federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación.

En efecto, si en el interior de una federación subsisten los Estados como entidades jurídicas con cierta autonomía, en las relaciones internacionales esos Estados no existen, pues la soberanía exterior se deposita únicamente en el gobierno central.

Barthélemy sostiene que el Estado federal es aquél cuya personalidad y soberanía internacionales admiten estados miembros, pero sin que figuren en dicha soberanía internacional, aunque conservan ciertas prerrogativas de la soberanía interior.⁵⁴

En este orden de ideas, la intervención de los gobernadores con las potencias extranjeras, sea cual sea su finalidad, resulta por demás ajena al Pacto Federal, pues las materias más importantes para la Nación deben estar a cargo del Gobierno Federal, ya que solamente de esa manera es posible asegurar su eficacia en su más estricto cumplimiento.

Lo anterior, se corrobora con el contenido del artículo 133 constitucional, pues todo ajuste o conclusión de un negocio o materia realizada con las potencias extranjeras, después de haberse conferido y hablado sobre ella, es decir, todo tratado, debe ser concertado por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, ambos órganos de carácter federal.

No obstante lo anterior, cabe recordar la prohibición expresa establecida por la Constitución Federal a los Estados de la República, consistente en no celebrar alianza, tratado o coalición ni entre ellos, ni con las potencias extranjeras.

Así las cosas, es evidente que los gobernadores no tienen competencia alguna para hacer pronunciamientos, formar parte de asociaciones de carácter internacional o tener ningún tipo de relación jurídica o política con las potencias extranjeras, pues es característica esencial de una Federación que los Estados miembros no tengan existencia al exterior. En efecto, la cesión de parte de su soberanía radica precisamente en que el orden de gobierno central ostente la representación de la Nación con cualquier soberanía extranjera, a fin de asegurarse de la adecuada gestión de sus intereses.

D. Presencia y reconocimiento federal de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Como se mencionó en el capítulo correspondiente, los Poderes federales también han reconocido a la Conferencia Nacional de Gobernadores como representante de los ejecutivos locales, dándole participación expresa en el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que es la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y tiene por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

Al respecto y en el entendido que el reconocimiento de un poder federal no legitima *ipso facto* la existencia de una Conferencia Nacional de Gobernadores, debemos señalar que la participación de la alianza de dichos servidores públicos en un sistema nacional resulta irregular, pues se trata de una entidad que no tiene delimitados constitucionalmente sus objetivos y facultades.

Ello es así, pues la Conferencia fue creada, organizada y continúa siendo manejada por sus mismos miembros, a su discreción y sin contrapeso u ordenamiento que brinde certeza jurídica respecto de sus atribuciones.

Máxime, que los gobernadores que la constituyen exceden su esfera de competencia con varias de las actividades que desarrolla la CONAGO, tal como ha quedado demostrado en incisos anteriores.

En este sentido, a fin de tener legítima, que no legal, participación en sistemas de carácter nacional como el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, sería

⁵⁴ Cfr. Barthélemy-Joseph et Duez, Paul, *Traité de Droit Constitutionnel*, nueva edición, París,

necesario que la CONAGO estuviera acorde con nuestra Carta Magna, en estricto respeto a la distribución de facultades que la misma establece.

IV.V ANÁLISIS COMPARADO DE LA NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

A fin de construir una conclusión con una visión más amplia respecto de la Conferencia Nacional de Gobernadores, haremos un breve análisis de la figura existente en los Estados Unidos de América denominada *National Governors Association* (en adelante NGA).

La NGA es una organización conformada por los gobernadores de ambos partidos existentes en los Estados Unidos de América, tanto demócratas como republicanos. A través de NGA, los gobernadores comparten las mejores prácticas para el desarrollo de sus funciones, se unen en una sola voz para tratar temas de política nacional y desarrollan soluciones innovadoras para el gobierno del estado, siempre, a decir de ellos, en apoyo de los principios del federalismo.⁵⁵

Dicha organización fue fundada en 1908 y actualmente se conforma por los gobernadores de los 55 estados, territorios y mancomunidades que constituyen los Estados Unidos de América.

A través de la NGA, los gobernadores logran tener una representación ante el Congreso y la Administración Pública Federal, para participar en temas federales clave. Concretamente, es el Centro de Mejores Prácticas de la NGA el que desarrolla e implementa las soluciones a los retos de política pública que se presenten.⁵⁶

Librairie Dalloz, 1933, p. 282.

⁵⁵ Cfr. Descripción de la NGA bajo el rubro “About”, disponible en <http://www.nga.org/cms/about>

⁵⁶ *Idem*.

Asimismo, la NGA proporciona asistencia gerencial y técnica a los gobernadores, para el mejor ejercicio de su función.

Las actividades de la NGA son supervisadas por su presidente, vicepresidente y demás miembros del Comité Ejecutivo, mismos que son elegidos anualmente.

De manera similar a la CONAGO, los gobernadores de la NGA se reúnen dos veces al año para concertar las estrategias y acuerdos a seguir, sin embargo, estas reuniones se celebran a puerta cerrada por ser consideradas reuniones de negocios.

El cumplimiento de los acuerdos de la NGA se encuentra a cargo de los comités divididos por materias, entre los cuales se encuentran el comité de finanzas, el comité de asuntos legales, el comité de comercio y desarrollo económico, el comité de educación y personal, el comité de salud, el comité de seguridad pública, el comité de recursos naturales y el Centro de Mejores Prácticas.

Dentro de las estrategias para alcanzar soluciones innovadoras respecto de los retos nacionales, la NGA ha establecido el denominado “Programa de Miembros Corporativos” (Corporate Fellows program), encargado de promover el intercambio de información entre el sector privado y los gobernadores y estimular el debate entre los Miembros Corporativos en relación con las nuevas tendencias y factores que afectan tanto el negocio como el gobierno del país.

Ahora bien, una vez realizado el esbozo respecto de la esencia y funcionamiento de la NGA, es necesario contraponer dicha figura con el régimen constitucional establecido para los Estados Unidos de América.

Del estudio realizado al texto constitucional de dicho país, podemos advertir que su articulado es mucho más breve y general que el establecido para los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la forma de gobierno no se regula tan

exhaustivamente ni encontramos tantas disposiciones programáticas como en la Carta Magna mexicana.

No obstante ello, sí nos es posible advertir ciertas disposiciones de las cuales se desprende que el sistema constitucional estadounidense, como el mexicano, en estricto sentido tampoco admite la existencia de una asociación por parte de los gobernadores.

Lo anterior es así, pues la Sección 10, intitulada “Poderes prohibidos a los Estados”, claramente señala las facultades que se encuentran restringidas a los estados miembros, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- Celebrar tratado, alianza o confederación alguna.
- Celebrar convenio o pacto alguno con otro Estado o con una potencia extranjera.

En este sentido, es inconcuso que la Constitución de los Estados Unidos de América, inspiradora de nuestra Carta Magna, también recoge la prohibición absoluta para los Estados de celebrar cualquier tipo de pacto, convención o unión encaminada hacia un mismo fin sin importar su contenido, más allá del Pacto Federal constitucionalmente reconocido.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que los gobernadores se reúnen en su calidad de representantes de las Entidades Federativas, podemos afirmar que la NGA contraviene la prohibición establecida en la Sección 10 anteriormente referida, pues constituye una alianza entre los representantes de los Estados para generar acuerdos durante las sesiones que celebran y llevarlos a cabo mediante sus comités.

Asimismo, la Décima Enmienda de la Constitución americana establece que los poderes que no hayan sido delegados a los Estados Unidos (como representante

de la totalidad de los estados miembros) ni prohibidos por dicho ordenamiento a los estados, se encuentran reservados a los estados o al pueblo.

Ello es de total relevancia, pues la NGA expresamente reconoce que su objetivo es tener una representación ante el Congreso y la Administración Pública Federal, para participar en temas federales clave.

Al respecto, no debemos pasar por alto que el sistema federal es una forma de gobierno que se basa en la distribución de competencias entre un orden central y un orden local, en el que el orden central se encarga de proteger el interés nacional, a través de los órganos constitucionalmente facultados para ello. En el caso concreto, los Estados Unidos de América comparten la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales se ejercen a nivel federal, por el Congreso, el Presidente y la Suprema Corte, respectivamente.

En este orden de ideas, si bien el sistema federal estadounidense no se encuentra detallado en el ordenamiento supremo correspondiente tan exhaustivamente como el mexicano, lo cierto es que en la Constitución de dicho país se consagran los elementos fundamentales que permiten advertir una distribución de competencias entre el orden local y el central que no comprende la inclusión de una asociación de gobernadores con participación en los temas federales clave, precisamente, por ser federales.

Así las cosas, se confirma que la figura del gobernador es, por excelencia, una figura correspondiente al ámbito de competencia local, a la cual se le designa la representación del poder ejecutivo de una circunscripción territorial determinada, por lo que su participación en el sistema federal como forma de gobierno se encuentra acotada a dichas características esenciales.

CONCLUSIONES

Derivado del estudio que hemos realizado, llegamos a la conclusión de una verdad ineludible: la Conferencia Nacional de Gobernadores es una entidad que se extralimita del margen constitucional establecido en nuestro país, quien ha elegido como forma de gobierno la República democrática, representativa y federal.

Lo anterior es así, pues tanto la sola existencia de una reunión permanente de gobernadores como las actividades que dicha comunidad realiza se contraponen con los principios esenciales del federalismo mexicano.

Ello es así, pues la base del sistema federal es la distribución de competencias entre un orden central y un orden local que coexisten para lograr la ordenación de la actividad estatal hacia el bien público, base que se violenta cuando los gobernadores extralimitan sus facultades a las del orden central.

Al respecto, podríamos proponer como solución el medio de control constitucional establecido por la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, ello no atendería el verdadero problema al que nos enfrentamos.

En efecto, el tema que hemos desarrollado en el presente estudio debe representarnos únicamente un ejemplo de una realidad mucho más amplia de lo que sucede actualmente en nuestro país.

Al respecto, el maestro Rodolfo Luis Vigo refiere que el modelo de Estado heredado del siglo XIX partía de la base de los tres poderes que centralmente se definían en torno a la ley, dado que el Legislativo la hacía, el Ejecutivo la ejecutaba o ponía en marcha y el Judicial la aplicaba a los casos. Sin embargo, cada vez nos alejamos más del marco teórico de la forma de gobierno que

ostentamos, no sólo porque desde siempre cada uno cumple funciones que por definición son de otro Poder, sino porque algunos de esos poderes han crecido notablemente, generando administraciones indirectas, descentralizadas o mixtas y porque además han ido apareciendo órganos o poderes que extraña o paradójicamente se les llama “extra poderes” (por ejemplo consejos de la magistratura, procuradores generales, defensores del pueblo, tribunales constitucionales, etcétera), a lo que hay que sumar los órganos o poderes comunitarios, regionales, supranacionales o internacionales a partir de la crisis de la noción tradicional de soberanía.⁵⁷

En efecto, lo primero que corresponde destacar en estos tiempos del Estado de Derecho Constitucional es la quiebra del esquema originario de los tres poderes, pues en el siglo XX al hilo del Estado del Bienestar, el Poder Administrador incrementó notablemente su tamaño y diversificó sus funciones en terrenos: financieros, impositivos, empresarios, aduaneros, etc. De este modo, comenzaron a generarse órganos con importantes competencias que a veces se intentan explicar por la deficitaria vía negativa de identificarlos como “extra poder”, lo que permite mantener la ficción de los tres poderes.⁵⁸

Habría que plantearnos si debemos continuar haciendo caso omiso de estos “extra poderes” que, como la CONAGO, cada vez más se alejan del marco teórico de la forma de gobierno que ostentamos, o si en su lugar habría que repensar, de la mano de la Teoría del Estado, el derecho que regular una realidad que lo ha rebasado.

No obstante la postura del maestro Vigo, en opinión de Jacinto Faya Viesca, en México no sería deseable otra forma de Gobierno distinta a la organización federal, surgida de los más genuinos movimientos políticos y sociales de nuestra evolución histórica, por lo que la solución se encuentra en mantener la totalidad de nuestros principios federalistas en una permanente adaptación y evolución, hasta

⁵⁷Cfr. Vigo, Rodolfo Luis, *op. cit.* nota 14, p. 67.

alcanzar un federalismo pleno, de rico contenido económico con base en una más justa y eficaz distribución de competencias económicas y administrativas.⁵⁹

Al respecto, el referido autor hace el pronunciamiento siguiente:

“La Constitución Mexicana, y los ideales de las luchas sociales del pueblo mexicano, les han impuesto a las instituciones de la República la vigencia de un federalismo real, como medio para la existencia de un Estado avocado a la creación y fomento de los más altos bienes vitales: justicia social, libertad e igualdad reales, y democracia política y económica, un Estado superior iluminado por el Derecho y la moral, capaz de ennoblecer cada vez más su voluntad instintiva hacia una vida ascendente en todos los órdenes, y un Estado capaz de ver en la Nación Mexicana el símbolo de un valor eterno.”⁶⁰

Para alcanzar esa adaptación y evolución que de los principios federalistas asentados en nuestra Constitución, retomamos la idea del maestro Faya Viesca en cuanto a que el cambio debe ser de calidad y no de cantidad. Alterar la calidad significa alterar los conceptos y los instrumentos constitucionales.

Esto, implica plantearse a fondo y en serio qué participación se le quiere dar a los Estados y a los Municipios en la creación e implementación de las políticas del Estado mexicano. Por ello, un “nuevo federalismo” tiene que arrancar de las entrañas de la Constitución General de la República. Así, los cambios de calidad se darán, cuando la soberanía del pueblo mexicano, depositada en nuestra constitución, establezca y proteja las nuevas reglas políticas, competenciales y económicas de los Estados, de los Municipios, y de la Federación. Solamente otorgando inmunidad constitucional en nuevas competencias constitucionales a favor de los Estados y de los Municipios, será posible que éstos sientan una plena dignidad y ejerzan una verdadera fuerza.⁶¹

⁵⁸ Cfr. *Íbidem*, p. 4.

⁵⁹ Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.* nota 20, p. 132.

⁶⁰ Faya Viesca, Jacinto, *Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México. Relaciones intergubernamentales: federación-estados*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/34/trb/trb6.pdf

⁶¹ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.* nota 20, pp. 207-208.

Si logramos incorporar en nuestra Constitución Federal nuevos mecanismos de cooperación y de interdependencia entre la Federación y los Estados, se fortalecería la división del poder político, se abrirían nuevas opciones de participación política a los ciudadanos y se acrecentaría el compromiso entre las fuerzas políticas que participan dentro de los Estados, mismos que serían más autónomos y colaboradores con la Federación.

Asimismo, constitucionalizar un “Federalismo Cooperativo” asegura la combinación eficaz de la unidad y pluralidad de los centros de decisión, situación que no es posible en un sistema de poder altamente centralizado.

Este “Federalismo Cooperativo” implica asentar constitucionalmente, en el artículo 40, que se ha pasado de una separación tajante y expresa entre Federación y Estados, a un sistema de interdependencia y colaboración entre ellos.

A decir del maestro Faya Viesca, dicha inclusión debería contener los siguientes conceptos y principios, para quedar como sigue:

“Con la finalidad de que los Estados y Municipios concurren a la formación de la voluntad política nacional y de las tareas gubernamentales de la República, se instituye el Federalismo cooperativo e interdependiente, como fórmula política, orgánica y funcional, a fin de que las Administraciones públicas de la Federación, de los Estados, y de los municipios puedan actuar cooperativa e interdependientemente en una serie de programas del Gobierno Federal. Este Federalismo cooperativo e interdependiente tiene el propósito de mantener el equilibrio entre la centralización indispensable y la descentralización necesaria de la Administración Pública Federal. Este Federalismo obliga a la Federación, a los Estados y a los municipios, a actuar bajo el principio de fidelidad federal, que se traduce en la voluntad de mantener unas eficaces relaciones federales entre ellos, y de asumir con fidelidad federal los compromisos contraídos entre ellos con un ánimo y una actitud constructiva de colaboración entre sus relaciones federales. Es decir, que la Federación, los Estados y los municipios, se deban entre sí al conjunto, una fidelidad federal que los obliga a cumplir obligaciones constitucionales y hacer valer sus derechos.”⁶²

El principio de fidelidad federal que menciona el maestro Faya Viesca, va estrechamente vinculado con la esencia de una República representativa, democrática y federal, pues la fidelidad obliga a los órdenes de gobierno a

respetar el interés de las otras instancias del conjunto, tanto en el ejercicio de sus competencias exclusivas como de las competencias compartidas.

Este “nuevo federalismo” encuentra su fundamento en la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, de respetar y fortalecer el Pacto Federal y de consolidar los intereses comunes del conjunto, protegiendo el orden fundamental común de todas las partes del Estado mexicano.

En todo caso, el objetivo es fortalecer nuestro federalismo y, en consecuencia, descentralizar la vida de la Nación, a fin de asegurar no solamente la variedad y pluralidad, sino además y muy esencialmente, asegurar la unidad de destino como armazón que refleje un Estado federal unido por esa plural variedad de una vida municipal y estatal plena. Un federalismo enriquecido con nuevas responsabilidades a cargo de las entidades federativas es, en los actuales momentos, la respuesta más genuina, realista y prometedora, a las crecientes necesidades de nuestra patria, y la respuesta más eficaz al difícil equilibrio que debe darse entre el Poder federal y los Poderes de los Estados.

Sin embargo, es importante que toda modificación a la forma de gobierno o a la distribución de competencias esté respaldada por nuestra Carta Magna, pues la República Mexicana, representativa, democrática y federal, exige la existencia de un sólido Estado Democrático y Social de Derecho Mexicano, que solamente podrá darse al lado de un cumplimiento estricto de los principios, valores y decisiones políticas fundamentales consignadas en nuestra Constitución, y también de una variedad en la unidad, que a la vez sólo podrá darse en la libertad y fortaleza de las entidades federativas.

En el caso de la Conferencia Nacional de Gobernadores, el “Federalismo Cooperativo” nos llevaría a darle un reconocimiento constitucional, delimitando en todo momento el alcance de sus propósitos.

⁶² Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.* nota 20, p. 212.

En principio, al tratarse de una conferencia, la misma se establecería como una reunión de los gobernadores de los estados, a fin de tratar temas claves de carácter nacional o, en su caso, relevantes para más de una entidad federativa. Dicha reunión periódica concluiría con una propuesta específica para los poderes federales o una propuesta de convenio para poner solución a un problema interestatal, respectivamente.

Para ello, habría que modificar la prohibición para los estados de celebrar convenios entre ellos, condicionando dicha actividad a la aprobación del Senado, previo a su ejecución, quien se encargaría de revisar que los acuerdos no vayan más allá de las competencias conferidas al orden local.

Ahora bien, por lo que hace a las propuestas en materias de carácter federal, consideramos que lo más adecuado sería establecer la obligación del poder correspondiente de revisar y dar respuesta a las mismas, motivando debidamente la atención que se resuelva darles.

Si hiciéramos esto, abriríamos la posibilidad a los gobernadores de expresar su opinión del rumbo que deben tomar las decisiones federales, sin que ello implique una violación al sistema de distribución de competencias.

En conclusión, consideramos que un federalismo más cooperativo e interdependiente es la solución para que nuestro sistema jurídico se adapte a la realidad que estamos viviendo y que, hoy por hoy, ha superado la idea de un federalismo rígido y celoso de las esferas de competencia originalmente establecidas en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ARISTÓTELES, *La Política. Libro Primero*, trad. de Nicolás Estévez, Casa Editorial Garnier Hermanos. Rue des Saints-Pères, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=766>

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Ed. Themis, 1999.

BÉJAR, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Ed. Novum, 2012

BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. de Ramón Falcón Tello, Madrid, Editorial Nacional, 1981.

CORWIN, Eduard S. y Peltason, Jack W., *Understanding the Constitution*, 4ª. ed., San Francisco, Holt, Pinehart and Winston, 1967.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primera Parte*, 9ª. ed., México, Ed. Porrúa, 2012.

ESCALANTE GONZALBO, Pablo et. al., *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2007.

FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del Sistema Federal*, México, Editorial Porrúa, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Ed. Porrúa, 2001.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª ed., México, Ed. Porrúa, 2007.

GAXIOLA, F. Jorge, *Algunos Problemas del Estado Federal*, Editorial Cultura, México, D.F., 1941.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Limusa: Universidad Iberoamericana, 2007.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 14ª ed., México, Ed. Porrúa, 2004.

LINDE PANIAGUA, Enrique, *Constitucionalismo democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*, Madrid, Editorial COLEX, 2002.

LUNA VELÁZQUEZ, Michel Jorge, *Constituciones Estatales en México. Consideraciones en torno a su naturaleza jurídica*, México, Universidad Panamericana, 2012.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 40ª ed., México, Ed. Porrúa, 2008.

RODRÍGUEZ CUIEL, Rafael, *La obligatoriedad de la jurisprudencia para los órganos de la Administración Pública Federal*, Universidad Panamericana, 2013.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, México, Ed. Porrúa, 2010.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª ed., México, Porrúa, 2007.

VIGO, Rodolfo Luis, *Constitucionalización y judicialización del derecho. Del Estado de Derecho Legal al Estado de Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2013,

Zagrebel'sky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. Marina Gascón, 10ª ed., Madrid, Ed. Trotta, 2011.

PUBLICACIONES DE LA CONAGO

CABRERA, Susana et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2001-2002*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2005.

CABRERA, Susana et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2003*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2005.

CABRERA, Susana et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2004*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2005.

CABRERA, Susana et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2005*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2006.

CABRERA, Susana et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2006*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2007.

CABRERA, Susana et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2007*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2008.

CABRERA, Susana et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2008*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2009.

CABRERA, Susana et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2005.

GARCÍA MARTÍNEZ, Rolando et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2009*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2011.

GARCÍA MARTÍNEZ, Rolando et. al., *Conferencia Nacional de Gobernadores. Declaratorias 2010*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2012.

-----, *Declaratoria de la XLI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2011.

-----, *Declaratoria de la Cuadragésima Segunda Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2011.

-----, *Declaratoria de la Cuadragésima Tercera Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2012.

----- . *Declaratoria de la Cuadragésima Cuarta Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2013.

----- . *Declaratoria de la Cuadragésima Quinta Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2013.

----- . *Declaración de Cuatro Ciénegas. Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., 2003.

----- . *Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, 2004, disponible en <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución de los Estados Unidos de América.

Ley General de Víctimas.

PÁGINAS WEB

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.rae.es/rae.html>.

<http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>

<http://www.conago.org.mx>

<http://www.cronica.com.mx/notas/2002/17767.html>.

<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-195469>

<http://201.144.230.59/acontable/>