

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

Facultad de Derecho

“Reparto de Facultades en el Federalismo
Mexicano”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA

CARLOS FERNANDO MATUTE GONZÁLEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Tabla de Contenidos

Introducción.....	¡Error! Marcador no definido.
I. EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.....	¡Error! Marcador no definido.
<i>A) Antecedentes del Federalismo Mexicano.....</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>B) La Crisis del Régimen Federal Mexicano (1835-1857).....</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>C) La reimplantación del Federalismo.....</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>D) Federalismo en la Constitución de 1857.....</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>E) El Federalismo en la Constitución de 1917.</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
II. EL FEDERALISMO Y LA TEORÍA CONSTITUCIONAL. ¡Error! Marcador no definido.	¡Error! Marcador no definido.
<i>A) El federalismo existe por la constitución.</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>B) Federalismo mexicano: una realidad jurídico-constitucional..</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>C) El federalismo en la teoría constitucional.</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
a) Federalismo y lenguaje jurídico.....	¡Error! Marcador no definido.
b) El federalismo, el positivismo racionalista y la sociología jurídica.....	¡Error! Marcador no definido.
<i>D) Positivismo racionalista, decisionismo y sociología jurídica: fundamento de la teoría constitucional del siglo XX.</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
a) Max Weber.	¡Error! Marcador no definido.
b) Hans Kelsen.....	¡Error! Marcador no definido.
c) Herman Heller	¡Error! Marcador no definido.
<i>E) Algunas conclusiones.....</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
III TEORÍAS DEL FEDERALISMO	¡Error! Marcador no definido.

- A) El Federalismo como concepto histórico..... ¡Error! Marcador no definido.**
- B) El Federalismo como concepto jurídico ¡Error! Marcador no definido.**
- C) Los rasgos esenciales del federalismo. ¡Error! Marcador no definido.**
- D) El federalismo en la teoría constitucional mexicana..... ¡Error! Marcador no definido.**
- E) Diferentes teorías jurídicas del federalismo..... ¡Error! Marcador no definido.**
- F) Teorías del federalismo mexicano..... ¡Error! Marcador no definido.**
- G) Un concepto formal del federalismo..... ¡Error! Marcador no definido.**
- H) La descripción del federalismo como método de definición... ¡Error! Marcador no definido.**
- I) Evolución del federalismo: el nuevo federalismo. ¡Error! Marcador no definido.**
- J) Breve análisis jurídico constitucional del régimen federal mexicano..... ¡Error! Marcador no definido.**
 - a) Pacto Federal..... ¡Error! Marcador no definido.**
 - b) Garantía constitucional del pacto federal..... ¡Error! Marcador no definido.**
 - c) Sistema de reparto de facultades. ¡Error! Marcador no definido.**

IV. REPARTO DE FACULTADES ENTRE LOS PODERES FEDERAL Y LOCALES.

- ¡Error! Marcador no definido.
- A) Premisas..... ¡Error! Marcador no definido.**
 - B) La coincidencia de facultades como estrategia de federalización..... ¡Error! Marcador no definido.**
 - C) Una nueva clasificación ¡Error! Marcador no definido.**
 - D) Neofederalismo y la autenticidad del federalismo..... ¡Error! Marcador no definido.**
 - E) Clasificación de las facultades repartidas entre los dos ámbitos de gobierno y metodologías normativas de distribución de facultades..... ¡Error! Marcador no definido.**

a) Clasificación ¡Error! Marcador no definido.

1. Por su naturaleza, las facultades son aquellas relacionadas con el Pacto Federal, las legislativas, las ejecutivas y las jurisdiccionales. ¡Error! Marcador no definido.

1.1. Facultades derivadas del Pacto federal..... ¡Error! Marcador no definido.

1.2 Facultades legislativas..... ¡Error! Marcador no definido.

1.3 Facultades administrativas: ¡Error! Marcador no definido.

1.4 Facultades jurisdiccionales..... ¡Error! Marcador no definido.

2. Las facultades por el criterio de extensión se dividen en: exclusivas de la Federación, exclusivas de los estados y coincidentes en latu sensu. ... ¡Error! Marcador no definido.

2.1 Exclusivas de la Federación..... ¡Error! Marcador no definido.

2.2 Exclusivas de los estados. ¡Error! Marcador no definido.

2.3 Coincidentes en latu sensu. ¡Error! Marcador no definido.

2.3.1 Las facultades coexistentes. ¡Error! Marcador no definido.

2.3.2 Las facultades coincidentes stricto sensu (llamadas concurrentes en la tradición legislativa mexicana)..... ¡Error! Marcador no definido.

2.3.3 Las facultades concurrentes. ¡Error! Marcador no definido.

2.3.4 Las facultades auxiliares. ¡Error! Marcador no definido.

Conclusiones..... ¡Error! Marcador no definido.

Anexo 1..... 276

Bibliografía..... 315

Introducción

El federalismo es una de las propuestas políticas más trascendentes del liberalismo político, orientado al control del poder del Estado y que se vincula estrechamente con los principios ideológicos que sustentan la división de poderes, uno de los pilares de la consolidación del Estado mexicano y de su estructura constitucional.

Es un concepto político fundamental, que desde su origen hasta nuestros días ha sido polémico y punto de referencia entre las diversas fracciones del grupo gobernante y de la organización de la administración pública. En la actualidad, incluso, es un elemento esencial para la relegitimación del estado a partir de la propuesta de la descentralización política, que pretende mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos como la forma de sintonizar las acciones del poder social con los intereses de las comunidades intermedias y los individuos.

La dualidad de órdenes de gobierno coextensos en un territorio nacional, que representó un avance significativo en la teoría constitucional y, visto bajo la óptica del hombre de la era de la globalización, puede ser el inicio de la crisis del concepto de soberanía bodiniano sobre el que se fundó ideológicamente el Estado moderno, mismo que provocó un hito a seguir en el proceso de formación de los estados recién independizados de la América española en el siglo XIX.

El tránsito de un federalismo dual, basado en los principios liberales del “check and balance”, en el que el poder federal era vigilante del local y viceversa, y en la capacidad política y financiera para existir de dos administraciones públicas distintas y confrontadas, hacia un federalismo cooperativo o coordinado típico de un Estado social de derecho, fue un proceso histórico lleno de incidentes en los que hubo secesiones, fraccionamiento de territorio de los estados para dar paso a la conformación de otros nuevos estados, tendencias centralizadoras, proyectos descentralizadores, reclamos de las autoridades locales, acciones de coordinación, entre otros.

También hay que considerar que el federalismo, aunque es identificable como concepto constitucional y político y no acepta confusiones con otros, comparte en su

actualización el espacio social e histórico con la democracia, la división funcional de los poderes, el respeto a las garantías individuales, la supremacía constitucional y la república, entre otros principios fundamentales y es casi imposible un deslinde absoluto. Por lo tanto, es imposible que su expresión en la realidad sea igual en todos los estados y en todos los tiempos. La convivencia entre los conceptos no los condiciona necesariamente, es decir, no son exactas las relaciones mecánicas en las que se afirma que a mayor federalismo mayor democracia, a mayor autonomía de los estados mayor probabilidad de que la vía de la actividad jurisdiccional de la federación sea la instancia más frecuente de protección de las garantías individuales, a mayor centralización menor eficiencia o a mayor descentralización mayor probabilidad de desintegración nacional. El federalismo posee una dinámica propia que impone un comportamiento determinado a las instituciones y a los individuos y esta es la primera hipótesis que pretendo demostrar en este trabajo.

La segunda hipótesis a demostrar es que no es correcta la afirmación, que se ha convertido casi en un lugar común, de que el federalismo mexicano es una mera imitación extralógica del modelo federal norteamericano y, por lo tanto, que el federalismo mexicano afecta en forma significativa las relaciones de poder, económicas y jurídicas entre la Federación y los estados.

Bajo estas premisas, entonces, la elaboración de una clasificación del tipo de facultades que prevalecen en un régimen federal y que necesariamente se reparten entre por lo menos dos ámbitos de gobierno resulta indispensable para distinguir entre los aspectos políticos e ideológicos del federalismo, debatibles y axiológicos, y los aspectos técnicos jurídicos, instrumentos útiles en la relación entre los gobiernos federal y locales, con independencia de la concentración o desconcentración de recursos, de la tendencia imperante, centrífuga o centrípeta o la correlación de fuerzas centrales o regionales.

Esta clasificación pretende ser útil para un federalismo cambiante y dinámico, como el que vivimos actualmente, y se basa en el supuesto de que una vez definidas el tipo de facultades y su relación con el orden jurídico de la nación en su conjunto, éstas pueden ser distribuidas por medios jurídicos distintos de la reforma a la Constitución de

los Estados Unidos Mexicanos, como ha sucedido en la evolución del gasto público federal, coordinado y estatal en la última década, lo que se ha llamado el sistema nacional de coordinación hacendaria, cuya instrumentación se ha llevado a cabo a través, originalmente, de la suscripción de convenios entre los dos ámbitos de gobierno y después vía programática-presupuestal y con la nueva Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En el primer capítulo se hace un breve recuento de la evolución del federalismo en México, sin pretender agotar todas las vertientes y bajo la premisa que no hay alianzas ideológicas permanentes entre conservadores y centralismo, ni entre liberales y federalistas. La historia es mucho más compleja, intervienen en ella principios y valores, pero también pasiones y ambiciones. Así el federalismo se analiza desde sus antecedentes en las diputaciones provinciales y en sus diferentes momentos, incluidos aquellos en que se implanta el centralismo, enfocándose en su definición constitucional, el debate ideológico y las circunstancias materiales en que se desenvuelve. Parte del capítulo se dedica a dilucidar el contexto en el que surge y se desarrolla el federalismo mexicano, así como sus particularidades en contraposición al Federalismo norteamericano. Se abordan, entre otras cosas, la diferencia entre el discurso político-jurídico y la realidad, así como la naturaleza cambiante del federalismo mexicano que da origen al federalismo como hoy en día lo conocemos y que representa un punto de partida para el análisis del reparto de facultades.

La comparación de los argumentos del Fray Servando Teresa de Mier, quien se opuso a que se otorgara el calificativo de soberanas a las entidades federativas, con la explicación de los constitucionalistas mexicanos sobre la inaplicabilidad de la teoría de la cosoberanía de Toqueville en nuestro país, demuestra que el constituyente de 1824 no actuó en la ignorancia, sino que conoció la diferencia entre autonomía y soberanía y que, a pesar de ello, determinó que los estados debían ser soberanos y no autónomos, con las consecuencias que esta decisión ha significado, en el discurso y comportamiento político. Esto fortalece la idea ya expresada de que posiblemente el inicio de la crisis del concepto bodiniano de soberanía es el surgimiento del federalismo.

Además, la exposición de la historia de los artículos esenciales del federalismo en el texto constitucional, que desde 1857 son similares, pretende demostrar que la decisión política fundamental contenida en una constitución adquiere expresiones concretas contradictorias en circunstancias distintas. El Estado federal mexicano de 1824, jurídica e ideológicamente, es diametralmente diferente al actual, aunque la definición formal sea similar. Hago énfasis en el resurgimiento del debate ideológico sobre el federalismo, que se refleja en los programas gubernamentales y en los diversos foros sobre el tema.

Es importante destacar que existen estudios centrados exclusivamente en el análisis histórico del Federalismo mexicano que podrían exponer interpretaciones alternas a lo presentado en el análisis propuesto, sin embargo, el análisis histórico que se pretende presentar es una visión personal que sirve como base del foco principal de la investigación: el reparto de facultades en el federalismo mexicano en los federalismos cooperativos o coordinados.

El análisis teórico se lleva a cabo en dos vertientes principales, la primera, abordada en el capítulo segundo, es la de la teoría Constitucional y la segunda, revisada en el siguiente, es la de la teoría del federalismo.

La primera tiene como propósito fundamental demostrar la complejidad del concepto del federalismo y que la adhesión a cualquiera de las explicaciones del fenómeno tiene consecuencias diametralmente opuestas en lo jurídico, pero sobretodo, en lo político. Esto último adquiere gran relevancia si se toma en cuenta que el federalismo es uno de los conceptos que típicamente se relacionan con las llamadas decisiones políticas fundamentales en una Constitución y que ha sido y continua siendo parte de la lucha política, que muchas veces se ha expresado como progreso contra tradición, innovación contra intereses creados, entre otros aspectos.

Por tal motivo, el segundo capítulo inicia con una explicación sobre los enfoques que puede tener el estudio de la afirmación compartida de que el federalismo mexicano no existe en la realidad y que sólo es una expresión formal contenida en la constitución,

pero inoperante. El enfoque es importante en virtud de que condiciona el resultado del estudio.

El enfoque ideológico y político, que son los que imperan en la práctica, se exponen en su dimensión y concluyen que es cierta la afirmación, pero, como se demuestra, son incompatibles con una perspectiva jurídica desde la que se concluye que el federalismo existe porque condiciona el actuar individual y colectivo y además la norma no es una mera descripción de la realidad, sino un imperativo que guía, orienta y, en la mayoría de las ocasiones, determina la conducta humana.

Por ejemplo, en el enfoque ideológico es válida la licencia de unir en un maridaje valorativo y de esencias, por interés partidario legítimo, a la democracia y el federalismo, y llegar a la conclusión de que sin democracia el federalismo no existe en la realidad, pero desde la óptica del jurista eso no es correcto y desde la del politólogo no es cierto, porque hay muchos casos en los que el federalismo florece en el autoritarismo o la demanda de autonomía favorece a comportamientos políticos de corte caciquil en los gobiernos regionales, sin que esta situación no deseable cancele la existencia de dos órdenes de gobierno.

El estudio político de este lugar común permite conocer, en un momento determinado, los efectos de la concentración o desconcentración de recursos en la autonomía de las entidades federativas, destaca con ello lo efímero, pero poco o nada dice sobre la autenticidad del federalismo como concepto que estructura la organización de una sociedad política.

Por lo argumentado, en este trabajo el análisis de la existencia del federalismo lo abordo a partir de una teoría constitucional con enfoque jurídico. Para tal propósito se utilizan, en principio, las ideas de Karl Olivecrona, quien expone que las normas se convierten en puntos de referencia de la conducta que se utilizan para determinar la conducta correcta y obligatoria y simultáneamente inculcan un comportamiento y establecen auténticas relaciones de poder y crean actitudes con relación a las personas y las cosas; lo anterior es independiente de la efectividad real de esa norma, es decir, plantea la idea del derecho como hecho. Bajo esa perspectiva, el dilema de la

autenticidad del federalismo es irrelevante para la teoría constitucional como queda demostrado en el capítulo segundo, en el que se concluye que el federalismo en México es una realidad jurídica constitucional, puesto que desde 1823, salvo algunos periodos de centralismos, se ha presentado la coexistencia de por lo menos dos ámbitos de gobierno y dos órdenes jurídicos en un mismo territorio.

Las ideas de Karl Olivecrona se complementan con la visión novedosa del Luigi Ferrajoli y Peter Haberle, quienes con la propuesta de una constitución cultural, respetuosa de valores aceptados en las sociedades occidentales, entre los que se encuentran la tolerancia de diversos órdenes jurídicos en un territorio, orientados al mayor beneficio de la población, ayudan a superar la contradicción que existe en la teoría constitucional, derivada de los distintos conceptos que se pueden adoptar de constitución.

Así pues, dentro del enfoque jurídico, se presentan tres perspectivas: la material, la formal y la documental y con base en esta clasificación también se cuestiona si el federalismo tiene existencia real o solamente formal. Con base en las propuestas jurídicas de Karl Olivecrona, Luigi Ferrajoli y Peter Haberle se puede concluir que la separación absoluta entre lo formal y lo material es incorrecta, puesto que la realidad y el derecho son mundos que se influyen recíprocamente.

Adicionalmente se analiza la existencia del federalismo bajo la lupa del tipo de racionalidades: la formal y la sustancial y en ambos casos se demuestra la realidad jurídica constitucional del federalismo, pero aún más, se identifica a este como un concepto flexible, adaptable a circunstancias históricas y a sistemas valorativos específicos, pero lo que conserva en todos los casos es visualizarse como un sistema de garantías que disciplinan el desarrollo de un Estado.

En ese punto coincido con Ferrajoli y Haberle, que el perfeccionamiento del federalismo como técnica constitucional, en específico en lo relativo al reparto de facultades, contribuye al mejor orden y mayor legitimación del Estado. Estoy convencido que una estrategia de crecimiento económico es aceptable en el Estado social de derecho, siempre y cuando se mantenga la autonomía de los estados y la

descentralización de la vida nacional, como una forma de mejorar la eficiencia, efectividad y economía de los Estados en la crisis del bienestar, es posible en tanto se haga dentro de la unidad de un Estado federal.

También se parte de la idea de que el enfoque jurídico no necesariamente es sinónimo de pureza lógica, sino que hay elementos valorativos y culturales, que condicionan el comportamiento. El derecho es un hecho y que el federalismo sea una decisión fundamental en el estado mexicano ha permitido que en los últimos años no haya amenazas serias de secesión, ni interés de desaparecer las autonomías locales.

El concepto de federalismo también se revisa como un lenguaje jurídico que es, bajo el axioma siguiente: los imperativos ejecutivos, que suelen ser suprasensibles, tienen un efecto en la conducta general de los ciudadanos. La norma constitucional comparte esta naturaleza, ya que es una norma jurídica vinculante y una norma de organización, pero el efecto suprasensible se impone con mayor fuerza en el legislador, quien al emitir una ley no desarrolla el contenido de la constitución, sino que está limitado por ella en el respeto a los derechos fundamentales y por la distribución de competencias.

En ese sentido, tomé como punto de partida el anterior axioma para demostrar que un gobierno en el que imperan las fuerzas centrípetas dentro de un estado unitario y un gobierno similar dentro de un estado federal son dos realidades jurídicas distintas, aunque en la práctica política haya semejanzas. El lenguaje jurídico, por su naturaleza imperativa, vincula y no es lógico suponer que es un buen deseo o una fórmula hueca, por lo que el federalismo no es una mera expresión formal sin existencia en la realidad.

Otro aspecto que se analiza del concepto de federalismo es su vinculación con el positivismo racionalista y la sociología jurídica. Esto es indispensable hacerlo para los fines de este trabajo debido a que los autores de las teorías del federalismo se inscriben de alguna manera en cualquiera de las dos escuelas o en sincretismos, que intentan conjuntar principios de ambas, como sucede en la fenomenología. En mi opinión el método más acertado para desarrollar conceptos en la teoría constitucional es el del tipo ideal, que en el caso del federalismo, lo lleva a cabo Mouskheli.

El tipo ideal es una idea previa al derecho positivo, que lo orienta, pero que no es una condicionante a la manera de una definición formal. Este proceso de pensamiento va más allá del positivismo por su carácter apriorístico y por que recurre a datos ajenos a la norma en la interpretación de la misma. El derecho público tiene categorías esenciales que pueden estudiarse de esta forma, tal y como han sugerido los defensores del Estado de derecho constitucional, pero siempre existe la posibilidad que en el proceso de extracción de las esencias de un fenómeno político-constitucional se tomen rasgos que sean contingentes, ligados con posturas ideológicas y concluir que existen formas válidas únicas de ser de las organizaciones políticas.

Una limitante de este método es que la veracidad del concepto es indemostrable en términos de la ciencia jurídica, del positivismo racionalista, aunque sea una herramienta útil para el estudio de categorías fundamentales del derecho publico como son el parlamentarismo, la democracia, la representación, el federalismo, la autocracia, el gobierno, entre otros.

En consideración a que el concepto de Constitución es uno de los más complejos de la ciencia jurídica y de la teoría del Estado, en la parte final del capítulo segundo, se exponen algunas de las nociones que se han desarrollado: la deontológica (modelo ideal de la organización estatal), la sociológica-fenomenológica (modo de ser del estado), la política (forma de dominación basada en ciertos principios) y la jurídica (identificada con la norma primaria del ordenamiento jurídico).

Esta exposición permite ubicar en un contexto más amplio a los autores mexicanos y extranjeros que han tratado el tema del federalismo, así como comprender que las diferencias en las definiciones que sostienen no son casuales y tienen sus consecuencias en la concepción del orden jurídico. Las nociones mencionadas están relacionadas con corrientes del pensamiento jurídico, político y sociológico y, en ocasiones, han sido identificadas históricamente con movimientos sociales y políticos trascendentes. En esta parte pretendo sembrar en el lector una duda razonable respecto a la objetividad absoluta en la elaboración de conceptos jurídicos constitucionales: toda postura respecto al federalismo tiene un sustento ideológico y una identidad valorativa del autor con una visión política determinada.

En ese sentido se abordan algunos autores que han condicionado el estudio del derecho constitucional desde diversas perspectivas, métodos y disciplinas, como Hans Kelsen, Carl Schmitt y Max Weber. La exposición se relaciona, en la medida de lo posible, con el concepto de federalismo.

El estudio de la teoría constitucional permite demostrar que el federalismo es parte de la constitución en dos sentidos: el de la dogmática constitucional y el de la teoría constitucional.

En el primero, el federalismo es la forma en que, como resultado de un proceso histórico jurídico determinado, se organizan los poderes constituidos dentro de los límites que establece el derecho constitucional y esta circunstancia legitima racionalmente su existencia.

En el segundo, el federalismo encuentra explicación en la vinculación entre el derecho y los datos prejurídicos o metapositivos, que necesariamente conducen a revisar la relación entre la normatividad y la facticidad o la normalidad, así como al reconocimiento o no de la existencia de un núcleo esencial de la Constitución (decisiones fundamentales), que son parte fundamental del arreglo político social.

De esta manera, como se abundará en el capítulo tercero, la idea de que el federalismo, desde la perspectiva de la teoría constitucional, es una forma de ser de la comunidad política, que se ha establecido y mantenido por el poder constituyente originario se concluye afirmando que históricamente, en 1824, 1847, 1857 y 1917, con una interrupción centralista, hubo una manifestación del pueblo, a través de congresos constituyentes, a favor de una organización federal del poder en México.

Además, se demuestra que tanto en la dogmática jurídica como en la teoría constitucional el federalismo como categoría jurídica se presenta en un estado con independencia del análisis fáctico del grado de autonomía de las entidades federativas o las tendencias a la centralización.

La segunda vertiente de análisis teórico, abordada en el capítulo tercero del libro, es la Teoría del Federalismo. Este concepto es visto en sus aspectos históricos y jurídicos.

En lo jurídico, en mi opinión, el que mejor contribuye a la comprensión de esta categoría constitucional es M. Mouskheli, quien desarrolla teorías explicativas del federalismo, a saber, la cosoberanía, la negación del sistema federal de Bard y Lefur, quienes afirman que el federalismo tiene como rasgo esencial la participación de los estados-miembros en la voluntad federal; la de Laband y Jellinek, consistente en que la federación es una Unión de estados no soberanos, es un Estado de estados y la de Hans Kelsen, según la cual en el Estado Federal existen tres órdenes, uno superior o constitucional y dos en igualdad de circunstancias, el federal y el local subordinados, ambos, al primero. Mouskheli concluye su exposición explicando las diversas teorías de la descentralización del poder como fundamento del federalismo, siendo éste una forma de descentralización, la política, la cual tiene características primordiales: la autonomía constitucional y la participación de los Estados miembros en la creación de la voluntad federal.

También se revisan los argumentos en torno a este tema de autores como William Stewart, David Henry, Carl Friedrich, entre otros. Cabe destacar que dentro de estas teorías abordo el surgimiento del nuevo federalismo como una concepción cooperativa de la versión clásica del dualismo. Esta forma de expresión de las relaciones políticas entre el gobierno central y los locales, que se generalizó en el último cuarto del siglo XX, introduce la flexibilidad y la posibilidad de mejorar la eficiencia de los gobiernos nacionales a través de intensificar la coordinación con los regionales. Esto explica que haya formado parte importante del discurso gubernamental y de la oposición, así como de los programas de gobierno.

En cuanto al concepto histórico del federalismo, considero conveniente desarrollarlo porque apuntala una de las ideas rectoras sostenidas en el libro, que consisten en que el Federalismo cambia junto con la historia sin que esto constituya un alejamiento del concepto jurídico sino una adaptación del mismo a la realidad. El federalismo es un concepto flexible.

La discusión sobre el federalismo se inicia en México desde la consumación de la independencia y continúa durante el siglo XIX, pero adquiere una expresión ideológica, en la que el discurso político que pretende la búsqueda de la mejor forma de gobierno, encubre intereses personales y de partido. Sin embargo, no hay una exposición sistemática como ocurre en Norteamérica con el Federalista, que por cierto no se conoció en nuestro país en la traducción en español hasta 1868 y 1887.

En el estudio, parto de una realidad desagradable para el sentimiento nacional, pero los hechos externos son contundentes. En México, en contraste con Estados Unidos, en los primeros años de nuestra independencia se dio una extensa secuencia de asonadas y guerras intestinas. Estas circunstancias históricas han llevado a la conclusión de que mediante la Constitución de 1824 no se dividió lo que había estado unido, sino que se conjuró su desmembramiento, conservándose esta unión por la vía de la concesión de autonomía e independencia a los estados de reciente creación, es decir, no hubo una estrategia apoyada ideológicamente, sino una reacción ante una circunstancia adversa que imponía acciones urgentes e inmediatas.

Esta inconsistencia teórica provoca que en la constitución se consigne la cosoberanía como principio político del federalismo mexicano, pero que la tradición de la teoría constitucional sostenga que en realidad las entidades federativas no son soberanas, sino que sólo poseen autonomía constitucional. A lo largo de este capítulo se explica esta inconsistencia, que se refleja en dos tendencias, ambas vinculadas con el federalismo: la consolidación del Estado mexicano en su instancia federal que opera como un estado unitario en las facultades que la constitución le concede y la creación de espacios de autonomía relativa para las entidades federativas.

El federalismo sólo contaba con lo establecido en la Constitución para su desarrollo y el entramado legislativo o la interpretación jurisprudencial que contribuyera a establecer las competencias de actuación de la federación y los estados era muy escasa. Esta situación provocó que la lógica dialéctica en que se mueve un Estado Federal, sometido permanentemente a fuerzas centrífugas y centrípetas, por un lado interesado en impulsar la concentración de recursos para llevar a cabo proyectos nacionales y, por el otro, sujeto a la demanda constante de mayor autonomía, tuviera

en nuestro país expresiones extremas demasiado frecuentes. En el trabajo confirmo esta idea comparando la historia de segregaciones territoriales en las que los estados tuvieron el propósito de disminuir el poder de los caudillos locales, la separación de Texas y la pérdida de territorio, con la historia del federalismo norteamericano que sólo tuvo una gran crisis, la guerra de secesión.

A partir de la presentación de los hechos históricos demuestro que el régimen federal es una forma de régimen político, por medio del cual se hace una división vertical del poder en un Estado, que no es estática sino dinámica y se transforma conforme cambian las circunstancias histórico-políticas y que, por lo tanto, no existe un modelo único e ideal de federalismo que sea el que marque la pauta para establecer la autenticidad del mismo.

En cambio sostengo que el concepto jurídico es ajeno a las circunstancias y hay que evitar confundirlo con las relaciones fácticas de poder. El federalismo es un instrumento de control social, es un lenguaje regularizado y repetitivo que cobra fuerza por la simple declaración de existencia en la constitución. Esta idea se desarrolla con mayor precisión en el capítulo tercero, cuando expongo los rasgos esenciales del federalismo, que aunque no hay un consenso total en torno a ellos, podemos resumirlos en la existencia de dos órdenes de gobierno coextensos en un territorio, en el que uno en determinadas circunstancias, definidas competencialmente en la constitución, actúa como si fuera un estado unitario y el otro orden de gobierno por lo menos posee autonomía técnica y el derecho a participar en la integración de la voluntad del estado federal. Estos rasgos no proceden de la elaboración de una teoría general del federalismo, que en mi opinión no es posible desarrollar, sino de la elaboración de tipos ideales que permiten crear categorías constitucionales y éstas son útiles para determinar el tipo de régimen, que en el caso que me ocupa, es distinguir entre centralista y federalista.

Un método constante que empleo en el libro es la comparación de las propuestas de Karl Olivecrona con la teoría federal clásica en México, con el propósito de alejar la discusión del federalismo del campo ideológico, poco ayuda en realidad conocer el grado de "autenticidad" de nuestro federalismo y propongo que, mas que plantearse

como una confrontación permanente entre la Federación y la entidades federativa debe enfocarse como un instrumento, una técnica jurídica-constitucional, a disposición de ambas instancias.

Para tal efecto, utilizo las categoría kelsenianas de orden jurídico estático y dinámico y concluyo, en el aspecto estático, que es indispensable precisar el ámbito de competencia de ambas instancias en forma más precisa y no necesariamente a través de la reforma constitucional; identificar las áreas de coordinación y cooperación; promover la emisión de leyes marcos y convenios entre la federación y los estados para mejorar la eficiencia, eficacia y economía del actuar del federalismo en su conjunto; y determinar casuísticamente el instrumento jurídico idóneo. En el aspecto dinámico, es importante impulsar la labor legislativa de los últimos diez años, que aumenta los medios de coordinación y cooperación en forma reglada y no discrecional, con lo que agrega certeza jurídica a la relación federal y continuar con la creación de nuevos espacios de contacto administrativo entre la federación y los estados, así como la suscripción de convenios que detallen los intercambios de recursos e información, para llevar a cabo una tarea compartida.

Si partimos de la afirmación que el federalismo es un concepto flexible, entonces es correcto considerar que las relaciones entre las instancias de gobierno en un federalismo, se modifican no sólo en el tiempo, sino en atención a los temas y las prioridades que las dos instancias se planteen. Este enfoque, que pertenece al del estudio de las relaciones intergubernamentales, lo empleo durante el presente trabajo para matizar el enfoque formalista propio de la dogmática jurídica. Sin embargo, es un mero matiz, puesto que la medición del cómo o el grado en que se condicionan esas relaciones es objeto de estudio de la ciencia política y, en su caso, de estudios de políticas públicas que no es el objeto de este trabajo.

Una parte importante de la tesis es la exposición de las teorías del federalismo, que aunque en ella no pretendo ser exhaustivo, si incluyo a los autores que han moldeado el contenido de los conceptos básicos y otros que han empezado a revisar el alcance de los mismos, sujetos a la evolución del Estado y el derecho constitucional. En

México, Felipe Tena Ramírez es un referente obligado y por esta razón utilizo sus propuestas como medio de contraste.

En esta parte, el libro es más descriptivo y pretende sintetizar el pensamiento de los autores, sin embargo, en ocasiones ante la imposibilidad o el temor de tergiversar sus ideas preferí la cita textual, con el fin de que el lector pueda comparar las distintas posturas y, en su caso, ubicarlos en alguna de las vertientes de la teoría constitucional.

El federalismo tiene sus raíces ideológicas en la ilustración francesa y en el liberalismo inglés, siendo una de sus esencias la teoría clásica del “check and balance”, por esto motivo no puede desligársele, aun en un federalismo en el que impere la cooperación entre las dos instancias, de su naturaleza de garantía frente al eventual abuso del poder.

Por tal motivo, en la exposición de las teorías del federalismo, me sujeté a tres condiciones: las normas del federalismo tienen efectos sociales importantes, entre los que cuenta, por su trascendencia, el sentimiento de autonomía de una entidad federativa, esos efectos no son medibles con facilidad y las teorías del federalismo tratan de identificar cuales son los rasgos esenciales del mismo a partir de la comparación con la confederación y el estado centralista o unitario.

Las teorías extranjeras que presento son de Mouskheli, George Burdeau, Duguit, Jean Dabin, Alexis de Toqueville, Jellinek, André Hauriou, Calhoun, Le Fur, Madison, Corwin, Stern, Guiseppe de Vergottini, Lucas Verdu y Hans Kelsen. Los autores mexicanos, quienes generalmente fijan su postura en torno a Fray Servando Teresa de Mier y Prisciliano Sánchez, son: Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa Orihuela, Manuel Herrera y Lasso, Mario de la Cueva, Jorge Gaxiola, Jorge Carpizo, Emilio O. Rabasa, Juan Antonio Martínez de la Serna, Manuel Villa, Roberto Ortega Lomelí, José María Serna de la Garza, Carlos Cabrera Beck, Jacinto Faya Viesca, Daniel Moreno, Miguel de la Madrid Hurtado, Enrique Quiroz, Raúl González Schmall, Héctor Fix Zamudio, Salvador Valencia Carmona, Francisco Ruiz Massieu y Jorge Sayeg Helú.

Ahora bien, el federalismo también puede definirse a través de dos métodos, el deductivo y el inductivo. El primero parte de la formulación de un concepto formal, en el que el paradigma es Kelsen, quien establece como elemento esencial de la división vertical de poderes, la existencia de tres órdenes jurídicos: el Federal, que se vincula con el principio de supremacía de la constitución, el de las autoridades centrales, llamadas federales, y el de las autoridades locales. El segundo parte de la descripción de los federalismos existentes y, a partir de ésta, la identificación de rasgos comunes o esenciales. En este ejercicio utilicé las obras de Fix Zamudio, Salvador Valencia, Jorge Carpizo, Antonio Jiménez Blanco, Hans Kelsen, que describe la aplicación del concepto formal, y Carlos Cabrera, y concluyo que los principios o rasgos comunes del federalismo conducen necesariamente a resaltar el aspecto técnico del mismo, es decir, el reparto de facultades, puesto que éste permite que aumente o se reduzca la autonomía de las entidades federativas o se limiten o amplíen las facultades de supervisión de la Federación, dependiendo las circunstancias históricas y políticas.

El concepto del federalismo no es estático, como ya lo he comentado, por lo tanto, considero conveniente exponer su evolución, especialmente, la que afecta al Estado social de derecho en medio de la crisis fiscal de los años setenta y ochenta y que es el punto de inflexión en el cambio de las relaciones intergubernamentales y, por ende, de la percepción de lo que el federalismo debe ser. El nuevo federalismo es un concepto acuñado por los gobiernos federales en reacción a la crítica por el exceso de la concentración de los recursos en las instancias centrales y la ineficacia administrativa y deslegitimación que esto conllevaba. También se hace referencia al federalismo por áreas, federalismo administrativo y federalismo fiscal.

En México, el nuevo federalismo tiene distintas expresiones bajo distintos discursos gubernamentales: la planeación democrática, la reforma administrativa, la reforma del estado y la descentralización de la vida nacional. En el libro presento algunas muestras de este proceso, sin pretender ser exhaustivo, y los impactos que ha tenido en la forma de las relaciones entre la Federación y los estados.

Entonces, pretendo demostrar que el nuevo federalismo mexicano se orienta a un análisis de disposiciones constitucionales y legislativas en las que se establecen los

lineamientos del federalismo y la distribución de competencias, desde el aspecto jurídico, sin que se desconozca que existe una realidad más vasta, en la que la autonomía real de las entidades federativas aumenta o disminuye

En la parte final del capítulo tercero, hago un breve análisis jurídico constitucional del régimen jurídico mexicano, en el que los fundamentos jurídicos del régimen federal mexicano son los artículos 40, 41, 103 y 124 de nuestra ley fundamental. El artículo 40 consigna la forma del régimen, el 41 la existencia de un pacto federal, el 103 la garantía del sistema de distribución de facultades y la pacífica convivencia entre los estados miembros de la federación y el 124 del sistema de distribución de facultades. Asimismo, destaco que el pacto federal implica la renuncia de los Estados miembros a actos de soberanía y la aceptación de las limitaciones constitucionales ya absolutas o relativas (artículos 108, 117, 116 y 118), así como de la necesaria coparticipación de los distintos ámbitos de gobierno en las decisiones sobre la organización del Estado, directamente en el poder Constituyente permanente, según lo establecido en el artículo 135, o indirectamente en el bicameralismo, en especial en la Cámara de Senadores, cuyo fundamento de existencia es la representatividad territorial y en la mutua intervención entre los ámbitos de gobierno. Me detengo en el detalle del pacto federal y la garantía constitucional del mismo. El detalle del reparto de facultades lo abordo en el capítulo cuarto.

De los principios fundamentales del pacto federal destaco por su importancia la intervención de cualquiera de los ámbitos de gobierno en el quehacer jurídico político del otro; la primera forma de intervención que considero la más importante, es la vinculativa, en otras palabras, aquella que obliga al gobierno local o federal a acatar un mandamiento del otro ámbito gubernamental. La segunda es la intervención coadyuvante consistente en que un ámbito de gobierno, ya sea por ministerio de ley o por convenio, realiza actividades tendientes a cumplir la legislación o facultades correspondientes del otro ámbito de gobierno.

Estas intervenciones para algunos autores como Kelsen, no pertenecen al ámbito federal de gobierno sino un tercero conocido como constitucional que se superpone al federal y local. Sin embargo, por ser las autoridades federales quienes

son las garantes de este orden suprafederal y constitucional, suele haber confusiones entre el orden federal y constitucional en la práctica, y en ocasiones hasta en la teoría.

El propósito fundamental de este trabajo es la elaboración de una clasificación de facultades federales y locales, para ello se parte de la premisa que todo régimen federal requiere para su existencia de una definición del ámbito territorial de acción de cada uno de los Estados, miembros del gobierno federal; así como una distribución de facultades entre los distintos ámbitos de gobierno.

Con la metodología de la dogmática jurídica y una vez analizados los ámbitos territoriales me avoco al estudio del sistema distribución de facultades, que en general existen tres sistemas:

- a) El que hace una enunciación de facultades para el ámbito federal quedando lo no ahí considerado como facultades locales.
- b) El que consigna expresamente las facultades locales y amplísimas para el gobierno federal y
- c) Aquel que enuncia las facultades exclusivas de ambas esferas de gobierno, dejando facultades compartidas sin definición precisa.

A estos sistemas generales, se les agregan matices consistentes en prohibiciones absolutas o relativas a un ámbito de gobierno, en la posibilidad jurídica de definir por el legislador común la distribución de facultades así como en la concurrencia, coincidencia y coexistencia de facultades.

En el capítulo cuarto se elabora una clasificación de la distribución de facultades entre los diversos ámbitos de gobierno utilizando la metodología de la dogmática jurídica, estructural-formal, con la finalidad de proporcionar una herramienta que permita ubicar con exactitud la sustancia de la discusión y facilitar los acuerdos constitucionales. También se parte de la idea de que el propósito esencial del federalismo es controlar el poder estatal, aunque éste pierda presencia por la tendencia a la concurrencia o coincidencia.

Una clasificación, independiente de un objetivo académico consistente en poder ubicar con mayor precisión cada una de las facultades distribuidas en un régimen federal entre dos esferas de gobierno, pretende dar una guía para el estudio de las zonas grises de actuación de la autoridad, en donde se interceptan las competencias y, por otro lado, proponer una estructura para facilitar la articulación de esfuerzos en materias que, por disposición constitucional y tradición del federalismo dual, se consideran exclusivas de uno u otro ámbito y que por ello, en la práctica, pueden convertirse en obstáculo, más que control, de la labor de ambos, perjudicando la autoridad de los dos ámbitos de gobierno por igual. La clasificación no pretende ser excluyente y parte del texto constitucional, en atención a que el modelo federal mexicano, como el norteamericano, es rígido, es decir, sólo puede ser modificado por un legislador extraordinario, el constituyente permanente, aunque se debe señalar que la descripción no se limita a éste, porque hay otros medios jurídicos por los cuales se da este reparto.

La clasificación que propongo parte de tres premisas que la orientan:

1) La división de facultades establecida en el artículo 124 constitucional no es absoluta, sino que debe considerarse como una regla que acepta múltiples excepciones,

2) Las formas jurídicas, políticas y administrativas a las que los teóricos constitucionalistas han recurrido con el fin de estar en la posibilidad de definir con precisión qué facultad le corresponde a cada ámbito de gobierno han cambiado con el tiempo,

3) La afirmación reiterada por numerosos constitucionalistas mexicanos¹ consistente en que, por lo menos durante este siglo, se ha presentado un aumento constante del ámbito competencial de la Federación en detrimento del que le corresponde a los estados tiene que ser matizada, ya que es una verdad parcial.

¹ Ver Mario de la Cueva. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, México, 1982. Jorge Carpizo. *La Constitución de 1917*. México: Porrúa, 1986., José Gamas Torruco. *El Federalismo Mexicano*. Melo, México, 1975., Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1958.

Otra hipótesis a demostrar, relacionada con el capítulo cuarto, es que el incremento de las facultades de la Federación se debe a razones políticas y económicas de índole mundial que incidieron en el mundo occidental, relacionadas con la forma de Estado, han imperado por lo menos desde 1929. Para comprobar lo anterior profundizo en el estudio de este tipo de facultades que absorbe la Federación de aquéllas que quedaron, en términos del artículo 124 constitucional, reservadas para los estados y las facultades que los estados conservan o, en su caso, aquéllas que adquieren simultáneamente a la Federación. También hago una descripción de la evolución histórica del artículo mencionado.

Un elemento que tomo en cuenta para la elaboración de la clasificación mencionada es la relatividad de la supremacía constitucional, que queda patente en el hecho de que con una misma redacción de una norma constitucional, como sucede con el artículo 124 que funda el sistema de reparto de facultades, en el orden jurídico este reparto históricamente ha sido diferente.

También parto de la idea de que la historia del federalismo mexicano en el siglo XX se falsea cuando se sostiene que exclusivamente hubo ampliación competencial en la esfera de gobierno federal, en detrimento de las entidades federativas. En realidad la concurrencia ha sido la estrategia de la federalización, es decir, lo relevante ha sido que la injerencia de los dos ámbitos de gobierno en diversas materias es lo que ha ido en aumento y con ello la necesidad de clarificar las relaciones entre ambos. Esta estrategia incide en lo legislativo, en lo jurisdiccional y administrativo, por esa razón, apoyo la exposición con los criterios jurisprudenciales más trascendentes y la complemento con la labor legislativa reciente. Sin embargo, los términos concurrentes, coexistentes y coincidentes son ambiguos y generalmente se utilizan como sinónimos. De ahí que, antes de proponer la clasificación, proceda a la definición de cada uno y cómo han sido tratados en la doctrina constitucional mexicana. Hay que señalar que la palabra coincidente no es utilizada por el legislador mexicano y el sentido que le otorgo es teórico y académico para facilitar la comprensión del sistema de reparto de facultades.

Otra consideración importante, de índole histórica, para la elaboración de una explicación jurídica del reparto de facultades en el federalismo mexicano, consiste en

que a partir de los años setentas hubo un esfuerzo político y administrativo por “federalizar” determinadas facultades gubernamentales, cuyas principales manifestaciones fueron la coordinación fiscal, las reformas al artículo 73 en su fracción XXIX y, ya en los ochentas, las reformas de los artículos 25 y 26 que estatuyen la rectoría del Estado y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el que se establece una cierta coordinación del gasto público, que se profundiza con la adición de las fracciones XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K y XXIX-L al artículo 73 constitucional y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

Estas acciones “federalizadoras” se han profundizado en los últimos veinte años, en las materias de salud, comunicaciones, carreteras, educación, equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, asentamientos humanos y, recientemente, registros civiles y públicos de la propiedad y el comercio, procuración de justicia, seguridad pública, entre otras, utilizando diversas formas jurídicas. Incluso en forma de apoyos o auxilios se han compartido facultades que, en la teoría clásica del federalismo, eran exclusivas de la Federación.

Algunas de estas atribuciones se realizan separadamente por los dos ámbitos de gobierno y en otras ya existía una coordinación. En el caso de las primeras se ha promovido, mediante diversas reformas legales y administrativas, el establecimiento de una cooperación permanente y en relación a las segundas se han normado las disposiciones constitucionales, precisando las responsabilidades de cada esfera de gobierno o la coordinación y, en su caso, concurrencia.

Ante la confusión de conceptos empleo el término coincidencia en sentido amplio para identificar cualquier situación en la que participan los dos órdenes de gobierno y los términos coincidencia en sentido restringido, concurrencia, coexistencia y auxiliares para definir cuatro situaciones particulares en ese universo. La distinción obedece a que las necesidades y condiciones jurídicas de la cooperación son diversas.

Asimismo, para entender la distinción entre los conceptos mencionados, hago una breve explicación de la evolución de la coparticipación de los dos ámbitos de

gobierno involucrando la historia jurisprudencial norteamericana, especialmente, las resoluciones derivadas del debate de las facultades implícitas y explícitas, que es el punto de partida de los procesos de federalización de las facultades.

Previo a la exposición de la clasificación, utilizando el concepto de federalismo por áreas y el federalismo administrativo, relaciono aquellas facultades que se conceden expresamente a la Federación y a los estados, las facultades coextensas, las facultades de auxilio y las materias compartidas por disposición constitucional, así como las materias compartidas a través de ordenamientos jurídicos emitidos por el legislador común.

La nueva clasificación de facultades que propongo se lleva a cabo con base en distintos criterios: por su naturaleza, por su extensión y por la metodología para determinar la coincidencia o la jerarquía de la norma en la que se hace la distribución.

En la definición de las facultades y la ubicación de las que concede la constitución en cada uno de los tipos, recurro al método deductivo, con apoyo de las tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, en la exposición sobre la tendencia a la descentralización de recursos y al aumento de la concurrencia, queda demostrado que con el desarrollo del federalismo hacendario se avanza en otorgar mayor autonomía a las entidades federativas, sin que las instancias federales pierden la supervisión y control sobre los recursos. Por no ser objeto de esta tesis, procedo a incorporar un anexo que contiene las reformas de los últimos 10 años a la mal llamada Ley de Coordinación Fiscal, que a partir de 1996 es de coordinación hacendaria, por la incorporación del título quinto que incluye las aportaciones a los fondos distribuibles entre las entidades federativas.

La nueva clasificación propuesta, que es objeto primordial del libro, pretende poner a disposición una herramienta de técnica jurídica, que ayude a comprender mejor y dar certeza al proceso de mayor cooperación y coordinación entre la Federación y los estados.

I. EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.

El proceso de formación de nuestro federalismo se presenta con causas y características diferentes a las que se dieron en el nacimiento de los Estados Unidos de América: nuestro federalismo surge de la necesidad de conservar la unidad nacional y el de Norteamérica con el propósito de lograrla. En igual forma se manifiestan las diferencias en el proceso de formación, ya que el federalismo mexicano se concreta mediante una descentralización del poder y el norteamericano a través de la concentración del mismo. El federalismo mexicano tiene su origen en las diputaciones provinciales y el norteamericano en la integración de las colonias inglesas.

A) Antecedentes del Federalismo Mexicano.

Nattie Lee Benson, uno de los primeros autores que destaca la importancia de entidades políticas intermedias en la colonia, encuentra el génesis del régimen federal mexicano en la diputación provincial, la cual tiene su origen en la emboscada Napoleónica en la que cayeron Carlos IV y Fernando VII; a partir de ese momento las juntas provinciales por propia iniciativa gobernaron España y cambiaron la estructura del dominio en las colonias.¹

La organización política del territorio que conformaba el México Independizado era centralista, gobernada por un representante del Rey Español, llamado Virrey, y la Audiencia, intendencias, ayuntamientos, gremios y corporaciones y había reconocimiento a la autonomía de los ayuntamientos, pero no había gobiernos locales autónomos.

De ahí la importancia histórica del reglamento de las provincias publicado en el Diario de las Cortes del 28 de marzo de 1811, que establece la nueva organización gubernamental del Imperio español, en el que se crean instancias regionales de representación. A los siete días de esta publicación Ramos Arizpe, por mandato de las

¹ Nattie Lee Benson. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

Provincias de Oriente de la Nueva España, se incorporó a las Cortes que promulgarían la Constitución de Cadiz.²

En el reglamento, se crearon, en principio, seis diputaciones provinciales en el territorio que en menos de una década sería México: dos para la Nueva España, ubicadas en la Ciudad de México y San Luis Potosí; una en Nueva Galicia; Mérida; Monterrey, en las Provincias Internas de Oriente; y Durango, en las provincias Internas de Occidente. Esta nueva organización jurídico política se apartaba de la tradición de cerca de tres siglos de centralismo político. El jefe político, el intendente y la diputación provincial se desligaban de la autoridad del virrey y quedaban subordinados directamente al poder central madrileño.

Las facultades de esas nuevas instituciones políticas, las diputaciones provinciales, eran intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieran correspondido a la provincia, velar por la buena intervención de los fondos públicos, cuidar que se establecieran ayuntamientos, proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras nuevas de utilidad común, promover la educación de la juventud, dar parte al gobierno de los abusos que notaren en la administración de las rentas públicas, formar el censo, cuidar que los establecimientos piadosos de beneficencia llenaran sus objetivos, dar parte a las Cortes de las infracciones a la constitución que se notaren en la provincia.

Así pues, el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecido por la Constitución de 1812 para la España y sus colonias.³ Este

² Daniel Moreno, en contraposición a Lee Benson, resta importancia a las diputaciones provinciales para el desarrollo del autogobierno en América: "Un capítulo de especial interés para Hispanoamérica y, en particular, para la Nueva España, fue el consignado en el título VI "Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos", que se refiere a los ayuntamientos, y en cuyo capítulo II, artículos 324 y siguientes, dio origen a las diputaciones provinciales. El capítulo II de dicho título rezaba: "Del gobierno de las provincias y las diputaciones provinciales" que en parte fueron auxiliares para el desarrollo del autogobierno en América, aunque mucho menos de lo que los han señalado algunos investigadores. No debemos olvidar que la Carta de Cádiz fue básicamente centralista, aunque los diputados americanos, empeñados en la lucha independentista, buscaron y aprovecharon todos los medios para sacar adelante sus propósitos" Daniel Moreno. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México: 1990, pp. 91-92.

³ "Un buen número de diputados mexicanos concurrió a las Cortes de Cádiz, según el sistema electoral establecido por la misma" en Daniel Moreno. *op.cit.* p. 90 Diputados del Virreinato de Nueva España asistentes a las Cortes de Cádiz: José Ignacio Beye Cisneros (por la ciudad de México), José Eduardo Cárdenas (por la provincia de Tabasco), José María Couto (Suplente), José Cayetano Foncerrada y

ordenamiento proveyó de un gobierno representativo e independiente con respecto a las autoridades de la Nueva España, que no de las Cortes Españolas. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México. Es muy posible que Ramos Arizpe, uno de los diputados liberales americanos, propusiera y abogara por estas diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución Mexicana de 1824. Considerado, generalmente, como el padre del federalismo en México, Ramos Arizpe bien puede reclamar también la paternidad de la diputación provincial.⁴

La creación de las diputaciones provinciales se inscribe en un proceso de independencia de México, que se desarrolla de 1808 hasta 1821. Su arranque, al igual que en otras partes de la América Española se inicia con la abdicación de Carlos IV y su hijo Fernando VII a la corona española a favor de Bonaparte y la consecuente falta de legitimidad de las autoridades nombradas por el monarca. En México, Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento metropolitano, instó a convocar a cortes generales en razón a que desaparecido el gobierno en España, el pueblo, fuente y origen de la soberanía, debía reasumirla para depositarla en un gobierno provisional. Este intento de independencia, que terminó con la destitución del Virrey Iturrigaray, impulsor de la convocatoria de las cortes, el nombramiento de Pedro de Garibay y la persecución y encarcelamiento de Melchor de Talamantes y Primo de Verdad, entre otros. Su conclusión fue el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, que suscribiría Iturbide con el Virrey O'Donojú, después de las gestas independentistas de Hidalgo, Morelos, Javier

Uribarri (por Valladolid de Michoacán), Miguel González Lástiri (por Mérida de Yucatán), José Miguel Gordo y Barrios (por la provincia de Zacatecas), Juan José Guereña y Garayo (por la ciudad de Durango provincia de Nueva Vizcaya), José Miguel Guridi Alcocer (por Tlaxcala), José Gutiérrez de Terán (suplente), Máximo Maldonado (suplente), Joaquín Maniau (por la ciudad de Veracruz), Mariano Mendiola Velarde (por Querétaro), Manuel María Moreno (por Sonora), Octaviano Obregón (suplente), Antonio Joaquín Pérez y Martínez-Robles (por Puebla de los Ángeles), Pedro Bautista Pino (por Nuevo México), José Miguel Ramos Arizpe (por la provincia de Coahuila), Andrés Sabariego (suplente), José Simeón Uria (por Guadalajara, Nueva Galicia).en Andrés Serra Rojas. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, Porrúa, México, 1991.

⁴ De acuerdo a Carlos J. Sierra el primer antecedente de la actual división territorial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionado el 22 de octubre de 1814, el cual al hablar del territorio naciente del naciente país, llamado de la "América Mexicana" el territorio estaría formado por las siguientes provincias: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León. en Carlos J. Sierra Bravata. *La Constitución Federal de 1824*, Colección: Conciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal, México, 1983. pp. 12-14.

Mina y Vicente Guerrero. Destaca en este periodo la Constitución de Apatzingán que sólo rigió en el territorio controlado por los insurgentes y que contiene los principios del liberalismo mexicano y los elementos constitucionales básicos de la organización política del México independiente, pero no hacía referencia al federalismo.

El regreso de Fernando VII provocó la abolición de la Constitución de Cádiz, pero en 1820, una insurrección armada en España impuso al monarca el reestablecimiento de la Constitución y éste tuvo que jurarla el 9 de marzo de 1820 ante las Cortes. La noticia llegó a México en menos de dos meses y algunos ayuntamientos, como el de Mérida y Campeche, reestablecieron las diputaciones provinciales que habían desaparecido en 1814 con la vuelta al trono de Fernando VII. Después de la Independencia de México, se formó la diputación de Chiapas, que instalada el 18 de octubre de 1821, aseguró su independencia de la capitania General de Guatemala y justificó su voluntaria unión al entonces Imperio Mexicano. En noviembre 1822 diecisiete diputaciones habían sido autorizadas y dieciocho establecidas.

El Primer Constituyente, electo con base en el territorio de las diputaciones provinciales, fue instalado el 24 de febrero de 1822 y disuelto el 31 de octubre de ese año, tras serias desavenencias con Iturbide. Hay que destacar que la integración del mismo estuvo caracterizada por personajes con lealtades vinculadas con los intereses regionales.

La disolución, entonces, se interpretó como una limitación de los derechos y privilegios de las entidades políticas que buscaban reconocimiento como unidades autónomas en la integración de la Nación mexicana. Por lo tanto, las autoridades militares en las provincias y las diputaciones provinciales se adhirieron a la rebelión de Casa Mata en febrero de 1823, marcando con ello el principio del fin del imperio de Iturbide.

En el proceso de reafirmación de las nuevas entidades políticas, Benson afirma que el Plan de Casa Mata firmado por Echavarría y Santa Anna contra el Gobierno imperial de Iturbide y la adhesión espontánea a la rebelión y al Plan de las referidas circunscripciones territoriales fueron actos políticos en los cuales cada entidad asume la

dominación absoluta de su territorio y adquiere poder originario. Con ello se declaraban independientes, convirtiéndose, por esta declaratoria jurídico-política, en Estados, a pesar de la existencia legal del gobierno de Iturbide.

Como efecto de las presiones políticas generadas por los defensores del Plan de Casa Mata, Iturbide tuvo que convocar el 4 de marzo de 1823 a un segundo Congreso Constituyente, ya que había disuelto el primero para que deliberase sobre la organización política futura del pueblo mexicano.⁵ Sin embargo, este segundo congreso sólo fue convocante del que se reuniría el 5 de noviembre de ese año, ya que la mayoría de las provincias rechazaban que fuera constituyente, sin embargo, emitió un proyecto de Constitución conocido como Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que influyó en la Constitución de 1824.

Este Plan, en su artículo 1º, consigna lo siguiente:

“La nación mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o N. España, que forman un todo político... La soberanía de la Nación, única, inalienable e imprescriptible, puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno. El de la Nación mexicana es un república, representativa y federal...”⁶

Cabe destacar que se esboza la forma federal de gobierno, pero no se concede, como sucedería en la Constitución de 1824, la soberanía a los estados. En la redacción de este proyecto participó activamente Fray Servando Teresa de Mier.

La abdicación de Iturbide liberó al Congreso de su influencia⁷, sin embargo, no solucionó los problemas políticos respecto a la legitimación del Congreso. Ante la liberación de la diputación de México de la “opresión” del emperador, surgió el problema de cuál es la autoridad que debería convocar al nuevo Congreso, puesto que, si se pretendía que lo hiciera el ahora Jefe político de la provincia de México, que ya no tenía el carácter de autoridad nacional, sería ilegal. Estos momentos políticos se

⁵ Nattie Lee Benson, op. cit.

⁶ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1997*. Porrúa, Mexico, 1997. pp.146-148.

⁷ “El 8 de abril de 1823 el Congreso declaró nula la coronación de Iturbide e insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba” en Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 209

caracterizaron por el desconocimiento de cualquier autoridad nacional, por las provincias hasta que se promulgó la Constitución de 1824.

Tena Ramírez afirma que el origen del federalismo mexicano no está en varios Estados que surgían a la vida independiente sino en un Estado Unitario y cita a Miguel S. Macedo quien afirma que los Estados miembros de la Federación nacieron de la convocatoria a elección del segundo constituyente en la cual se enumeraban 23 provincias y luego tacha de errónea tal afirmación porque el Congreso convocante no era constituyente y, por lo tanto, no podía decidir la forma de Gobierno, aunque si emite un proyecto de Plan de la constitución política de la nación mexicana.⁸

Una de las primeras provincias en establecer su propio gobierno estatal fue la antigua Nueva Galicia y en proclamar su independencia absoluta en los asuntos que le incumbían. La diputación provincial de Jalisco propuso una estrecha alianza con las demás en asuntos extranjeros. Además, el Congreso provincial comunicó al Congreso reunido en la Ciudad de México su deseo de que se creara una Federación similar a la norteamericana y decidió no obedecer órdenes del gobierno central hasta que hubiera una integración de un gobierno representativo y federado.

El 16 de junio de 1823 se hizo condecor al pueblo del Estado libre de Jalisco, el Plan de Gobierno provisional para el nuevo Estado. De la misma manera que Guadalajara fue la primera provincia de México en declarar su intención de establecer un Congreso provisional, Oaxaca fue la primera que se convirtió en un Estado Federal. A Jalisco y a Oaxaca le siguieron Yucatán y Zacatecas; los representantes de ésta y los de Jalisco al Congreso, fueron los más celosos de las autonomías locales y los más interesados en que se estableciera un régimen federal. Declararon que su adhesión al Congreso dependía de que no se afectara el Sistema Federal con alguna de sus órdenes.⁹

⁸ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 107-108.

⁹ Para una síntesis y revisión de las diferentes proclamas remitirse a José Barragán. *Principios sobre el federalismo mexicano:1824*, Colección: Conciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal, México, 1984.

El nuevo Congreso Constituyente se instaló el 7 de noviembre de 1823, en él se discutió cuáles provincias debían ser elevadas a la calidad de Estados (caso excepcional el de Chiapas que se anexo definitivamente a México el 24 de septiembre de 1824) y a las bases del Régimen Federal.

Las fricciones políticas que existieron entre los gobiernos nacional y provinciales, manifestadas en el Congreso, provenían de las diferentes concepciones que se tenía sobre la forma de implantar el régimen federal y no en el cuestionamiento del mismo.

“Dos tendencias se manifestaron: la *federalista* con don Miguel Ramos Arizpe y don Lorenzo de Zavala; y la *centralista*, tradicionalista, grupos privilegiados, el alto clero. Fray Servando Teresa de Mier proponía que la Federación fuese lo más centralista posible, una república centralizada que fuera evolucionando hacia una federación con soberanías locales”¹⁰

El Segundo Congreso Constituyente, que sesionó del 5 de noviembre de 1823 hasta el 31 de enero de 1824, promulgó el acta constitutiva de 1824, en la cual se determinó la naturaleza concreta del federalismo mexicano y un intento inacabado de definir las competencias de los dos ámbitos de Gobierno. En los artículos 5, 6 y 7 se establece el régimen federal mexicano y las partes integrantes de la Federación, en los siguientes términos:

“Artículo 5. La Nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

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

Artículo 7. Los Estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y las Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San

¹⁰ Andrés Serra Rojas, op. cit., pp. 226-227

Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán: el de los Zacatecas, las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacoalco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán”.¹¹

Durante este Congreso, Fray Servando, ubicado entre los centralistas y los federalistas, en lo que pudiera llamarse una Federación moderada o un centralismo mitigado, dependiendo la perspectiva ideológica, sintetizó la propuesta federalista, resultado del choque de las dos tendencias, de la forma siguiente:

”¿Qué pues, concluiremos de todo esto? Se me dirá: “¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? No, yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos.” Y terminó: “...preveo las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos”.¹²

Las labores de este Congreso se desarrollaron en medio de intensos debates en un tono similar al del fragmento transcrito, incluso hubo amagos de separación y las posturas se polarizaron con numerosos matices.

Por ejemplo, Fray Servando votó por el artículo 5º que establecía la Federación, pero en contra del 6º que otorgaba la soberanía a los estados. Bustamante, el líder de los centralistas, votó en contra de ambos numerales. Destaca entre los ideólogos del partido federalista Prisciliano Sánchez, con el Pacto Federal del Anáhuac¹³, y por el otro, José María Becerra que emitió un votó particular en contra del Acta Constitutiva el

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Acta Constitutiva de la Federación 1824*, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/acta1824.pdf> consultado 18 de Enero de 2006

¹² Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 227

¹³ Prisciliano Sánchez. *El Pacto Federal del Anáhuac*. México, D.F., Partido Revolucionario Institucional, CEN, 1974.

1 de diciembre de 1823.¹⁴ Ambos bandos se acusarían recíprocamente, en forma recurrente, de ser, el federalismo o el centralismo, la causa de los vicios y males que sufriría la Nación, según la postura de quien hacía la denuncia.

El Acta Constitutiva se convirtió en una declaración de principios¹⁵ en la que los fundamentos del Estado mexicano se establecerían y que, con el devenir de los años, ha permanecido como forma de gobierno y que se recogió en la Constitución de 1917 de la forma siguiente:

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por 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.”¹⁶

Sobre la integración del régimen federal todavía se discute, si fue por iniciativa del gobierno central que quería descentralizar la vida política o por reclamos efectivos de las provincias. Tena Ramírez opta por la primera tendencia y afirma que contrario a lo que la creación de un federalismo demandaría, en lugar de que los Estados hubieran dado el acta, el acta engendró a los Estados.¹⁷ Esta afirmación sólo es válida si se considera que el federalismo ideal es el primero, es decir, el norteamericano.

Para algunos autores, el federalismo mexicano tiene sus orígenes en la voluntad política de descentralizar a un Estado con régimen unitario y de controlar el poder de los detentadores del poder central; y para otros su génesis son los deseos provinciales de independencia y autonomía, incluso encuentran las fuentes reales en el fenómeno del caciquismo. En mi opinión, éstas son dos vertientes de un mismo concepto, son dos caras de la misma moneda.

¹⁴ José María Becerra. *Voto particular sobre el proyecto del Acta Constitutiva*, leído en la sesión de primero de diciembre de 1823; en Montiel y Duarte, *Derecho Público*, tomo II, citado por Daniel Moreno, *op. cit.* p. 117.

¹⁵ José Barragán. *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*, *op. cit.*, pp. 83 y ss. Este autor señala la dualidad de textos fundamentales del Estado Mexicano. El Acta Constitutiva, 31 de enero, y la Constitución Política, 4 de octubre, ambos de 1824, ambos solemnes y ambos supremos. Esta dualidad, la existencia constitucional por sí misma del acta le atribuye la naturaleza de ser el auténtico pacto de unión.

¹⁶ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1997*. *op.cit.* p.838

¹⁷ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, *op. cit.*, p. 108

En este ambiente de tensión entre federalistas y centralistas, el Congreso comenzó a discutir en abril el proyecto de constitución que sería votada en su totalidad el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente; en esta constitución, tal y como se consignó en el Acta Constitutiva, se establecía el régimen federal de gobierno, así como lo representativo y popular del mismo.

La discusión de los diputados en el segundo Constituyente y en el Congreso posterior, versó sobre la organización gubernamental de la nueva Nación. Algunos diputados encabezados por Fray Servando y Teresa de Mier pugnaron por el centralismo o, mejor dicho, un federalismo moderado, ya que no había necesidad de desunir lo que había sido por tres siglos un cuerpo único. No era conveniente dividir artificialmente el territorio de la Nueva España.

Otros, guiados por Ramos Arizpe, defendieron la forma de organización federal integrada por estados independientes, libres y soberanos, la cual prevaleció sobre la tendencia centralista hasta la abrogación de la Constitución de 1824, el 15 de diciembre de 1835, por las bases constitucionales.

Hay que remarcar que Fray Servando Teresa de Mier votó el artículo 6° en contra debido a que era contrario a la idea, proveniente de la Confederación Norteamericana, de que los Estados fueran soberanos. Este concepto debiera reservarse sólo al Estado Nacional y no atribuírsele a sus partes. De ahí que considerara adecuado un federalismo moderado.

Ambos ordenamientos, el Acta y la Constitución, establecen el sistema bicameral del poder legislativo propio de todo régimen federal, daban las pautas para la organización jurídica política de los Estados y hacían una distribución de facultades enumeradas exclusivas del Congreso General y prohibiciones de los Estados.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, regula la integración de las dos cámaras, siendo el principio rector en la de Diputados, la población, y en la de Senadores la representación de la entidad federativa; impone obligaciones y prohibiciones a los Estados y deja la reforma de la

carta fundamental al Congreso General, con lo que se violenta uno de los principios teóricos clásicos del régimen federal, pues las entidades federativas no participan en el constituyente permanente sino en una forma muy diluida y con poca influencia real por medio del Senado.

En mi opinión, el origen del federalismo mexicano lo debemos atribuir, adhiriéndome a los señalamientos de José Barragán¹⁸ y Tena Ramírez¹⁹, a las condiciones históricas específicas de la Nación mexicana, en las que la fuerza de las provincias, que se convierten en estados en razón del acta constitutiva de 1823, es un factor determinante, y a las corrientes del pensamiento constitucional imperantes en México, con su origen en los Estados Unidos y las ideas de la ilustración y revolución liberal de la constitución gaditana.

En conclusión, la forma federal del régimen permitió entregar a las provincias autonomía, creando Estados donde no existía ninguna organización política previa, capaces de reclamar para sí la soberanía que se les atribuyó para que participaran en la celebración del pacto federal y con ello se calmó la sed independentista de aquellas regiones que tenían fuerza y más tradición política de autonomía como Jalisco, Yucatán, Zacatecas, Puebla y Oaxaca.²⁰

B) La Crisis del Régimen Federal Mexicano (1835-1857)

Jesús Reyes Heróles afirma que la conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales producen el federalismo mexicano.²¹ Los dos primeros elementos son un denominador

¹⁸ José Barragán, *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*, op cit.

¹⁹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit.

²⁰ En la Constitución de 1824 se establecen en el artículo 5° las partes de la federación:

“5. Las partes de la Federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley Constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 1997*, op.cit., p. 168.

²¹ Jesús Reyes Heróles. *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

común en la integración de los federalismos en Hispanoamérica durante el siglo XIX y el tercero también, pero referido a cada país en particular.

La República federativa comienza su existencia bajo la presidencia y vicepresidencia de Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, respectivamente; ambos prestaron juramento a la Constitución de 1824 y tuvieron la oportunidad de gobernar en un clima de relativa distensión entre los centralistas y federalistas, debido a la necesidad de afirmación del estado nacional frente a las pretensiones españolas de recuperar el dominio de México, por medio de la expedición de Isidro Barradas.

Sin embargo, para la elección de 1828 la lucha entre federalistas y centralistas ya era marcada; Reyes Heróles relaciona los primeros con el liberalismo y a los segundos con los defensores del antiguo régimen, los representantes de las fuerzas coloniales. Sin embargo, Charles Hale contraría semejante tesis y demuestra que no existía siempre identidad entre liberales y federalistas, puesto que hubo federalistas conservadores y centralistas liberales.²²

Para 1835, después de que la anarquía había sentado sus reales en el país, Santa Anna, poniéndose al frente de la reacción contra su propio gobierno, había preparado la escena para el retorno al centralismo; así el 9 de septiembre del mismo año, el Congreso dictó un decreto por el que, contrariando la Constitución de 1824, se declaró investido el Congreso de amplias facultades para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo.²³

²² Charles Hale distingue dos escuelas de interpretación histórica sobre este período: la centralista que identifica a la nación mexicana con la herencia hispánica y que reveló nostalgia por la paz y la aparente prosperidad de la Nueva España y el papel de la Iglesia católica en la sociedad colonial; y la liberal que asocia el destino nacional con el liberalismo. Intenta a lo largo del libro demostrar, a partir de pruebas históricas, que entre 1821 y 1853 “tanto liberales como conservadores no siempre estuvieron tan alejados. Compartían muchos supuestos comunes, especialmente en los problemas sociales... también sugerir que bien pueden existir puntos de continuidad en el pensamiento y la política mexicanos, que son más profundos que el liberalismo y conservadurismo políticos” Charles Hale. *El liberalismo Mexicano*, Siglo veintiuno editores, México, 1984.

²³ Manuel González Oropeza. *El Federalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Científicas, México, 1995. Este autor recopila folletos y fuentes primarias de la discusión sobre la forma de gobierno federal o centralista en México, que se publicaron en la primera mitad del siglo XIX. “Todos los documentos provienen de acervos públicos y consisten fundamentalmente en folletos... que enfatizan los argumentos serios de cada partido más allá de la lucha de facciones que se originó por la disyuntiva federalismo o centralismo, la gran bandera de confrontación política y armada.

El 3 de octubre de 1835, el Congreso dictó medidas que suprimieron el régimen federal, que subordinaban los gobiernos locales al nacional y desaparecían las legislaturas estatales. Este acto provocó que el 7 de noviembre de 1835 Austin, en nombre del pueblo de Texas, declarara la guerra al gobierno mexicano para buscar su independencia, la cual la obtuvo en su totalidad el 2 de marzo de 1836.

Las Siete Leyes, que establecieron el régimen centralista, fueron promulgadas en 1836. Este documento cambia la denominación de Estados por la de Departamentos y los colocó jerárquicamente dependientes del centro.

El 14 de octubre del mismo año, se presentó un proyecto de constitución liberal centralista con un voto de minoría que proponía como la forma de gobierno el federalismo, provocando la oposición de los conservadores, los cuales mediante Nicolás Bravo, promovieron el desconocimiento del Congreso y su sustitución por una junta de notables.

Estas presiones aumentaron puesto que el proyecto que apoyaba la mayoría establecía un centralismo cercano al federalismo, pues el gobernador de los departamentos era elegido por una Asamblea Local y si bien ésta era una vía de conciliación entre centralistas y federalistas, no fructificó, motivando a la disolución del Congreso y la instalación de la junta de notables, la Junta Nacional Legislativa, integrada por ochenta personajes nombrados por el presidente en aquellos momentos: Nicolás Bravo.

Al ser disuelto el Congreso ninguno de los proyectos se promulgó, haciéndose en su lugar las Bases Orgánicas que reestablecían el centralismo, con un tratamiento especial para la separatista Yucatán, cuya legislatura había declarado su independencia de México hasta que éste adoptara un régimen federal. Con la primera república centralista, no necesariamente a causa de ésta, se recrudece la lucha política

A diferencia de los planes y proclamas, tan populares durante la mencionada centuria, los folletos trataban de convencer a la población más que a convocarla a la acción...la intención ...es tratar de corregir la común pero equivocada noción de que nuestro sistema federal fue una sencilla e ingenua imitación del sistema inventado en Estados Unidos a fines del siglo XVIII..."p.123

y la secuencia de gobiernos inestables, asonadas, planes de rebelión e intentos de secesión de varios estados.

En este ambiente político y social en descomposición, dominado por el caciquismo, cuya figura más representativa es López de Santa Anna, y la división en banderías, federalistas contra centralistas y liberales contra conservadores, entre otras, se desenvuelve la república centralista. El desorden administrativo y las ambiciones expansionistas de los Estados Unidos condujeron a la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio y aún durante estos años de tragedia nacional prevaleció la discusión sobre la forma de gobierno idónea.

C) La reimplantación del Federalismo

La reimplantación del federalismo se dio en medio de la guerra México-Estados Unidos, ante el temor de desintegración total de la República Mexicana, que era una posibilidad real ante la firma del Tratado de Guadalupe y el estado generalizado de angustia por la invasión norteamericana. El General Mariano Salas, por decreto del 22 de agosto de 1846, declaró vigente la Constitución de 1824 que, en su primer artículo, establecía: “Mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824, en todo lo que no juzgue con la ejecución del plan proclamado en la ciudadela de esta capital el día 4 del presente mes, y lo permita la excéntrica posición de la república”.²⁴

Este acto político provocó nuevos cambios en la conformación de los territorios y departamentos, consistentes en el reconocimiento de aquellos que se formaron con posterioridad a la Constitución de 1824, tales como el Estado de Guerrero.

El 10 de febrero de 1847, el nuevo Congreso Constituyente declaraba ratificado el decreto del General Salas. Ante la imposibilidad, derivada de la crítica circunstancia, de dictar una nueva constitución, los diputados emitieron el acta Constitutiva y de reformas, del 18 de mayo de 1847, en la que se introducen algunas modificaciones a la Constitución de 1824. Esta acta tiene como base un proyecto de veintidós artículos

²⁴ Citado por Jorge Sayeg Helú. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1987. p. 99.

elaborado por Mariano Otero y la principal modificación es la eliminación de la figura del vicepresidente.

El régimen federal readmitido, en un acta de reformas publicada el 22 de mayo del mismo año, con base en el voto particular de Mariano Otero, sería sustituido por uno centralista en 1852, cuando López de Santa Anna se levantó en armas con el Plan del Hospicio contra el gobierno constituido, paradójicamente con la bandera del mejoramiento del sistema federal. Sin embargo, al tomar la primera magistratura formó gobierno con prominentes miembros del partido conservador y emitió una serie de decretos de índole centralista y dictatorial.

Una vez tomado el poder como presidente interino, Alemán ministro del gobierno santanista, elaboró las Bases para la administración de la República, con las cuales gobernó López de Santa Anna y que estuvieron vigentes hasta la promulgación de la Constitución de 1857. Estas Bases suspendieron a las legislaturas estatales y derogaron los principios federalistas de la Constitución.

Su Alteza Serenísima, como se hizo llamar López de Santa Anna, duraría en el poder hasta el levantamiento de Ayutla, proclamado el 1 de marzo de 1854 por el coronel Florencio Villarreal, que con su plan se convertiría en el estandarte del movimiento popular, que dio al Estado mexicano las formas jurídicas definitivas a su régimen y gobierno en la Constitución de 1857, emitida por el constituyente convocado el 16 de octubre de 1855 por el Presidente Juan N. Álvarez, contenida en el artículo 5 del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.

La organización política mexicana en sus principios constitucionales fundamentales, derechos del hombre, soberanía y representación, división de poderes, supremacía de la constitución y control de la constitucionalidad, así como federalismo, solamente sufriría el interludio de la aventura de apátridas y franceses que intentaron imponer un Imperio extranjero a un pueblo soberano y consciente de su nacionalidad.

D) Federalismo en la Constitución de 1857.

Respecto al federalismo tanto en la Constitución de 1857, como en la de 1824, se puede decir que aceptó la teoría de la cosoberanía de Tocqueville en relación a la condición política de las entidades federativas, pues se declararon libres y soberanos a los Estados federados. Contra esta teoría la mayoría de los tratadistas, entre los que se cuentan, Felipe Tena Ramírez²⁵, Ignacio Burgoa²⁶ y Jorge Carpizo²⁷, entre otros, han alegado que los Estados federados son autónomos más no soberanos, porque en un Estado, la soberanía es indivisible e inalienable y pertenece al pueblo que es único. Postura similar a la defendida por Fray Servando Teresa de Mier en el constituyente de 1824, que votó en contra del artículo 6, que otorgaba la soberanía a los estados.

El federalismo como forma de organización política se consigna, principalmente, en los artículos 40 y 41 (reproducidos textualmente en la Constitución de 1917) y el 101 y 117 (103 y 124 de la Constitución actual).

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, **federal, compuesta de Estados libres y soberanos** en todo lo concerniente á 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 su competencia, y **por los de los Estados para lo que toca á su régimen interior**, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir á las estipulaciones del pacto federal.

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

²⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p.129

²⁶ Ignacio Burgoa. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1973.

²⁷ Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit.

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”²⁸

Estos artículos contienen la declaración de la decisión política fundamental de que la organización política del Estado mexicano sea federal, con estados libres y soberanos, asimismo consignan la garantía jurisdiccional del pacto federal y el principio de reparto de facultades entre la Federación y los estados.

Por otro lado, paradójicamente, el Senado en el constituyente de 1857 fue considerado como un obstáculo para la democracia, a pesar de ser uno de los elementos esenciales en la teoría clásica del federalismo, por lo que el cuerpo colegiado, mediante el cual intervienen las entidades federativas en la decisión sobre la organización estatal, se eliminó. El Senado se restituyó en la vida constitucional mexicana el 6 de noviembre de 1874 en que se aprobó la reforma correspondiente y con ello los estados adquirieron una representación directa en el Congreso de la Unión.

Respecto a la Constitución de 1857 y al federalismo, en específico, Porfirio Marquet²⁹ afirma que si bien en este ordenamiento se consagró definitivamente el federalismo y desde el punto de vista teórico constitucional no volvió a aparecer nunca más el centralismo, en la realidad, por lo menos durante el período del Presidente Díaz, el federalismo fue seriamente afectado. Esto sucedía aunque se decía que la autonomía de las entidades era respetada y que el pueblo de cada una de ellas era quien libremente elegía a sus gobernantes, pero de facto éstos eran impuestos a voluntad por el Presidente de la República.

En esta etapa de la vida nacional, la consolidación del estado liberal, las fuerzas centrípetas existentes en el federalismo prevalecieron sobre las centrífugas, el gobierno general adquirió mayores poderes sobre los gobiernos estatales a través de reformas

²⁸ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1997. op.cit.* p.613.

²⁹ Porfirio Marquet Guerrero. *La estructura constitucional del estado mexicano*, UNAM–Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975.

constitucionales, la emisión de legislación federal e incluso la interpretación jurisdiccional.

La Constitución de 1857, desde su promulgación hasta la restauración de la república en México en 1867, después de la guerra de Reforma y la intervención francesa, sufrió numerosas vicisitudes que empiezan con el desconocimiento declarado por Ignacio Comonfort, que consideraba que México era ingobernable con una Constitución impopular (hecho que convirtió a Benito Juárez en Presidente legítimo y en defensor de la Constitución).

La restauración de la República, la incorporación de las leyes de reforma al texto constitucional, el 18 de julio de 1872, así como la revuelta de la Noria y el subsecuente Plan de Tuxtepec, encabezados por Porfirio Díaz reafirmaron el proyecto liberal y la vigencia formal de la Constitución de 1857. La violación sistemática de la misma, a pesar de su reconocimiento formal, entre otras causas, conduciría a la Revolución Mexicana, que en su etapa constitucionalista, a través del Plan de Guadalupe, proclamado el 26 de marzo de 1913 por el entonces gobernador de Coahuila Venustiano Carranza y secundado por el estado de Sonora, exigió el restablecimiento de la Constitución de 1857.

Lo destacable es que la legitimación del movimiento constitucionalista encuentra sus raíces en el federalismo mexicano, es decir, en la oposición de los gobiernos de las entidades federativas al gobierno central, que acusaban de ser usurpador de la soberanía que los estados conservan frente a la Federación. En esencia, uno de los argumentos jurídicos que motivan el Plan de Guadalupe es la violación al artículo 40 constitucional citado.

E) El Federalismo en la Constitución de 1917.

La Revolución de 1910 provocó la caída del dictador Porfirio Díaz, quien había gobernado al país por más de 30 años; el Presidente Francisco I. Madero, electo con base en la Constitución de 1857, tras el levantamiento del 20 de noviembre, la toma de Ciudad Juárez, el 25 de mayo de 1911 y el tratado de Teoloyucan, duró poco en el

ejercicio de su mandato, debido a la traición, el cuartelazo de Victoriano Huerta y la asunción de éste a la Presidencia de la República, el 19 de febrero de 1913, “ungido” por Senado de la República, estando presos el Presidente, Vicepresidente y su Gabinete.

El Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al triunfo de la Revolución, expidió una convocatoria para la reunión de un Congreso Constituyente que inició sus deliberaciones a fines de 1916 y como resultado se promulgó una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, que en su origen consistía en una reforma a la de 1857, pero que acabó incorporando los principios de justicia social derivados del movimiento revolucionario, en materias de educación, propiedad social, laboral, agraria, garantías sociales y programáticas, así como relaciones Iglesia-Estado.

El constituyente revolucionario no se ocupó del federalismo, puesto que había consenso en que esa forma de régimen debía conservarse, por lo que adoptaron los mismos artículos de la Constitución de 1857 que lo consignaba. En el federalismo, lo que ha variado desde entonces es el reparto de las facultades gubernamentales entre los dos ámbitos de gobierno, en el sentido de una constante ampliación de la esfera de influencia del gobierno federal, primordialmente mediante las reformas a las facultades que la Constitución concede al Congreso de la Unión y la interpretación jurisprudencial, pero también a la legislación ordinaria y convenios de coordinación entre la federación y los estados.

La evolución del federalismo, en términos menos jurídicos formales, se puede medir en la cuestión fiscal, en la que la concentración de recursos se ha dado en el ámbito federal. Así del total de los ingresos públicos en 1929 el 71% correspondía a la Federación, el 13.85% a los estados y los municipios recibían el 7.58%, el porcentaje restante era para el Distrito Federal y en 1977 las cifras señalan 11.87% para los estados y 1.39 para los municipios y el resto para la federación. Este hecho contrasta

con Suiza y Estados Unidos, en los que los estados miembros de la Unión reciben el 50% y 44%, respectivamente.³⁰

Entonces, con la revolución mexicana y la nueva constitución y sus reformas posteriores la concentración de recursos en las instancias centrales del federalismo continuó en forma significativa y aunque esta tendencia era compartida por otros federalismos, en México por el presidencialismo, el partido único, la integración vertical de la industria y otros factores políticos, sociales y económicos, esta tendencia fue más significativa.

Así se puede afirmar que a pesar de que una de las decisiones políticas fundamentales fue el federalismo, un principio de división de poderes propio del liberalismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es el nacimiento formal del Estado Social de derecho o Intervencionista Mexicano, que tiene como estrategia la concentración de recursos en el centro político y la cooperación entre los poderes más que el control de los mismos entre sí. A partir de ese momento, la ampliación de las facultades de la federación será continua por diversas causas. Entre ellas se cuentan: la necesidad de modernización, la consolidación del grupo triunfante de la Revolución y la consecuente imposición de un proyecto nacional.

Una consecuencia de lo anterior, es que la intervención del Estado en la economía como regulador de las relaciones entre las clases y en la rectoría del desarrollo provocó la mencionada centralización de los recursos y, por ende, un aumento de las facultades gubernamentales en el ámbito federal y el crecimiento, al final del siglo XX, de las administraciones estatales. El federalismo, dentro de la forma de Estado Intervencionista, es ajeno a la concepción clásica liberal del mismo, al llamado federalismo dual, que lo considera como la división del poder y control del mismo, el "check and balance". En este contexto, surgen las teorías del nuevo federalismo y la conveniencia de entablar relaciones de cooperación, no sólo de control, entre los distintos ámbitos de gobierno. La praxis de estas teorías se expresa con mayor fuerza a fines de la década de los setenta con la creación del Sistema Nacional

³⁰ Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. *El federalismo y la coordinación fiscal*. UNAM, México, 1981. p. 23.

de Coordinación Fiscal y el impulso de los convenios únicos de coordinación entre la federación y los estados. En el capítulo tercero se describirá con mayor amplitud la evolución del llamado federalismo cooperativo, coordinado y orgánico, como parte del aumento de la concurrencia entre la Federación y los estados.

Conviene aclarar que la ampliación constante de las facultades de la esfera federal de gobierno, contrario a lo que se puede pensar, no puede explicarse sólo como el resultado de la ambición de un grupo conspirador que desea tener el poder concentrado en la Ciudad de México, en detrimento de las entidades federativas, sino un efecto del desarrollo en el siglo XX del Estado en su forma social intervencionista, que, con el transcurso del tiempo, muestra sus contradicciones en la década de los setenta, con la crisis fiscal y de legitimidad política que padece. La reacción gubernamental a estas circunstancias se inicia, por lo menos en el discurso gubernamental, en 1982.

Estas contradicciones afectan las relaciones entre la Federación y las entidades federativas y se expresan en cambios profundos en el federalismo fiscal, en las estrategias de desconcentración y, con posterioridad, en la descentralización de la vida nacional y en la búsqueda de un nuevo pacto federal, en el que los estados asuman más facultades y para ello cuenten con mayores recursos.³¹

A partir de la reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales, el establecimiento de la planeación democrática y con la estrategias de adelgazamiento del Estado, la tendencia a la centralización del estado social de derecho se empieza a revertir y los estados reciben mayores recursos y responsabilidades en forma paulatina, por ejemplo, en materia de salud, educación, seguridad pública, desarrollo urbano, equilibrio ecológico y deporte. La modernización administrativa emprendida por los gobiernos de las últimas décadas del siglo XXI también impacta directa e indirectamente a las administraciones públicas locales.

³¹ Manuel Hallivis Pelayo. *Fisco, Federalismo y globalización en México*, Tax editores, México, 2002, pp. 66-71. En este libro, el autor aborda con amplitud los esfuerzos del Estado mexicano por mejorar la distribución de los ingresos entre el fisco federal y los locales, pero con un enfoque de administración tributaria. No basta que exista una coordinación fiscal, si las instancias administrativas para aplicarla son insuficientes o precarias, en el caso de las autoridades locales.

En la década de 1995-2005, hay un renacimiento del estudio del federalismo, un revisionismo de la idea común de que éste tiene su origen en la imitación extralógica del federalismo norteamericano³². Durante estos años, con base en las investigaciones de Nettie Lee Benson³³, se buscan explicaciones a esta decisión fundamental de la integración del Estado mexicano en los movimientos autonómicos regionales, incluso caciquiles, más que un idealismo político inspirado por las Revoluciones francesas y Norteamericana, sin negar con ello la influencia intelectual de Montesquieu, Toqueville y los padres fundadores de la unión americana. Los estudios precursores de esta visión distinta del federalismo se encuentran en las investigaciones de José Barragán, Gamas Torruco y Jesús Reyes Heróles³⁴.

El Foro Nacional, hacia un auténtico Federalismo, que reunió a políticos y académicos, todavía menciona la necesidad de buscar un auténtico federalismo con la clara intención de señalar el ámbito de gobierno que debe ser fortalecido en cuanto a sus facultades, el local, frente a la indispensable reducción del tamaño y facultades de los órganos federales. Sin embargo, en contraste con lo que ocurría en 1824, el debate es menos ideológico y se orienta a los aspectos legales y técnicos respecto a la forma correcta de repartir facultades, distribuir recursos y legitimar la actuación de ambas esferas de gobierno³⁵.

Ante el renacimiento de los movimientos en pro de la búsqueda del auténtico federalismo, Diego Valadés hace una llamada de atención. La desconcentración y descentralización de la vida nacional puede afectar la estructura constitucional del Estado mexicano si estos procesos no son simultáneos a un cambio en los patrones

³² Josefina Zoraida Vázquez. "El Federalismo Mexicano, 1823-1847" en Marcelo Carmagnani (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México. pp.15-47. Esta autora, desde la perspectiva histórica, demuestra que en una circunstancia cambiante, las diputaciones provinciales tuvieron un papel estratégico en los orígenes del federalismo mexicano y en la discusión sobre la soberanía, que favoreció a los estados y citando a Toqueville afirma que de los Estados Unidos se tuvo la forma, pero la intención y el espíritu se gestó en las luchas de los líderes regionales.

³³ Nettie Lee Benson. *op. cit.*

³⁴ José Barragán, *Principios sobre el federalismo mexicano:1824*, *op. cit.*, José Gamas Torruco, *op. cit.* y Jesús Reyes Heróles, *op. cit.* Citados por orden alfabético.

³⁵ *Foro Nacional. Hacia un auténtico Federalismo (Memoria)*. Comité Organizador, México, 1995. Otro foro desarrollado en el mismo tenor es el relatado en "Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México" en la *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. no. 28, octubre-diciembre 1995. vol. II 240p.

autoritarios que actualmente prevalecen en los gobiernos locales. Si se toma en cuenta que las reformas del Estado han quedado circunscritas al ámbito federal y que los gobernadores, en su mayoría, están fuera del control de los congresos locales, entonces la transferencia de facultades a las entidades federativas pudiera traducirse en una nueva modalidad de concentración del poder en el ámbito local y dar paso al resurgimiento de un neocaciquismo.³⁶

Las fuerzas centrífugas del federalismo se vieron limitadas en el desarrollo del Estado social de derecho, en atención a que el Poder Ejecutivo Federal concentró facultades, de ahí que uno de los propósitos explícitos de la reforma del Estado era la limitación del presidencialismo mexicano y una de sus estrategias consistió en la descentralización política. Sin embargo, el fortalecimiento de las entidades federativas, que es uno de los propósitos de la actual reivindicación federalista, puede ir en sentido opuesto al ideal constitucional democrático, lo que es factible si persiste la organización constitucional de los estados que favorece la concentración del poder en el ejecutivo local.

Ante esta circunstancia, el discurso del Estado Mexicano, por lo menos en los Planes Nacionales de Desarrollo 1995–2000 y 2000-2006, hacen referencia a un nuevo federalismo o a la búsqueda de un auténtico federalismo, respectivamente.

El nuevo federalismo, según el PND 1995-2000 debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales. Asimismo, pretende generar condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones. La instrumentación del Plan se llevó a cabo a través de un Programa Nacional para un Nuevo Federalismo, publicado el 6 de agosto de 1997, en el que se plantean los objetivos, la orientación estratégica y

³⁶ Diego Valadés, “Consideraciones Preliminares” en Diego Valadés y José María Serna de la Garza, coord. *Federalismo y Regionalismo*. UNAM Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, México, 2005. pp. x-xiii.

las líneas de acción a seguir, entre las que destaca en forma significativa la coordinación del gasto público entre la Federación y los estados.

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, aun cuando el discurso utiliza el término de federalismo auténtico, también pretende el fortalecimiento del federalismo como la vía para que el desarrollo de las diferentes regiones del país sea equilibrado y las menos desarrolladas mejoren sus condiciones. Además, propone sustituir el centralismo por la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante el impulso de relaciones intergubernamentales, la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana en las entidades federativas.

En conclusión, durante la vigencia de la Constitución de 1917, con base en la redacción de los artículos 40, 41, 103 y 124, que no han sido reformados, se ha transitado de un federalismo dual a un federalismo cooperativo o coordinado, según la fuerza que se reconozca a las instancias central o local. La historia constitucional del federalismo, en este sentido, es limitada para explicar el fenómeno en forma amplia y para ello se requiere de bajar la mira del análisis jurídico a otros niveles normativos y tomar en cuenta los aspectos de índole económica y administrativa. En esto último se ha avanzado significativamente y la expresión oficial de los estudios de desarrollo regional son los programas de gobierno citados, pero, evidentemente, no son las únicas fuentes para el estudio de estos procesos y tampoco se pudiera afirmar que las más precisas.

Incluso si se compara la redacción de los antecedentes normativos de los artículos mencionados se puede afirmar que la evolución del federalismo más que constitucional ha sido legal, jurisprudencial, política, económica y hasta cultural. La narrativa constitucional de esta decisión fundamental casi se circunscribe al periodo que abarca de 1823, en que se estableció, a 1857 en que se consolidó formalmente en el texto de la norma suprema. Sin embargo, como ya lo apunté en este capítulo, y se puede corroborar con la intensa bibliografía sobre el tema, éste sigue siendo de actualidad y preocupación nacional, tanto política como jurídica y académicamente.

II. EL FEDERALISMO Y LA TEORÍA CONSTITUCIONAL.

“El Estado federal es una organización política en la que existen al mismo tiempo dos Estados cuya respectiva competencia está fijada por la Constitución en tal forma que al Estado Federal se le señala el límite de su competencia jurídica y se deja el resto indeterminado a la competencia de los estados miembros... desde ciertos puntos de vista el Estado Federal es un Estado unitario ... en cambio, en aquello en que se trata de la jurisdicción de los estados miembros aparece el sistema especial que es la federación, porque cada Estado miembro ejecuta en su territorio los actos que cooresponde a su administración. Lo que hay, pues, es una coexistencia de un Estado y un poder al mismo tiempo que otro Estado y otro poder dentro del mismo territorio”¹

La definición transcrita de Narciso Bassols, con independencia de su precisión, destaca los elementos comunes del federalismo, la existencia de un ente soberano, que dentro de ciertas facultades, impone su supremacía con argumentos similares a un Estado unitario, pero que a su vez, en otras materias, actúa como un orden jurídico político coextenso. Todo ello con una necesidad técnica de repartir las facultades.

Esta sencillez sólo es aparente. La teoría constitucional muestra la complejidad del concepto y que la adhesión a cualquiera de las explicaciones del fenómeno tiene consecuencias diametralmente opuestas en lo jurídico, pero sobretodo, en lo político. Esto último adquiere gran relevancia si se toma en cuenta que el federalismo es una de los conceptos que típicamente se relacionan con las llamadas decisiones políticas fundamentales en una Constitución.

A) El federalismo existe por la constitución.

El federalismo como concepto fundamental en la organización constitucional de un Estado existe por el simple hecho de ser declarado por el órgano legitimado para

¹ Esta definición es de Narciso Basolls, en una obra inédita, que corresponde a los apuntes del curso de derecho constitucional mexicano, dictado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNAM en 1928. Angel Bassols Batalla “Comentario a la ponencia estado, federalismo y concentración en México” en Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. *op. cit.* p. 49.

emitir una norma primaria, que puede ser el constituyente originario o permanente. Esto es un reconocimiento formal de la existencia del mismo.

La cuestión que se ha debatido en México con respecto al federalismo es si éste es una realidad o una mera enunciación constitucional, es decir, si es cierto el lugar común que consiste en que en México el federalismo es formalmente existente y materialmente inexistente.

Esta afirmación, sin embargo, debe analizarse desde varias perspectivas. La primera, es la ideológica vinculada con la postura de los distintos actores políticos y la conformación de las relaciones de poder; la segunda, es la visión de la ciencia política que analiza las formas concretas que presentan las relaciones de poder en un momento histórico determinado y una tercera es la del jurista que debe revisar el concepto desde una teoría constitucional determinada.

En el aspecto ideológico², de la relación histórica del capítulo anterior, se puede concluir que el tema del federalismo ha sido una bandera de la lucha política, especialmente utilizada por las autoridades locales para oponerse a los procesos centralizadores de la Federación e incluso los partidos políticos establecen su posición con respecto a este tópico, llegándose a identificar, correcta o incorrectamente, a los liberales con los federalistas y a los conservadores con los centralistas durante el siglo XIX.

Diego Valadés, sobre el particular, sostiene que el impulso del federalismo de fines de siglo XX, sin cambio en las estructuras autoritarias del poder local, puede conducir a lo siguiente:

² Mario Stoppino "Ideología" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de Político*, Siglo XXI, México, 1981, pp. 785 y ss. El concepto de ideología tiene una amplia gama de significados en la ciencia política, los cuales podemos agrupar en dos tendencias. La primera, sentido débil, según Bobbio, es un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos y la segunda, sentido fuerte, según Marx, es una falsa conciencia de las relaciones de dominación. El que interesa a este trabajo es el sentido débil del concepto y para ello conviene la definición que Stoppino *op. cit.*, p. 787 cita de Karl J. Friedrich que consiste "en el sistema de ideas conectados con la acción, comprenden típicamente un programa y una estrategia para su actuación, están dirigidas a cambiar o a defender el orden político existente y tienen la función de sostener simultáneamente a un partido u otro grupo comprometido en la lucha política Karl J. Friederich *Man and his goverment*, Nueva York, 1963, p. 89.

“... en lugar de consolidar la democracia [el impulso al federalismo] ha dispersado hacia el interior del sistema federal varias de las formas de comportamiento propias del autoritarismo... en la medida en que los gobernadores, legatarios del viejo sistema autoritario mexicano, han adoptado un discurso federalista que les resulta muy funcional. La debilidad política del gobierno federal, la capacidad para concentrar el poder por parte de los gobernadores, la utilidad de la bandera federalismo, que permite posponer la redefinición democrática de las instituciones, hacen que el federalismo adquiera el tono de una proclama oportunista que en realidad encubre un proyecto expansionista, neocaciquil, de numerosos agentes políticos...”³

De lo anterior concluye, que el federalismo no se puede revisar como un tema aislado, sino como parte de un estado democrático constitucional, como una porción de un sistema más complejo de creencias políticas dirigidas a cambiar o defender un orden político determinado. La autonomía local es un elemento más de este tipo de orden jurídico, que se desvirtúa si los esquemas autoritarios se reproducen en la instancia local.

Incluso, el federalismo tiene la aptitud de servir de instrumento a concepciones políticas y sociales diversas, así en los Estados Unidos floreció un sistema federal junto a una democracia electoral y en la Unión Soviética conviviendo con una dictadura del proletariado marxista-leninista. Para Lucas Verdu “una organización federal constituida conforme a simples reglas de técnicas de distribución de las competencias, que prescinde de elementos ideológicos carece de sentido”⁴, pero, en contraposición al autor, yo agregaría que esa falta de ruta axiológica no elimina la existencia de dos ámbitos de gobierno y, por ende, el federalismo existiría.

Jaime F. Cárdenas propone que el federalismo se puede abordar desde las doctrinas de tipo político y social o como una teoría jurídico-política. La primera, que se identifica con la ideológica, lo conduce a la afirmación de que el estado federal es un modelo superior al Estado unitario, ya que en la misma se involucran un conjunto de valores políticos y la cosmovisión de una sociedad ideal y por ello el autor mencionado

³ Diego Valadés. *op. cit.* p. XIV.

⁴ Lucas Verdu citado por Jacinto Faya Viesca. *El Federalismo Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México. pp. 22-23.

propone que los conceptos de democracia y federalismo actualmente son inseparables.⁵ Los valores primordiales son, entre otros, la relatividad de la política, la tolerancia, la conveniencia de la pluralidad política y la democracia de consenso, por lo que sostiene lo siguiente:

“... si queremos una cultura política plural, tolerante de las diferencias en el seno de un mismo estado, tenemos que empezar por fortalecer la concepción institucional del federalismo. Democracia y federalismo son los pilares de la República. Abundar en ellos, es profundizar en su práctica es hoy una cuestión de supervivencia histórica. El devenir de este siglo nos muestra la fragilidad de las organizaciones políticas autoritarias centralistas en tanto que cancelan los caminos de la libertad y la justicia”.⁶

Mouskheli resalta el aspecto ideológico del Estado federal cuando le atribuye un doble rostro, por una parte, en las relaciones internacionales se ostenta como un Estado unitario y en lo interno como una agrupación de entidades altamente descentralizadas. Esto crea la necesidad de “conciliar en un todo armonioso dos tendencias incompatibles hasta cierto punto: el deseo de constituir un Estado poderoso, uno, desde el punto de vista internacional, capaz de imponerse en el exterior tanto como en el interior, garantizando a las colectividades miembros la conservación de sus particularidades...”⁷

El punto de vista de la ciencia política parte de lo que Heller⁸ identifica como una ciencia práctica y de valor, que en la relación con el Estado se convierte en el estudio simultáneo del ser y el deber ser, a través de la teoría jurídico-política. Desde esa óptica el federalismo se analiza como un fenómeno de relaciones de poder entre dos instancias de gobierno y tiende a abandonar el formalismo constitucional para enfocarse en las relaciones intergubernamentales.

⁵ Jaime Cárdenas Gracia. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 2000, p. 193 y ss.

⁶ Ibid. p. 195

⁷ M. Mouskheli. *Teoría jurídica del Estado Federal*. Tr. Armando Lázaro y Ros. Nacional, México, 1981, pp. 149 y 150.

⁸ Herman Heller. *Teoría del Estado*, Tr. Luis Tobio, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pp. 68 y ss.

El objetivo es determinar el grado de autonomía y de influencia de cualquiera de los dos ámbitos de gobierno, en un momento dado, para comprender mejor los procesos de toma de decisión, de tal forma que a un mayor grado de descentralización política, correspondería una “mayor autenticidad” del federalismo y viceversa.

Sin embargo, Heller señala el peligro de que la voluntad del poder del teórico de la política no quede subordinada a su voluntad de conocimiento y que invierta el sentido de los estudios, es decir, que prevalezca la capacidad de exaltación de la ética y emotividad del hombre sobre la fuerza intelectual del juicio, es decir, que la conclusión sirva como sustento ideológico a un grupo determinado.

En este sentido, la clasificación del federalismo de la segunda mitad del siglo XX, en dual, cooperativo y coordinado, es un resultado de este tipo de análisis y está vinculado con la evolución del Estado social de derecho y su constante intervención en la vida de las sociedades occidentales de la posguerra. Desde esta perspectiva también se pueden estudiar los estados unitarios y los procesos de descentralización del poder en regiones como es el caso de Francia y el Reino Unido.

En el aspecto jurídico, el federalismo necesariamente se analiza a través de la norma constitucional, los alcances de la misma y las consecuencias de supra-subordinación con las demás normas, tanto en su creación como en su aplicación e interpretación. Este método parte del axioma de que la constitución y el orden jurídico son presupuestos teóricos indispensables para la existencia de una sociedad constituida y que además son elementos fácticos para su estabilidad y permanencia.

El federalismo existe cuando éste es la forma de constituirse de una sociedad históricamente determinada, las normas se someten a una interpretación constante con base en la existencia de dos órdenes jurídicos que coexisten en un mismo Estado, con independencia de cuál de estos resulta beneficiado. También existe cuando las personas y los grupos sociales actúan de una manera especial en razón a la limitación y racionalización a la que se ha sometido el poder de la sociedad por la convivencia de dos órdenes de gobierno en un territorio.

B) Federalismo mexicano: una realidad jurídico-constitucional

Olivecrona expone que las normas se convierten en puntos de referencia de la conducta, que se utilizan para determinar la correcta y obligatoria y simultáneamente inculcan un comportamiento, establecen auténticas relaciones de poder y crean actitudes con relación a las personas y las cosas, independientemente de la efectividad real de esa norma.⁹

El derecho no es descriptivo sino imperativo, por lo cual, pretender que haya una similitud total entre el mundo jurídico y el real es simplemente buscar un imposible, en ocasiones es una guía de comportamiento y en otras un ideal. Una constitución contiene las decisiones que adopta un poder constituyente sobre la forma de existencia de una unidad política y la relación entre sus partes, que no necesariamente se presentan con la pureza deseada en la realidad y siempre tienen un contenido utópico, una racionalidad y una emoción.

El ser social cambia con la historia, es más dinámico que la reforma constitucional, la norma goza de una mayor permanencia, lo que permite concluir que dentro de un mismo contexto constitucional se presentan diversas relaciones entre los poderes federales y locales, en los que se presenta una mayor o menor interdependencia, una mayor o menor descentralización, un mayor o menor influencia de cada uno de los órdenes de gobierno. Estas relaciones se modifican no sólo en el tiempo, sino en atención a los temas y las prioridades que las dos instancias de gobierno se planteen.¹⁰

⁹ Karl Olivecrona. *El derecho como un hecho*, Tr. Luis López Guerra, Labor, Barcelona, 1980. pp. 127-131

¹⁰ Sobre este particular, en los últimos años, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en la División de Administración Pública, se han desarrollado diversos documentos de análisis de campo y medición de las experiencias descentralizadoras por materia. Estos estudios abarcan la perspectiva financiera y administrativa de los programas de descentralización impulsados por el gobierno Federal y comparan situaciones de distintos estados. Confr. Laura Flamand Gómez, *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de Trabajo número 55, CIDE, División de Administración Pública, México, 1998. y Claudia Santizo Rodall. *Las perspectivas del nuevo Federalismo: el sector educativo. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de Trabajo número 56, División de Administración Pública, México, 1998. Ambos documentos contienen bibliografía especializada relacionada con la evolución de la descentralización de las materias que se ocupan y cabe destacar que

En este sentido, la Constitución es la expresión de la conciencia de que en determinado territorio existe una unidad política con pretensiones de adoptar una organización específica y ello condiciona las relaciones entre los poderes. La medición del cómo o el grado en que se condicionan esas relaciones, como ya se expresó, es objeto de estudio de la ciencia política y, en su caso, de estudios de políticas públicas.¹¹

De ahí que la distinción entre lo formal y lo material sería aplicable a todas las disposiciones constitucionales y, por lo tanto, ninguna se escaparía de ser distinta a la realidad, es decir, todas las normas constitucionales pudieran ser consideradas como copias extralógicas de otra realidad social o proyectos ideales de élites.¹² En toda constitución existen los principios de esperanza y de responsabilidad, que desligan a la norma de la realidad, que convierten a la constitución en un hecho cultural, que impacta en el comportamiento jurídico.¹³

Sobre el particular, se puede afirmar que en la Constitución de 1824 se tomaron la mayoría de las decisiones fundamentales del Estado mexicano, la forma republicana,

el grado de la misma y el ritmo en que se presenta depende no sólo de la voluntad de la autoridad federal por descentralizar, sino de las condiciones económicas, administrativas y políticas de cada una de las entidades federativas. Baste destacar un elemento como es la organización sindical de los maestros que acelera o retrasa, dependiendo las circunstancias, los proyectos de descentralización.

¹¹ Luis F. Aguilar Villanueva et al. *El Estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública, primera antología, Porrúa, México, 1996. En el estudio introductorio de esta antología, Aguilar Villanueva expone los antecedentes y las razones del surgimiento del "policy analysis", como un forma de estudiar interdisciplinariamente la toma de decisiones en un momento determinado, con apoyo de un conjunto de técnicas de medición cuantitativa, que pretenden conocer el impacto real de la acción gubernamental.

¹² Sobre este particular el estudio de Ignacio Carrillo Prieto. *La Ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*, UNAM, México, 1986. es una veta poco explorada en el derecho constitucional mexicano, ya que analiza las fuentes materiales, históricas-ideológicas de la Constitución de 1824 e incluso verifica qué tipo de publicaciones circulaban en los años previos a la revolución de independencia en la Nueva España y como uno de los resultados de esa investigación concluye que, aunque no sea posible determinar con precisión en que proporción influyó la visión escolástica y la ilustrada, lo que si es cierto es que ambas nutrieron las discusiones de los constituyentes. El resultado es una constitución que no reflejaba la realidad social, pero que bosquejaba el proyecto de Nación, que finalmente se impuso en México.

¹³ Peter Häberle. *El Estado Constitucional*, UNAM, México, 2001. pp.1 y ss. Este autor considera que la teoría de la Constitución se limita al estudio de un tipo ideal de las constituciones democráticas, en el que se conjuntan los contenidos y procedimientos esenciales de este modelo implantado en el mundo libre, obtenidos de las manifestaciones particulares de cada estado. Este método recurre a la identificación del espíritu que se obtiene de la evolución de las constituciones y de los contextos históricos en los que se han presentado y, por lo tanto, incluye en su análisis aspectos metapositivistas.

democrática y federal¹⁴, así como la división de poderes funcional, el presidencialismo, entre otras y no necesariamente se llevaron a la práctica inmediatamente después de la promulgación de la Constitución. Todas esas decisiones fundamentales fueron moldeándose con el transcurso del tiempo y adecuándose al tipo de Estado que imponía la evolución del capitalismo en México, es decir, al igual que el federalismo la división de poderes en el Estado liberal se concebía como un contrapeso de fuerzas y en cambio, en el Estado social de derecho se visualiza como un cooperación indispensable entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El presidencialismo es uno de los conceptos constitucionales que más ha cambiado desde el origen del estado mexicano.¹⁵

En ese sentido, la Teoría del Derecho Constitucional sólo intenta sistematizar y clasificar las decisiones expresadas por las unidades políticas mediante el poder constituyente y destacar sus similitudes y diferencias. El fin de esta teoría es elaborar categorías en las cuales se puedan incluir a las distintas leyes constitucionales, para clasificarlas, analizarlas y distinguir entre lo esencial y lo accidental.¹⁶ Esto permite explicar el tipo de normatividad en el que se desarrollan las relaciones políticas que se presentan entre las partes de una unidad política y, en su momento, explicar determinadas expresiones formales de las relaciones de poder y sus consecuencias en el mundo jurídico. Desde esta perspectiva, es imposible revisar jurídicamente, por ejemplo, las facultades metaconstitucionales del presidencialismo mexicano, aunque sí tiene un impacto en lo ideológico y en la ciencia política.

¹⁴ El artículo 5 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 estableció como forma de gobierno la de república representativa popular federal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/act1824/pdf>, consultado 18 de enero de 2006.

¹⁵ Carlos Fernando Matute González. *El Estado Social Intervencionista en México*, Tesis para optar por la Licenciatura en derecho por la Universidad Iberoamericana, México, 1988. El federalismo como una forma del régimen político, que es los términos en que una sociedad se relaciona con el Estado, se modifica dependiendo de la forma de Estado. Esta categoría esta determinada por la evolución de la sociedad capitalista, de tal manera que se puede afirmar que el Estado Liberal o al Estado Social Intervencionista imponen al régimen político una serie de condicionantes que modifican en la práctica el ejercicio del federalismo.

¹⁶ Manuel Hallivis Pelayo. *op.cit.* pp. 66-71. El autor describe el proceso de recepción del concepto de estado constitucional en México y la importancia que tiene la Ley suprema en su papel de contenedora del proyecto de cada nación, puesto que la constitución no contiene sólo lo que se debe al pueblo, sino lo que el pueblo espera de ella. Ejemplifica este hecho con la cita de Villoro Toranzo, en relación al derecho vigente y el derecho viviente. Un estado constitucional está alejado del principio kelseniano formalista en la medida que es más que los procesos de creación de las normas y también se integra con el derecho que es eficaz porque es observado cotidianamente.

Por otro lado, estudiar la realidad política es campo de estudio de la historia política, de la ciencia política, de las políticas públicas o de la Teoría del Estado, es decir, determinar el grado de autonomía real de una entidad federativa no es objeto de estudio de la Teoría Constitucional.

A la ciencia del derecho no le corresponde conocer en qué porcentaje se cumple determinada disposición o qué porcentaje de la población considera justa o injusta la norma, su misión es analizar la norma, que es el dato con que se nutre, las consecuencias de esa norma, así como la congruencia de la misma en un orden jurídico determinado. Aún en la teoría del estado constitucional, que pretende ser metapositivista, este principio prevalece puesto que el espíritu de las constituciones democráticas se busca en la aplicación de conceptos tales como dignidad humana, soberanía popular, división de poderes (funcional y regional), derechos fundamentales, tolerancia, pluralidad de los partidos e independencia judicial.¹⁷ Por lo tanto, desde este tipo de análisis es improcedente concluir que el federalismo no existe debido a que la instancia central concentra los recursos fiscales o porque el grado de autonomía no es el deseable.

En un sentido similar pueden revisarse las diversas perspectivas del enfoque jurídico de la Teoría Constitucional. Esta necesidad surge de que el concepto de Constitución se divide en tres: material (sustancial u objetivo), formal y documental y es posible estudiarla desde cualquiera de estas perspectivas.¹⁸

Esta clasificación es útil para fines analíticos, sin embargo, desde la óptica de la Teoría Constitucional el estudio del texto jurídico no puede ser desplazado por el de los factores reales del poder,¹⁹ con base en que la constitución es una simple hoja de papel opuesta a la interacción de las fuerzas sociales que es la constitución real y con ello desconocer la fuerza que tiene un imperativo constitucional en el ánimo de los

¹⁷ Peter Häberle. *op. cit.* pp. El Estado constitucional es un fenómeno histórico que se ha desarrollado en Europa y el norte de océano atlántico y la forma de organización política propia de las sociedades abiertas a que se refiere Karl Popper en Karl R. Popper. *La sociedad abierta y sus enemigos*, segunda reimpresión en España, Ediciones Paidós. Barcelona, Buenos Aires, 1982, p.15, citado por José de Jesús Gaudiño Pelayo. *Ingeniería Judicial y Reforma del Estado*, Porrúa, México, 2003, p. xxiii.

¹⁸ Jorge Sayeg Helú. *op.cit.*, pp. 24 y25

¹⁹ Confr. Ferninand La Salle. *¿Qué es una Constitución?* Ariel, Barcelona, 1983.

miembros de la comunidad a la que se destina la orden, es decir, el concepto de constitución desde la perspectiva de la ciencia del derecho no puede enfocarse en el análisis de las relaciones reales de poder, no porque considere que éstas no son importantes, sino porque las categorías de análisis a su disposición no permiten realizar esa labor, ni es su objeto específico de estudio.

La Teoría del Derecho Constitucional tiene otros fines, entre los que se cuenta proveer de herramientas para la sistematización de un lenguaje no descriptivo de la realidad, es decir, de un lenguaje imperativo para conocer el alcance del mismo en relación con los derechos de los individuos y de los entes colectivos dentro de un proceso interpretativo. La constitución es “estímulo y límite, en los términos de R. Smend, también como norma y tarea (U. Scheuner), lo mismo como limitación y racionalización del poder del Estado (H. Ehmke), pero también como poder de la sociedad.”²⁰

Es cierto que una declaratoria solemne no tiene la virtud de modificar las relaciones de poder existente en una comunidad política determinada, sin embargo, sí crea una conciencia en los destinatarios de ese mandato que a cierto ente público se le han otorgado derechos y obligaciones y se comportan en consecuencia, ya oponiéndose u obedeciendo, más aun cuando esa declaratoria, como sucede en el federalismo mexicano, fue emitida hace más de ciento ochenta años.²¹

La idea de que un gobernado tiene un derecho o una autoridad, una facultad, orienta el comportamiento de la colectividad, estímulo-límite, sin que apriorísticamente se pueda determinar el sentido del actuar de cualquiera de ambos.

En principio, se espera que se sometan a lo dispuesto por la norma constitucional tanto autoridad como persona, pero esto no necesariamente ocurre porque en el derecho esta la semilla de su posible desobediencia que es la libertad del hombre.

²⁰ Peter Häberle. *op. cit.* p. 3.

²¹ Max Weber. *Economía y Sociedad* Tr. José Medina Echavarría. Porrúa, México, D.F. 1982, pp. 43-45, 170-41 y 695-716.

De ahí que calificar de extralógico a un ordenamiento constitucional o legal es negarle al derecho la posibilidad de ser instrumento de cambio social o negarle su función orientadora y directiva del comportamiento social y humano.²²

Los acontecimientos constitucionales recientes en México, en especial la reforma judicial (1994), las reformas electorales (1992 y 1996), el nuevo status jurídico-político del Distrito Federal (1986, 1992 y 1996), la modificación de los artículos 27 y 130 constitucionales (1992 y 1993), la creación del Consejo de la Judicatura Federal (1994), la autonomía del Banco Central (1995), la autonomía constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1992), entre otros cambios constitucionales, tienden a provocar un comportamiento social determinado, con base en la historia nacional y la ideología de un grupo político, pero también encuentran sus raíces en la experiencia de otros países y formas de pensamiento que se están imponiendo en el mundo, como se evidencia con la caída del muro de Berlín, la globalización, el advenimiento del estado constitucional como modelo político de occidente.²³

Lo formal no es ajeno a lo que materialmente sucede, sino que lo condiciona y lo guía, por lo que es incorrecto hacer la separación entre un federalismo formal y otro real

²² Karl Olivecrona. *Lenguaje jurídico y realidad*, Tr. Ernesto Garzón Valdés, Fontamara, México, 1991. pp. 29- 31 El autor concluye, después de analizar en el enfoque naturalista del lenguaje jurídico en Austin, en el realismo norteamericano, en Hägerstrom y en Vilhelm Lundstedt, que " Hay que abandonar los intentos de identificar derechos y deberes con hechos reales; nunca tendrán éxito. Los derechos y deberes no son concebidos como situación fácticas. La idea es que la situación fáctica *debe* ajustarse al derecho o al deber". El lenguaje tiene funciones descriptivas, informativas, expresa emociones, las provoca e influye en la conducta. De ahí que el lenguaje jurídico contenga palabras huecas o con función de signo, que no se refieren a ningún objeto existente en el mundo tangible; palabras que describen una realidad, pero en ellas no radica su esencia y también palabras *realizativas*, cuyo pronunciamiento genera derechos y obligaciones y expectativas de que alguien se comportará de determinada forma, es decir, crean relaciones jurídicas sin importar los hechos. Estas últimas se deben pronunciar o emitir en una circunstancia precisa y por la persona adecuada para ello (Olivecrona pone el ejemplo de la botadura de un barco) y crean, además de los efectos psicológicos, nuevas situaciones jurídicas o autorizan a alguien para transformar la realidad. La efectividad de esas consecuencia jurídicas es objeto de estudio de otras ciencias ajenas al derecho, pero el lenguaje jurídico, con las palabras con función de signo y las realizativas, cambia las actitudes de los hombres frente a la realidad, en ello radica su función directiva (Olivecrona pone el ejemplo del matrimonio y la propiedad). Así por ejemplo la existencia de reglas de tránsito, aunque sean copiadas del extranjero, al ser promulgadas por una autoridad mexicana transforman la relación del automovilista con el flujo vehicular y la orden que transmite la luz roja, un signo, obliga a detener el auto. La explicación a la desobediencia sistemática de esas órdenes debe buscarse en la sociología y en el estudio del deterioro del principio de autoridad en la sociedad, no siendo válido alegar que existe un derecho administrativo de tránsito formal y otro material derivado de un mimetismo extralógico.

²³ Francis Fukuyama. *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992. Lipoveski. *La Era del vacío*. Anagrama, Barcelona, 1993.

que pretenden hacer aquellos que califican al federalismo como una copia extralógica de la realidad mexicana o consideran que México ha sido federalista constitucionalmente y centralista en la práctica, como si la realidad y el derecho sean mundos que no se influyen recíprocamente.²⁴

En conclusión, el régimen político mexicano desde 1823 ha sido federalista, salvo algunos periodos de centralismos, con el imperio de tendencias centrifugas o centrípetas, según el acomodo histórico de las fuerzas políticas y con la coexistencia de dos ámbitos de gobierno y dos órdenes jurídicos en un mismo territorio.

En la última década del siglo XX, hubo cambios y reacomodos, que incluyen un replanteamiento de la distribución de los recursos públicos entre los diversos ámbitos de gobierno; un reagrupamiento de fuerzas que trasciende a las posturas de los partidos políticos y es consecuencia de los reclamos por una mayor autonomía de los gobiernos locales y municipales²⁵ y hubo una respuesta de la Federación, por lo menos en el discurso, a estos reclamos.²⁶

²⁴ Karl Olivecrona. *El Derecho como hecho*. op. cit., p. 240. "Pero esas palabras, en realidad, no se refieren a nada, ni siquiera a entidades imaginarias. Son palabras "vacías". Su función en nuestro lenguaje es primordialmente la de servir de guías para la acción. Cuando las usamos según ciertas normas, o al menos, cuando se presume que las hemos utilizado así, se convierten en puntos de referencia respecto de ideas derivadas que determinan la conducta correcta y obligatoria. Tales ideas derivadas se nos inculcan desde una edad muy temprana, son reguladas mediante normas, y se nos imprimen en nuestro pensamiento mediante sanciones (jurídicas y sociales). El resultado es que se establecen auténticas posiciones de poder, se crean auténticos vínculos y se forman ciertas actitudes en relación con personas y cosas. Estas posiciones fácticas de poder, estos vínculos y actitudes son fáciles de confundir con los poderes ideales, los vínculos y cualidades aparentemente creados por pronunciamientos ejecutivos. En gran parte, ambas clases de poderes, vínculos y cualidades son coincidentes. Aquel al que se presume en posesión de cierto derecho según la ley, posee usualmente un poder de hecho que corresponde con tal presunción. Pero tal no es siempre el caso. En el mundo ideal del Derecho, los efectos de la ley tienen lugar con infalible regularidad; pero en el mundo empírico de los hechos, los efectos de las normas jurídicas, de las transacciones entre individuos, las actitudes de la gente en general, etc., varían y son más o menos inciertos. El lenguaje jurídico no es un lenguaje descriptivo. Es un lenguaje directivo, que busca influir, servir como instrumento de control social. Las palabras "vacías" son como postes indicadores, que nos hemos acostumbrado, por nuestra educación, a asociar con ideas referidas a nuestra conducta y a la conducta de los demás".

²⁵ Un ejemplo de que existe la preocupación de los partidos políticos en México sobre la necesidad de determinar cuáles deber ser las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno dentro del federalismo, lo que se ha llamado políticamente el nuevo federalismo, es la amplia respuesta que hubo para participar en el *Foro Nacional, Hacia un nuevo Federalismo, celebrado el 29, 30 y 31 de marzo de 1995 en Guadalajara, Jalisco*, en el que intervinieron, además del Presidente de la República, personajes de distinta orientación ideológica y en temas tan diversos como "El Espíritu Federal de la Nación Mexicana", "Federalismo y Democracia", "Federalismo Hacendario", "Federalismo para la eficiencia y desarrollo económico" y "Federalismo y vida municipal" y se concluyó con algunos compromisos para un auténtico

Ambos aspectos, los reclamos y la respuesta, parten del reconocimiento de la existencia del federalismo, ninguno de los involucrados directamente, los gobiernos locales y federal, niegan a la otra su legitimidad presente o futura, es decir, no hay amenazas de secesión, ni intenciones de desaparecer las autonomías regionales. Esta situación es la confirmación de una cultura jurídica que considera como parte esencial del Estado mexicano el federalismo. Esta es una decisión fundamental, en términos schmittianos, incuestionada, que integran uno de los elementos esenciales del concepto ideal del estado constitucional de derecho a que se refieren Peter Haberle y Luigi Ferrajoli.

Por otro lado, las diferencias se manifiestan en la discusión sobre el federalismo centrífugo o centrípeto, sobre la extensión, intervención y autonomía de cada uno de los órdenes de gobierno.

De ahí que las circunstancias políticas por las que ha transcurrido, en lo que respecta al federalismo, generan modificaciones permanentes en la distribución de facultades entre las dos esferas de gobierno, ya mediante el aumento de las exclusivas de la Federación, la redefinición del reparto de atribuciones coincidentes lato sensu, la creación de la jurisprudencia o la interpretación constitucional del Congreso, en el siglo XIX, y la de la Suprema Corte de Justicia, en el siglo XX. (v. gr. facultades expresas e implícitas).

El federalismo es un concepto constitucional flexible, que contiene realidades políticas distintas, pero que forma parte del derecho como un sistema de garantías, que trasciende el derecho positivo para convertirse en reglas que disciplinan las opciones de desarrollo político de un Estado y, que en esta perspectiva, puede limitarse a concebirse como una técnica constitucional y legal de reparto de facultades.

federalismo en México. El punto de partida de las discusiones, según la afirmación del comité organizador, era el siguiente: "A pesar de estos avances, en la realidad ha subsistido un modelo de relaciones institucionales centralizado, que tiene como origen el haber dotado de grandes facultades administrativas, financieras y políticas al Gobierno Federal, algunas plasmadas en la legislación y otras de carácter discrecional". *Foro Nacional hacia un auténtico Federalismo (Memoria)*, op.cit., p. 2.

²⁶ Secretaría de Gobernación. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html consultado 10 de febrero 2006. y Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional para un Nuevo Federalismo*, en <http://infojuridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/348/1.htm?s=iste>, consultado el 10 de febrero del 2006

La concentración de recursos en el gobierno federal, hecho que se presentó con el Estado social intervencionista,²⁷ es aceptable como estrategia de crecimiento económico, siempre y cuando se mantenga la autonomía de los estados y la descentralización de la vida nacional, como una forma de mejorar la eficiencia, efectividad y economía de los Estados en la crisis del bienestar y es posible en tanto se haga dentro de la unidad de un Estado federal.

Entonces, bajo la premisa de que el federalismo existe y ha existido en México, que éste no se reduce a ser una mera declaración del constituyente en los pactos constitucionales, ya que como decisión política conscientemente expresada cambia la actitud de los gobernantes de las entidades federativas frente al gobierno central y de los gobernados frente a ambas instancias de gobierno, también el federalismo ha orientado la vida nacional e incluso fue un elemento fundamental para legitimar la oposición del ejército constitucionalista al usurpador Huerta, conforme se expresa en el Plan de Guadalupe, ya que uno de los principales agravios fue la falta de respeto de la soberanía del estado de Coahuila.

Otra forma de analizar la aseveración de que el federalismo es inexistente en la práctica es de los tipos de racionalidad jurídica.

La racionalidad formal y la racionalidad sustancial coexisten en forma indisoluble en razón del orden jurídico, lo contrario conduce a la legalidad formalista, en la que la ley es válida en la medida que satisface los procesos de su creación, sin importar la coherencia con el resto del ordenamiento, ni con los valores del mismo.

La racionalidad formal guarda relación con la correspondencia de una norma con los actos de producción previstas (constituyente permanente) o legitimadas por alguna circunstancia política (constituyente original), es decir, el federalismo existe porque el constituyente original así lo determinó en 1824, 1846, 1857 y 1917 y la racionalidad sustancial con la coherencia de la norma con los principios axiológicos del orden jurídico, que en el caso del federalismo, los valores son la tolerancia de un poder

²⁷ Jacinto Faya Viesca. *El Federalismo Mexicano*, op. cit. pp. 26-31. Este autor, con base en las obras de Wheare, Mc. Laughlin y García Pelayo, describe el proceso de concentración de facultades en el ámbito central en los Estados Unidos de Norteamérica.

distinto en el territorio en el que actúa un poder legítimo (respeto a la autonomía) y la pluralidad (respeto a la identidad).

La racionalidad sustancial, en el sentido mencionado, es distinta a las relaciones de poder prevalecientes en un momento histórico, ya que consiste en una garantía mínima del débil en una relación política en la que las decisiones fundamentales de un Estado a través de la constitución limitan la actuación del poderoso.²⁸ Ahora bien, si consideramos que las relaciones de dominación son mudables, en el caso del federalismo, esta garantía mínima puede beneficiar a los estados frente a la excesiva concentración del poder o a la federación frente a la amenaza de secesión y, en su caso, será el argumento jurídico para utilizar legítimamente la fuerza.

C) El federalismo en la teoría constitucional.

a) Federalismo y lenguaje jurídico.

El concepto del Federalismo es lenguaje jurídico y, por lo tanto, se somete a los efectos que este hecho provoca. No basta afirmar que el federalismo es una realidad jurídica constitucional, sino conocer cuales son los efectos de esa afirmación.

De esta manera, si partimos del axioma que los imperativos ejecutivos, que suelen ser suprasensibles, tienen un efecto en la conducta general de los ciudadanos, entonces se abre la puerta para estudiar las consecuencias de que la organización política mexicana haya sido declarada federal, entre otros rasgos fundamentales.

²⁸ Luigi Ferrejoli. *Derechos y garantías: La Ley del más débil*, Trota, Madrid, 2002. pp. 15-36. Este autor revisa la crisis del derecho y la de la razón jurídica a partir de la crisis de la legalidad en el Estado social de derecho, ente que ha asumido tantas funciones que desborda los límites y prohibiciones impuestos a los poderes públicos, y de la reacción desreguladora que tiende a confundir a los hechos con el derecho. En el modelo garantista que defiende, el Estado constitucional de derecho, trasciende el positivismo con el establecimiento de valores éticos políticos que son los medios para otorgar validez a la vigencia de las normas, el derecho sobre el derecho, los valores como vínculos y límites de la producción jurídica. En este sentido, la legalidad no sólo es condicionante de la actuación del Estado constitucional de derecho sino que ésta condicionada a los vínculos jurídicos mencionados. Bajo esta argumentación la democracia formal está limitado por lo que o por lo que no puede decidirse por cualquier mayoría, es decir, los procesos de producción de normas están vinculados con principios axiológicos, puesto que lo contrario haría incoherente al orden jurídico y cuestionaría la validez del derecho vigente, lo que eventualmente pudiera dar origen a la deslegitimación del Estado o lo que ha conducido a la crisis del Estado social de derecho o explica la crisis del Estado nacional que es ajeno a los valores del proceso de integración mundial.

La norma constitucional comparte esta naturaleza, ya que es una norma jurídica vinculante y una norma de organización, pero el efecto suprasensible se impone con mayor fuerza en el legislador, quien al emitir una ley no desarrolla el contenido de la constitución, sino que está limitado por ella en el respeto a los derechos fundamentales y por la distribución de competencias.

En el Estado constitucional de derecho, la voluntad del legislador no es absoluta, su libre albedrío está sujeto a los contenidos valorativos de la constitución que integra un derecho materialmente obligatorio, es decir, la racionalidad substancial a la que se ha hecho referencia no es descriptiva de una situación fáctica, sino que también es un imperativo, un deber ser, que da coherencia a la norma con el orden político deseable.

En esa medida, el federalismo condiciona al legislador y le impone un referente obligado: la existencia de otra instancia de gobierno en el mismo territorio en el que ejerce su competencia, necesariamente lo obliga a reflexionar sobre la amplitud debida de la ley que emitirá para que ésta sea válida. Incluso parte del proceso de la formación de una ley es la revisión de la constitucionalidad de la misma en vista a la posible invasión de esferas de competencia.

Olivecrona ejemplifica estos efectos suprasensibles con el bautizo de un barco y la ceremonia nupcial, en los que los actos jurídicos impactan en el ánimo social de tal forma que las distintas interpretaciones de una circunstancia se reducen, por el efecto del derecho, a una posible y con ello se crea la realidad jurídica. El barco debe ser bautizado por alguien legitimado para ello y cuando se cumple la hipótesis normativa a ese hecho se le atribuyen consecuencias jurídicas determinadas. El mismo hecho, la botella estrellada en la quilla de la embarcación, realizado por una persona que no estuviera legitimado puede tener innumerables interpretaciones jurídicas, pero sólo excepcionalmente se otorgará el mismo efecto que se genera cuando es llevado a cabo por el legitimado.

Lo mismo se puede argumentar con el matrimonio y cualquier otra forma de convivencia. El primero, por la solemnidad y compromiso público, crea una realidad jurídica precisa e identificable, con derechos y obligaciones para los cónyuges, que a

pesar de cumplirse en forma diversa por razones de cultura, salud, religión, educación, entre otras condicionantes, son oponibles como una realidad jurídica. En cambio, la unión libre sólo es una realidad jurídica por los efectos de la misma, la convivencia prolongada o la procreación de hijos en común. Un hecho que bajo la lupa de la sociología, la psicología o la medicina es similar, el derecho lo transforma en dos realidades jurídicas distintas.

Esta argumentación conduce a confirmar que un gobierno en que imperen las fuerzas centrípetas en un estado unitario y un gobierno similar en un estado federal son dos realidades jurídicas distintas, aunque en la práctica política haya semejanzas. La práctica no es el fundamento de la racionalidad sustancial del derecho, aunque ésta condicione el ejercicio efectivo de la norma. La validez del derecho deriva de la congruencia con la constitución, lógica y axiológicamente, y no de la identidad entre norma y realidad.

Otro rasgo de estos imperativos es que no describen a una realidad del mundo natural, por lo tanto, no son falsos ni verdaderos. El imperativo es un deber ser y la realidad un ser, que son, sin duda, elementos antagónicos que se enlazan en la ordenación de la normativa social. Este antagonismo no conduce al aislamiento, ser y deber ser entablan una relación de correlativa coordinación en la que el derecho positivo pretende asegurar el cumplimiento del deber ser, que impone limitaciones al albedrío, frente al ser.

El ordenamiento jurídico, integrado en su mayoría por imperativos, en principio, garantiza el nacimiento y mantenimiento del derecho, así como los órganos del estado que lo crean y ejecutan. Si bien es cierto que el orden jurídico no se reduce al Estado, más aún en una época en que las normas paralegislativas²⁹ adquieren una relevancia mayúscula, éste asegura su existencia. El federalismo, que es un imperativo en la medida que establece límites, facultades, prohibiciones y poderes, impone una forma de ser al ordenamiento jurídico, que transforma la realidad estatal, así como la

²⁹ Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2004, pp. 96-102

formación y observancia de normas jurídicas e incluso las no jurídicas, cuya eficacia depende de la eficacia de una Estado.³⁰

Por ello, bajo las argumentaciones vertidas, provenientes del estudio de la naturaleza del lenguaje jurídico, también es corregible la afirmación de que en México existe materialmente un centralismo (afirmación que se puede obtener por el método de estudio de la ciencia política) y formalmente un federalismo (afirmación que deriva de la aplicación del método de la dogmática jurídica), identificando al primero con la práctica política y el segundo con la declaración constitucional.

Desde la perspectiva de la racionalidad sustancial, en términos normativos, que no es la práctica, sino los valores que contiene una constitución, el federalismo es una realidad jurídica que surge y persiste con la existencia de la norma constitucional, por la fuerza misma del lenguaje jurídico. Esto se hace evidente en las estrategias de descentralización que se emprenden como respuesta a la crisis del Estado social de derecho y, especialmente, cuando devino el desmoronamiento de la Unión Soviética, cuyas tendencias centralizadoras eran mayores a las de los gobiernos mexicano, pero que, como se ha visto, había un celo por la autonomía, expresión de un valor político-constitucional, que conservó el federalismo.

Por ejemplo, cada una de la repúblicas que integraban la Federación Soviética tenían una independencia en los asuntos internos, que por supuesto variaba en grado dependiendo de circunstancias históricas y sociales, basta comparar las repúblicas bálticas con los musulmanes, que permitió que recuperaran su soberanía en la década de los noventa del siglo XX.

El concepto jurídico como lenguaje es independiente a la realidad política, pero no es ajeno a la misma.

³⁰ Herman Heller. *op. cit.* pp. 199 y ss. El derecho es el querer humano objetivado a través de un Estado, que ha reclamado con éxito para sí el monopolio de la coacción legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas. Esta exclusividad no lo convierte en la única fuente de creación de normas jurídicas, pero su existencia garantiza que tenga eficacia las normas creadas y mantenidas por instituciones no estatales, tales como iglesias, partidos políticos, organizaciones económicas, entre otras.

“El derecho público no puede hacerse independiente por completo de la política... puesto que no tiene por objeto otra cosa que la política... los juicios de valor que deben introducirse, por consiguiente, en el derecho público son los juicios de los valores políticos... [que provienen] de las apreciaciones de los valores establecidos en la misma constitución”.³¹

b) El federalismo, el positivismo racionalista y la sociología jurídica.

La visión positivista y la sociológica del Estado, que se confrontaron en los inicios del siglo XX, influyeron en la teoría constitucional, que ya había abandonado el derecho natural como fuente de legitimación de la constitución, en la medida que la idea de justicia no puede ser válida y exactamente definida, su concepto se plantea como un problema infinito. Entonces, a partir de la certeza de que de la idea de justicia no pueden derivarse normas jurídicas válidas de una vez por todas, la teoría constitucional recurrió, primordialmente, a dos métodos: el positivismo racionalista, sustentado por Kelsen y su discípulo Laband y el teleológico, en consideración con las finalidades en dos vertientes: la sociológica y la axiológica.

El positivismo racionalista revisa los conceptos constitucionales a partir de la propia norma fundante y la relación lógica entre las leyes y ésta, tanto en el proceso de creación como en su contenido. En ese sentido, el federalismo condiciona los procesos de creación de las normas en distintos órdenes jurídicos y las relaciones de supra-subordinación y coordinación entre ambos. Este método limita la realidad jurídica a la interpretación de las normas.

El teleológico parte de la conciencia de que algunas reglas jurídicas, tales como los derechos fundamentales, permiten varias interpretaciones lógicas, lo que Ferrajoli denomina la crisis de la legalidad³² y ante esta pluralidad de caminos interpretativos, los

³¹ Gerhardt Leibholz. *Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la constitución*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964. p.38

³² Luigi Ferrajoli. *op. cit.* p. 15 La crisis de legalidad es la carencia de valor vinculante asociado con las reglas por los titulares de los poderes, de esta manera, se crea un estado paralelo que se desarrolla fuera de las reglas del juego institucional. Liborio Hierro. *Estado de Derecho*. Distribuciones Fontamara, México, 1998. pp. 23 y ss. Este autor identifica cuatro causas que originan la crisis de la Ley: la diversificación de la ley y la competencia entre los diversos tipos de leyes, la aparición de normas no legales de carácter paralegal en los procesos de integración regional de los estados (uno de estos

interese jurídicos protegidos son una forma de orientar el comportamiento de los poderes públicos. Este método pretende investigar el valor jurídico protegido por la constitución y a partir de este análisis se dará una interpretación restrictiva o extensiva, acotando la amplitud que se presenta en la aplicación pura de reglas lógicas.

Las construcciones teleológicas son de naturaleza política, obedecen a quién es el actor social que puede imponer su voluntad en un momento de excepción (Carl Schmitt) o a los valores que surgen de la “esencia” misma del Derecho, pretendiéndose presentar como extratemporales, invariables en su sustancia y de significación única. El aspecto axiológico considera que los principios de derecho, más que ser una fuente subsidiaria del mismo, son indispensables para justificar una decisión jurídica y son lo que Atienza y Ruiz Manero consideran que dotan de sentido a una institución o sistema normativo.³³

Bajo esta perspectiva, el federalismo es una categoría política, deseable por la bondad que conlleva en forma consustancial, y sus defensores lo conciben como la mejor forma de gobierno frente a la centralista.

Este método puede traducirse en una postura ideológica más que una explicación de una institución política desde el estudio teórico constitucional. El riesgo es que los fines que persigue un grupo dominante o que consagran los valores no explican muchos fenómenos de la vida jurídica, debido a que pueden ser fijados arbitrariamente en atención a circunstancias históricas.

Frente a estos dos métodos, se han desarrollado teorías sincréticas bajo el argumento de que un método único no puede ser la panacea de las investigaciones científicas. Una de ellas es el análisis fenomenológico, que parte de la elaboración de estructuras ideales aplicables a comunidades sociales, las cuales al tomar los elementos esenciales ajenos al hecho concreto pueden difuminar las contingencias históricas.

procesos es el federalismo), la expansión de la fuerza normativa de las constituciones y la expansión de la fuerza normativa de los principios.

³³ Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. “Sobre principios y reglas”. *Doxa*, no. 10 pp. 101-120.

A partir del estudio de un fenómeno individual, como pudieran ser cada uno de los federalismos de los estados nacionales, se establecen semejanzas en forma intuitiva, se obtiene una interpretación de la esencia y se forja el concepto. Estas esencias pueden crear estructuras que concreten valores o sean neutrales y convertirse en puntos de partida, en evidencias a priori, para experiencias futuras, adquiriendo validez con independencia de los hechos particulares que las originaron.

Este método es utilizado por Mouskheli para conceptualizar el federalismo y crea, con su aplicación, un tipo ideal, que es una idea previa al derecho positivo, que lo orienta, pero que no es una condicionante a la manera de una definición formal. Este proceso de pensamiento va más allá del positivismo por su carácter apriorístico y por que recurre a datos ajenos a la norma en la interpretación de la misma. Así hay una cantidad considerable de normas jurídicas, que no son menos obligatorias que el derecho positivo y emanan directamente de la naturaleza de las instituciones constitucionales.

El derecho público tiene categorías esenciales que pueden estudiarse de esta forma, tal y como han sugerido los defensores del Estado de derecho constitucional, pero siempre existe la posibilidad que el proceso de extracción de las esencias de un fenómeno político-constitucional se tomen rasgos que sean contingentes, ligados con posturas ideológicas y concluir que existen formas válidas únicas de ser de las organizaciones políticas.

Además, como el resultado de este método es el tipo ideal y éste tiene notables divergencias en las manifestaciones concretas en la realidad política, entonces, la veracidad del concepto es indemostrable en términos de la ciencia jurídica, aunque sea una herramienta útil para el estudio de categorías fundamentales del derecho público como son el parlamentarismo, la democracia, la representación, el federalismo, la autocracia, el gobierno, entre otros.

El positivismo racionalista, que identifica al Estado y el derecho, contribuye a señalar los riesgos de los análisis apriorísticos del derecho, pero pierde en los razonamientos lógicos la relación que el Estado tiene con los valores políticos. En

cambio, los métodos finalistas y fenomenológicos, que incluyen reflexión jurídica con sociología espiritualista (la constitución como cultura) separan al Estado del derecho y con esta acción enriquecen el estudio, sin embargo, persiste el riesgo de la selección discrecional de los datos históricos, que arrojan la esencialidad del tipo ideal. Bajo esta tensión teórica de la ciencia del derecho público se estudian las categorías constitucionales entre las que se cuenta el federalismo.

D) Positivismos racionalista, decisionismo y sociología jurídica: fundamento de la teoría constitucional del siglo XX.

El concepto de Constitución es uno de los más complejos de la ciencia jurídica y de la teoría del Estado. Las nociones que se han desarrollado son múltiples: la deontológica (modelo ideal de la organización estatal), la sociológica-fenomenológica (modo de ser del estado), la política (forma de dominación basada en ciertos principios) y la jurídica (identificada con la norma primaria del ordenamiento jurídico). Las nociones mencionadas están relacionadas con corrientes del pensamiento jurídico, político y sociológico.

Giuseppe de Vergottini menciona dos orientaciones del concepto de constitución: en la restrictiva “la Constitución consiste en aquellas normas que regulan la creación de normas jurídicas generales y, en particular, la creación de leyes formales”³⁴. Esta es una definición propia del positivismo racionalista sostenido por Kelsen, Hart y Austin, entre otros, que tiene expresiones relacionadas con la garantía de los individuos de que el poder social estará limitado a lo constituido, con la expresión de derechos naturales de los reyes y los hombres a través de actos voluntaristas de otorgamiento o pacto y con la expresión de un estado de Derecho que somete al poder social a un marco normativo previo.

En la amplia “la Constitución coincide con la estructura organizadora de un grupo social y, por tanto, en el caso del Estado, también con la organización de su

³⁴ Giuseppe de Vergottini. *Derecho constitucional comparado*. UNAM-Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2004. p.110

comunidad".³⁵ Esta definición vinculada con el decisionismo, la fenomenología y la sociología jurídica de Carl Schmitt, Herman Heller y Max Weber tiene su expresión en la concepción decisonal normativa referida a la decisión política del titular del poder constituyente; en la concepción materialista en la que ésta es un programa político de un grupo determinado y tiene su fundamento en la fuerza de la voluntad política y en la concepción como tabla de valores en la que la axiología otorga un sentido metapositivista a la organización estatal.

En ese sentido, la constitución como el federalismo son conceptos que pueden analizarse desde innumerables puntos de vista: jurídico, económico, cultural, político, entre otros. En esta sección, se abordarán algunos autores que han condicionado el estudio del derecho constitucional desde diversas perspectivas, métodos y disciplinas.

a) Max Weber.

Max Weber es el más conspicuo representante de la sociología del derecho, que como ciencia tiene por objeto analizar los comportamientos humanos en cuanto se orientan subjetivamente por un ordenamiento jurídico considerado válido. El método weberiano consiste en descubrir en forma comprensiva las causas del actuar social y para ello pretende descubrir el sentido de un comportamiento en un contexto social determinado, sin que éste sea lo justo o válido, ya que esto último es objeto de la jurisprudencia o la dogmática jurídica.

La importancia de la sociología del derecho en la obra de Max Weber se muestra en que su metodología se orienta principalmente al estudio del desarrollo del hombre, especialmente en la vida social, en la que el derecho adquiere un carácter central, sobre todo en el tipo ideal de legitimación legal-racional de la dominación política, en el que el orden normativo da sentido a la conducta social.

En *Economía y Sociedad*, el autor alemán fundamenta su argumentación en la clasificación de los elementos normativos de una sociedad y el concepto de orden

³⁵ Max. Weber, *op cit.* p. 110

legítimo y sus tipos, la convención y el derecho, que parte de los procesos de racionalización que experimentan las sociedades modernas.

En esta tesitura es conveniente transcribir la definición de Weber del Estado:

“en correspondencia con el tipo moderno del mismo”,³⁶ que dice: “es un orden jurídico administrativo... por el que se orienta la actividad... del cuadro administrativo... y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación... sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extienda la dominación...”³⁷ o “es una asociación de dominio de tipo Institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores”³⁸

Weber no aísla este concepto, sino que lo relaciona con una transformación histórica de la asociación política que inicia desde la violencia descubierta ejercida por los guerreros, hasta la sociedad demarcada con alto grado de pacificación, en la cual “la monopolización de la violencia legítima mediante la asociación política culmina en el concepto moderno del Estado en cuanto última fuente de toda legalidad del poder físico.”³⁹

La legitimación de este orden derivará de la legalidad. Weber reduce, en cuanto se trata del Estado moderno, la legitimidad del cumplimiento del orden de conducta previamente establecido en normas positivas.

El aporte de Max Weber consiste en analizar la legitimidad de la comunidad política:

“que trasciende de los límites del Estado y aquella cuya acción consiste en que los príncipes se reservan la dominación ordenada de un ámbito y de la acción de los

³⁶ *Ibid.* p. 45

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibid.* p. 1057

³⁹ *Ibid.* p. 667

hombres situados en él de un modo permanente o sólo provisional, teniendo preparada para el caso la fuerza física normalmente armada”.⁴⁰

El desarrollo de las comunidades comienza con el empleo individual de la violencia, posteriormente, el ámbito personal de ejercicio del poder aumenta a un pequeño grupo guerrero que atemoriza y expolia a los no “iniciados” a su clan, hasta obtener el monopolio de la fuerza en la comunidad, el cual ejerce a través del castigo racionalmente organizado. Finalmente, el instrumento coactivo se convierte en un instituto protector de derecho.

La actuación de la comunidad política se regula por el mayor o menor grado de “legitimidad” que obtenga. Ésta se refiere al ejercicio del poder de una agrupación sobre un territorio, aplicando las normas que ella misma ha creado. Esta legitimación proviene de un consenso comunitario del “orden jurídico” que debe regir a la sociedad, dándosele, en ocasiones, el poder de hasta disponer de la vida de sus miembros.

Para Weber, en el Estado moderno aparecen órganos especializados para imponer el orden interno o externo, establecer el sistema normativo, aplicar las normas de conducta aceptadas por la comunidad y el cuidado material de cada miembro de este núcleo social. En el federalismo, estos órganos se dividen en dos ámbitos, el estatal y el federal, con lo que por lo menos existen dos grupos que se distribuyen el ejercicio concreto de la dominación política sobre un territorio, aunque ambos reconocen que, en última instancia, la Federación, quien representa a la Unión de estados, es la que impone el orden en condiciones extremas.

Una interpretación sesgada de la legitimidad legal-racional, sin considerar las formas de asociación política propuestas por Weber, identificaría al sociólogo alemán con la dogmática jurídica, pero esto no es así en la medida que la metodología que emplea se basa en el tipo ideal, que busca las esencias de un fenómeno para distinguir sus elementos y, por lo tanto, difícilmente se presenta tal cual en la realidad, y al Estado moderno puro racional Kelseniano se le integran elementos metapositivistas como son elementos de la legitimación tradicional y carismática.

⁴⁰ *Ibid.* p. 661

Para Weber el orden legítimo descansa en la aprobación tácita o explícita de máximas de conducta, las cuales son modelo del deber ser del individuo en sociedad, a la eficacia de este orden se le conoce como validez y las normas de conducta, no sólo deben seguir una lógica, sino que su fortalecimiento necesita que la desobediencia suponga un castigo o una sanción y la validez depende de la continuada observancia de lo estatuido mediante la ampliación de las condiciones supuestas en la norma de conducta. Así, agrega Weber, la obediencia cotidiana de esta orden le permite aparecer al ordenamiento “con el prestigio de la legalidad”,⁴¹ y aclara que esta obediencia puede ser racional (ley), por arraigo (costumbre) o sentimiento de justicia (jurisprudencia). Bajo esta perspectiva, el federalismo existe formalmente porque la constitución lo establece, la conducta política de la comunidad lo reconoce en actos tales como asistencia a las elecciones locales y federales, el discurso político gubernamental, de los grupos opositores y el académico lo defienden y promueven, así como la jurisprudencia lo reconoce en sus tesis.

La norma jurídica puede ser una consecuencia de lo fáctico y de concepciones históricas de la justicia, pero también puede darse el efecto contrario, es decir, que una norma produzca uniformidades de hecho. En la teoría weberiana,

“La garantía jurídica se presenta... como efecto o como causa de determinadas regularidades empíricas del actuar. La creación o establecimiento de nuevas normas jurídicas produce en la práctica una adquisición consuetudinaria de dichas normas y, por tanto, el surgimiento de nuevas costumbres o regularidades empíricas del actuar, con lo cual llega un momento en que aquellas normas ya no se cumplen por su carácter coactivo, sino por una habituación rutinaria del comportamiento...”⁴²

Max Weber propone que la legitimidad de un orden se garantiza -afectiva o racional con arreglo a valores supremos preconstitucionales y metapositivos- o por la

⁴¹ *Ibid.*, 26

⁴² María José Fariñas Dulce. *La sociología del derecho de Max Weber*. UNAM, México, 1989. p. 163. Esta autora elabora un amplísimo estudio de la sociología del derecho del autor alemán, llenando un vacío en la literatura. Las influencias personales y académicas, metodología y las consecuencias del pensamiento weberiano son abordadas con extensión en su libro.

expectativa de determinadas causas externas, es decir, una situación de intereses, lo que los teóricos del estado constitucional han llamado el principio de esperanza.⁴³

Weber considera que “el derecho es un orden garantizado externamente por la probabilidad de la coacción ejercida por un cuadro de individuos instituidos con la misión de obligar a la observancia de ese orden o de castigar la transgresión”.⁴⁴ En la forma federal de organizar un Estado moderno el cuadro de individuos se divide, por lo menos, en dos instancias. Esta definición la contrasta con la de convención social, la cual carece de un cuadro coactivo que obligue a su cumplimiento y además, lo importante del derecho es la decisión del cuadro administrativo y no la norma, aunque esta última da sentido a la decisión o sea su causa.

A pesar del carácter coactivo del derecho y su vinculación estrecha con las consecuencias externas, la “validez” del ordenamiento jurídico -léase eficacia- depende de una aceptación convencional de los individuos a quienes se dirigen las normas, además existe una relación de factores internos, los cuales dan una orientación valorativa a lo supuesto puramente lógico. La aceptación no necesariamente está vinculada con una forma específica de aplicación, puesto que una categoría normativa –constitucional- puede tener una diversidad de formas de expresarse en la realidad social y tener como fuente la misma motivación. Por ejemplo, en el federalismo fiscal la circunstancia histórica puede condicionar el ejercicio de las facultades tributarias y crearse dos sistemas de cobro de contribuciones dentro del cumplimiento racional del orden jurídico establecido, aún la coordinación fiscal tiene diversas facetas dependiendo las necesidades administrativas del grupo que ejerce el poder.

Entonces, si consideramos que “La dominación es la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos”,⁴⁵ un elemento necesario de toda dominación es un cuadro administrativo que puede estar ligado al “Señor” por diferentes tipos de motivos y que pretende fomentar la creencia de su legitimidad. En el federalismo uno de los motivos que mantienen la unión de las

⁴³ *Ibid.* pp. 27 y ss.

⁴⁴ *Ibid.* p. 27

⁴⁵ *Ibid.* p. 170

entidades federativas, es el reconocimiento de la autonomía de los grupos regionales de poder, dentro de un marco legal-racional establecido por el pacto federal y contenido en la constitución. Según sea esta última será el cuadro, en este caso los cuadros, destinados a salvaguardarla y el carácter que toma el ejercicio de la dominación y sus efectos.

Existen tres tipos puros de dominación legítima:

“1.- De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

2.- De carácter tradicional: quien descansa en la entrega extracotidiana a la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos...

3.- De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona...”⁴⁶

Las dos últimas aportan elementos preconstitucionales y metapositivos al orden jurídico e incluso forman parte de la llamada cultura de la constitución, sin embargo, ésta pretende buscar su sustento en principios inmanentes que provienen de las normas jurídicas que integran la constitución, como son los derechos fundamentales, la tolerancia, el control judicial de la constitución, el federalismo, entre otros.

Conviene aclarar que estos tres tipos ideales de dominación legítima no se presentan puramente en la realidad histórica, pretender eso sería tratar de aprisionar a la realidad, bastísima por sí misma, en esquemas de conceptos estrechos.

La dominación legal-racional descansa en la validez de las siguientes ideas: que el ordenamiento legal es un conjunto de normas abstractas actualizadas al hecho mediante una aplicación concreta; quien manda lo hace impersonalmente; que se obedece al derecho; que la obediencia se limita a la competencia racional y objetiva; y que el derecho que se pacta tiene la intención de ser respetado.

⁴⁶ *Ibid.* p. 706

Las categorías fundamentales de la dominación legal son: un ejercicio de funciones sujeto a la ley, una competencia, que es un conjunto de facultades jurídicamente definidas con la atribución de poderes y la fijación de los medios coactivos, una jerarquía administrativa; se procede por técnicas o normas para lo cual se requiere de una formación profesional; una separación plena del cuadro administrativo y los medios de administración y producción; el expediente es la base de acción del cuadro administrativo; no hay apropiación de los cargos por quien lo ejerce; y puede haber distintas formas de dominación legal. En la pureza, este tipo de dominación se identificaría con la dogmática-jurídica en razón a que la fuerza coactiva del derecho procede, más que de un hecho político, de la norma fundamental. El federalismo, desde este tipo ideal, sería una técnica jurídica de distribución de facultades, de poderes y de medios coactivos.

En el federalismo, la dominación burocrática, que es el germen de todo Estado Moderno cuyo instrumento más poderoso es el saber profesional especializado, origina que coexistan dos aparatos de poder y el éxito y expansión de éstos depende, en una medida trascendente, de su eficacia, de su grado de organización y conocimiento colectivo. En este sentido, las fuerzas centralizadoras del federalismo disminuyen proporcionalmente la modernización de las administraciones públicas estatales y la legitimación de los gobiernos, es decir, entre más eficientes sean las instituciones locales para generar consensos en el respeto de los principios constitucionales básicos menor deberá ser la intervención federal.

La dominación tiene un doble aspecto, pues se puede aceptar por convencimiento de su rectitud, por sentimiento de deber, por temor o por ser impuesta al individuo aún contra su voluntad. De esta manera, Weber demuestra que el poder tiene su fundamento en lo fáctico y no en la norma, pues ésta solo es el complemento del poder de mando. El orden jurídico, las categorías constitucionales, orientan el comportamiento político no lo imponen y conocer en que medida se identifica lo fáctico con la norma es objeto de la sociología del derecho.

Otro elemento que destaca Weber de la dominación es que se lleva a cabo a través de un grupo de hombres que integran un gobierno. Para dominar a las masas los

dominadores tienen la ventaja del número pequeño, es decir, la factibilidad de ponerse rápidamente de acuerdo y establecer una comunicación más precisa, encaminada a mantener la situación de dominación. Desde la perspectiva del grupo dominante, tanto en el ámbito central como local, el federalismo puede hacer más lentos los procesos de toma de decisión, por la intervención de distintas instancias, pero como contraparte la decisión tomada en conjunto suele tener una mayor efectividad en la comunidad.

La sociología del derecho weberiana aproxima a la teoría jurídica, el derecho comparado y la historia jurídica con la sociología del poder, que en el mundo moderno se vincula estrechamente con la normatividad y racionalidad que derivan de la preeminencia de la dominación legal-burocrática. Sin embargo, sostiene la independencia de esta ciencia de la dogmática jurídica.

La norma jurídica puede ser estudiada ajena a sus relaciones lógicas de validez o axiológicas de justicia y, por lo tanto, su efecto causal y empírico se aborda con una metodología distinta a la teológica-normativa, con un método propio de las disciplinas histórico-sociales. De ahí que, en términos weberianos, la afirmación de que en la práctica el federalismo mexicano no existe es un conocimiento de los efectos fácticos de un orden legal, no es producto de un método de conocimiento jurídico, sino de la sociología del derecho, que es otra ciencia.

En palabras de Weber, la distinción entre el saber jurídico y el de la sociología del derecho es:

“Cuando se hable de derecho, orden jurídico, preceptos jurídicos, debe tenerse en cuenta de un modo particularmente riguroso la distinción entre la consideración jurídica y la sociológica. La primera se pregunta lo que idealmente vale como derecho. Esto es: que significación o que sentido normativo lógicamente correcto debe corresponder a una formación verbal, que se presenta como norma jurídica. Por el contrario, la última se pregunta lo que de hecho ocurre en una comunidad en razón de que existe la probabilidad de que los hombres que participan en la actividad comunitaria, sobre todo aquéllos que se pueden influir considerablemente en esa actividad, consideren

subjetivamente como válido un determinado orden y orienten por él su conducta práctica”.⁴⁷

Elías Díaz sobre el particular sostiene:

“...Weber no sólo ha diferenciado claramente entre sociología del derecho y sociología en general. Superando las actitudes extremas del sociologismo jurídico, ha evitado, al propio tiempo, la imposición de aquélla sobre la Filosofía del Derecho y la Dogmática jurídica salvando expresamente la idea del Derecho como norma coactiva: con ello puede decirse, suministra base suficiente para afirmar la coherente compatibilidad entre una concepción normativa del derecho y la auténtica Sociología jurídica”.⁴⁸

Esta distinción permite distinguir entre el efecto coactivo de una norma y la eficacia de la misma por la obediencia que genera su consenso. La norma no es la forma de la realidad social, sino un dato empírico que condiciona el actuar social y la normalidad del grado de validez que posee un orden jurídico en una determinada circunstancia histórica, que es una apreciación de una realidad, que también influye en el individuo cuando participa en la comunidad política.

La validez ideal del derecho es un concepto metapositivo, axiológico y objeto de la filosofía del derecho, pero no sociológico. En ese sentido, el concepto de federalismo auténtico no es un concepto de la sociología del derecho, sólo en la medida que influye como idea en el comportamiento social y sólo es jurídico si existiera un concepto jurídico único y rígido de federalismo.

Otro aspecto destacable, para los efectos de este trabajo, del pensamiento weberiano es la aplicación de la racionalidad formal y racionalidad material en el ámbito específico del derecho. Esta diferenciación parte de los tipos de racionalidad con arreglo a valores y con arreglo a fines.

La racionalidad axiológica, formal, es aquella en la que la conducta está determinada por un valor propio y absoluto, sin que sean trascendentes las

⁴⁷ *Ibid.* p. 251

⁴⁸ Elías Díaz. *Sociología y Filosofía del derecho*. Taurus, Madrid, 1986, p. 145, citado por María José Fariñas Dulce. *op. cit.*, p. 61.

consecuencias de la misma. La racionalidad teleológica, material, es aquella en que el comportamiento está orientado por las expectativas del logro de fines y la elección de los medios correspondientes. En esta última, el individuo juzga los medios con los fines, los fines con las consecuencias posibles y los diferentes fines posibles entre sí. En ambas la racionalidad nunca es unívoca.

La racionalidad formal tiene como referencia un sistema y lo técnicamente posible dentro de un proceso de valoración lógica predefinido en ese sistema, con lo que siempre hay la probabilidad de una contradicción con la racionalidad material, en la medida que los fines perseguidos o deseables por un grupo de individuos sean ajenos u opuestos a lo posible o a un orden jurídico existente. Desde esta perspectiva, el sistema en su conjunto puede resultar ser irracional si se compara con los postulados de valor que guían la persecución de determinados fines.

En ese sentido, siempre podrá alegarse que el derecho posee una racionalidad formal separada históricamente de una racionalidad material, es decir, lo técnico jurídico, que en el federalismo es la distinción de competencias, difiere de la autonomía o la homogeneidad deseadas, que son los fines esperados por las entidades federativas o el gobierno nacional, respectivamente.

La racionalidad formal significa calculabilidad, que en el derecho significa conocer con anticipación la conducta previsible de un individuo si se comporta conforme a lo prescrito por la norma, independientemente de la valoración que de ésta haga quien está obligado a obedecerla y a pesar de que la considere irracional por no satisfacer los fines que él visualiza como justos o convenientes y viceversa, la preeminencia de fines sobre la norma es irracional para la perspectiva formal, que tiende a acentuar los características abstractas y sistémicas del derecho.

Entonces, bajo la óptica weberiana, la racionalidad formal es indiferente a los presupuestos valorativos tanto éticos como materiales. Por ejemplo, la aplicación de los supuestos de intervención federal en los estados, como puede ser la facultad del Senado para decretar la desaparición de poderes en una entidad federativa, puede parecer una decisión irracional en términos de racionalidad material, atentatoria contra

el principio de autonomía del orden jurídico local de un federalismo, aunque sea técnicamente justificable o incluso necesaria, en términos de racionalidad formal.

Por otro lado, la racionalidad formal tiene por lo menos una doble perspectiva: la del sujeto y la del sistema. Esta duplicidad puede ser multiplicidad si tomamos en cuenta que los sujetos de derechos son individuales y colectivos. De esta manera, la aplicación de una norma siguiendo la lógica jurídica puede arrojar resultados distintos, dependiendo de las perspectivas mencionadas. Los individuos analizan el sistema a través de sus propios intereses y expectativas, lo mismo sucede con las entidades federativas y entre más concretos son estos análisis más pueden alejarse de lo técnico, especializado y abstracto que pretende ser el sistema. Bajo esta conducción del pensamiento, en principio, las instancias federales son las garantes de la eficacia del sistema, del impulso y permanencia de las condiciones de igualdad entre las entidades federativas y las locales preferirán que el comportamiento racional sea más cercano a fines y a la satisfacción de necesidades concretas.

La teoría weberiana, fundada en la relatividad de la racionalización, explica que un mismo hecho puede ser legítimamente considerado, dentro de la racionalidad formal, simultáneamente favorable y desfavorable para la consolidación del federalismo. Así la coordinación fiscal, desde la óptica sistémica, busca el establecimiento de condiciones de igualdad económica entre las entidades federativas mediante la transferencia de recursos de una región a otra y, desde la óptica de los sujetos, puede ser atentatoria contra la facultad impositiva que la constitución otorga a los estados federados.

La racionalización del derecho, el desarrollo de sus cualidades formales, como lo expone Weber, es la explicación de la formación de los conceptos jurídicos abstractos y la generalización de la sistemática jurídica. La contribución de este autor a la teoría constitucional no es directa, puesto que desde su posición de sociólogo del derecho, no elabora una teoría de la norma fundamental de un Estado, pero sí explica porque surge ésta, cuales son sus fundamentos y sus consecuencias en el comportamiento del individuo en una sociedad política.

La teoría general del Derecho Constitucional, propia de la escuela lógico-positivista o los estudios descriptivos de las constituciones, al estilo de Duverger o Hauriou, es la forma más puras de la educación del pensamiento jurídico y, por ende, del análisis de las categorías constitucionales como el federalismo. Según Weber, esta manera de cultivar el estudio del derecho puede “conducir al pensamiento jurídico a un alejamiento de las necesidades cotidianas y de los intereses de los particulares, así como de la realidad material de las instituciones, sobre todo en el momento de la formulación del derecho”.⁴⁹

Finalmente, hay que señalar que si bien la visión formalista del derecho extrae valores y “vida” del orden jurídico, Weber reconoce que el tipo ideal del Estado es el moderno y burocrático, que es el basamento del actual, que “juzga y administra asimismo, conforme a un derecho estatuido y reglamentado concebido racionalmente”⁵⁰ Por lo que, el contenido material de las leyes o la cultura constitucional, como fuente valorativa de interpretación del orden jurídico, genera consensos para la creación, mantenimiento o sustitución de una forma de dominación política, pero el argumento fuerte de la legitimidad sigue siendo la estructura formal del Estado, aunque en circunstancias determinadas no sea suficiente. La fe en la legalidad puede legitimar a un estado constitucional o a un Estado totalitario.

Esta afirmación vincula a la teoría constitucional con la política y que sea imposible concebir modelos de categorías constitucionales válidas universalmente. De ahí que órdenes jurídicos federales formalmente similares normen relaciones integubernamentales distintas, sin que esta circunstancia signifique que hay una perversión o traición al principio federalista.

b) Hans Kelsen

El fundador de la Escuela de Viena, en el más puro neokantismo, propuso que el conocimiento del Estado y el derecho sólo era posible eliminando los elementos

⁴⁹ María José Fariñas Dulce. *op. cit.* p. 263.

⁵⁰ Max Weber. *op. cit.* p. 1061.

valorativos, sociológicos y políticos, de tal forma que concibió al Estado como la personificación del sistema jurídico.

Hans Kelsen en el prefacio de la primera edición alemana de 1934 dice:

“Hace casi un cuarto de siglo que emprendí la tarea de elaborar una teoría pura del derecho, es decir, una teoría depurada de toda ideología política y de todo elemento de las ciencias de la naturaleza y consciente de tener un objeto regido por leyes que le son propias”.⁵¹

Con esta frase trata de explicar y, en cierto modo, justificar todos sus años de trabajo dedicados a la investigación científica, que impactaron profundamente en el pensamiento jurídico del siglo XX, al grado tal que en los años sesenta Leibholz reconoce que la doctrina que prevalecía en Alemania era el positivismo racionalista tal y como lo han interpretado Laband y Kelsen.⁵²

El concepto kelseniano de ciencia del derecho, (dogmática jurídica) tiene entre sus ideales transformar al fenómeno jurídico en una lógica, en una ciencia matemática, en la que los datos objeto de estudio son las normas jurídicas creadas conforme a la norma fundamental, eliminando en este proceso cualquier elemento metafísico, suprapositivista, que estuviera relacionado con la política, la sociología o la filosofía.

Kelsen considera que el derecho, que es el objeto de la ciencia del derecho, tiene fines distintos a esta última, cuyo propósito es determinar a través de la lógica la interpretación jurídica válida a una norma con independencia de su efectividad en la realidad. Lo importante es la razón por la que debe ser obedecida la norma y no la obediencia efectiva. Este es el fundamento de la Teoría Pura del Derecho.

Una de las premisas de esta forma de pensar es la identidad del Estado y el orden jurídico, que parte de la noción de persona. Kelsen piensa que la distinción de persona física y jurídica es artificiosa y contradictoria, pues no existe persona en derecho, que no sea jurídica. Ambas son creadas y mantenidas por el orden jurídico.

⁵¹ Hans Kelsen. *Teoría pura del Derecho*, tr. Moisés Nilve, EUDEBA, Buenos Aires, 1960, p.9

⁵² Gerhard Leibholz. *op. cit.* pp. 17 y ss.

Esta postura es un rompimiento con la tradición jurídica, ya que afirma que el hombre no es igual a la persona, pues el primero se define por las leyes de la naturaleza y la persona es un concepto jurídico creado por el derecho para facilitar la descripción de obligaciones y derechos.

Entonces, es erróneo afirmar que los derechos y deberes se refieren al hombre, éstos se imputan a los actos de conducta humana. De esta manera la persona moral solamente será “la personificación de un orden jurídico parcial”⁵³ como la persona física sólo es un punto de referencia de ciertas obligaciones, derechos y responsabilidades reguladas por las normas jurídicas. La entidad federativa como persona moral será la personificación del orden jurídico creado para un territorio, conforme a las reglas que establece la constitución.

Para Kelsen, el aspecto psicológico, axiológico o afectivo del hombre o los ideales, esperanzas y deseos de una colectividad son intrascendentes para el orden jurídico y esto se corrobora a partir de la siguiente definición:

“La persona jurídica se convierte así en un punto de imputación, relación entre condiciones y acto humano. Todos los actos de una persona jurídica son, en rigor de la verdad, actos cumplidos por individuos, pero imputados a un sujeto ficticio que representa la unidad de un orden jurídico parcial o total”.⁵⁴

La noción de orden jurídico, entonces, está relacionada con un sistema de normas, en el que se destacan las reglas de incorporación de normas a un orden, jerarquización y validez o eficacia.

La pertenencia de una norma a determinado orden jurídico depende de la posibilidad de derivar su validez de una norma fundamental, a través de un procedimiento formal y dinámico, que se inicia en la norma mencionada. Una vez creado el derecho positivo, el que ha sido “puesto”, la validez particular y formal de cada norma provendrá de la obediencia de reglas determinadas para la producción de

⁵³ *Ibid.* p. 127

⁵⁴ *Ibid.* p. 130

preceptos jurídicos. Esta forma de pensar es un círculo cerrado en el que los valores no tienen ninguna validez.

El sistema de normas explica su validez en la norma fundamental, que desempeña el papel de hipótesis básica de un orden jurídico y en ella se encuentra todo origen de significaciones normativas de los hechos que constituyen un orden jurídico.⁵⁵ El carácter de esta norma fundamental difiere de las positivas en que es “supuesta” y a las reglas de derecho no compete el valor de validez de este supuesto, sino solamente comprobar si la norma fundamental es supuesta válida.

Como todos los juicios y relaciones de carácter jurídico dependen de la norma fundamental de la cual se supone la validez del orden, se puede afirmar, con palabras de Kelsen, “que la validez formal que la ciencia puede atribuir al derecho no es absoluta, sino condicional y relativa”.⁵⁶

El orden jurídico tiene una jerarquía porque distribuye sus normas en varios estratos superpuestos o coordinados. Esto es evidente en el federalismo en el que coexisten por lo menos dos órdenes jurídicos.

Kelsen rechaza la idea de la existencia de normas que crean o aplican el derecho, dice que tal división es innecesaria y falsa, porque una norma cualquiera, al mismo tiempo de aplicar el derecho formulado previamente por la norma inmediatamente superior, crea derecho para la inferior.

Siguiendo este razonamiento se concluye que solamente dos tipos de normas no poseen este carácter de doble función: la norma fundamental, que sólo origina el orden jurídico y la norma más particularizada del sistema, encargada de la aplicación específica y concretísima del derecho. En el federalismo, una norma fundamental es el pacto federal y con éste se establece la existencia de dos órdenes jurídicos. La constitución federal, a su vez, es la norma fundamental del orden federal y las constituciones locales es la de las entidades federativas.

⁵⁵ *Ibid.* p. 139

⁵⁶ *Ibid.* p. 140

Entre estos dos tipos de normas, la fundamental y la más particularizada, se estructura todo un ordenamiento de derecho positivo cuya cúspide es la constitución, “entendida en el sentido material de la palabra, cuya función esencial es la de designar los órganos encargados de la creación de las normas generales y determinar el procedimiento que deben seguir.”⁵⁷ Conviene recordar que en los estados parlamentarios el procedimiento legislativo, cuyo producto es la ley, adquiere mayor importancia y fuerza y se le subordinan los procedimientos jurisprudenciales, administrativos y la costumbre.

A la formulación de leyes abstractas le sigue la concretización de éstas a casos particulares por la intervención de la jurisdicción, a la cual la doctrina tradicional le atribuye facultades puramente declarativas. Finalmente, la aplicación y creación de deberes y obligaciones se individualiza mediante el acto de derecho privado unido al acto puramente ejecutivo, en donde termina el derecho positivo.

En esta lógica, la legalidad se desarrolla como concepto esencial del derecho público contemporáneo. Sin embargo, puede suceder que utilizando reglas similares de aplicación de la norma fundamental se llegue a resultados diametralmente opuestos, porque la legalidad no es unívoca, siempre hay un elemento valorativo que introduce el hombre que funge como juez o funcionario ejecutivo.

Para explicar detalladamente la noción de orden jurídico es necesario aclarar las diferencias que encuentra Kelsen entre la validez formal de las normas positivas y la validez o efectividad de la base del ordenamiento de derecho, la norma fundamental.

La primera validez se deriva de la obediencia de las normas previamente establecidas, sin más razón que la de ser positivas y la validez-eficacia de la norma fundamental emana de la aceptación y cumplimiento de las normas que origina. La norma emitida en el orden federal será válida si respeta la norma fundamental, el pacto federal, es decir, respeta el reparto de competencias o ejerce las facultades de intervención en las entidades federativas dentro de los límites establecidos por la

⁵⁷ *Ibid.* pp.147 y s.

Constitución y la norma expedida por el legislador local será válida si se apega a lo dispuesto por las constituciones federal y estatales.

Esta validez se reduce a la aplicación del principio de legalidad, pero esta visión ha sido desplazada en los estados de la segunda mitad del siglo XX por la gestación de un derecho paralegal, que regula una infinidad de actividades económicas y sociales, que se sofocarían si su actuación se sometiera a la rígida y fría racionalidad normativa.

La validez de un orden jurídico depende en la eficacia, es decir, que “los hechos sean en cierta medida conformes a este orden”⁵⁸ jurídico. De esta manera Kelsen no reduce la legitimidad a la legalidad, pues supone que aunque las normas se formen siguiendo lo dispuesto por todas en grado superior no serán realmente válidas si el orden jurídico al cual se integran, no es eficaz en su conjunto y esto no significa que hay un consenso generalizado sino que hasta cierto grado de eficacia no exactamente determinable “...tiene que haber cierta coincidencia del hecho con el orden, que no puede sobrepasar un determinado máximo, pero tampoco descender de un mínimo”.⁵⁹

Esta validez, referenciada a la totalidad del orden jurídico, sólo se cuestiona en los extremos, en los momentos de disolución social, cuando se plantea la necesidad de convocar a otro constituyente que imponga un nuevo orden. Estos momentos son identificables sólo por la fuerza de los hechos, por la capacidad de los actores políticos para modificar lo constituido, por la victoria de una ideología sobre otra, entre otras circunstancias, todas ellas ajenas a la ciencia del derecho. Si aplicamos esta teoría al federalismo mexicano, se puede afirmar que la norma fundamental, el pacto federal, dejó de cuestionarse en la Constitución de 1857, cuyos antecedentes mediatos e inmediatos son la Constitución de 1824 y el acta constitutiva y de reformas de 1846.

⁵⁸ *Ibid.* p. 142

⁵⁹ Luis Legaz y Lacámbara. *Kelsen; estudio crítico de la teoría pura del derecho y del Estado de la Escuela de Viena*,. Prólogo de Luis Recaséns Sínchés. Bosch, Barcelona, 1933, p. 54

Legaz y Lacámbara afirma, siguiendo la teoría kelseniana, que: “El Estado es un orden normativo expresado en un sistema de normas o juicios hipotéticos en las que la condición es enlazada con la consecuencia por medio de un deber ser.”⁶⁰

o que “El Estado es la personificación de un orden jurídico nacional”.⁶¹

Hay que recordar que Madison concibe al federalismo como la existencia de un orden jurídico nacional que respeta la autonomía de los órdenes jurídicos estatales y viceversa, dentro de las facultades que la constitución otorga a ambos. Entonces, la federación sería la personificación del orden jurídico nacional y las entidades federativas de los órdenes estatales.

Con base en esta teoría lógica racionalista la eficacia del Estado no es otra cosa que la efectividad de un orden jurídico, la obediencia que una sociedad históricamente determinada preste a las normas.⁶² Las bayonetas, tanques y ejército sólo son los medios para mantenerlo en caso de necesidad. Las categorías constitucionales son reales en términos jurídico formales mientras impere el orden jurídico que las contiene, sin que sea trascendente el porcentaje o grado de cumplimiento.

El Estado, aparato de poder sujeto al orden jurídico, como orden coactivo regula bajo qué condiciones practicará un hombre coacción sobre otro. En qué circunstancia la Federación tiene derecho a intervenir y someter a una entidad federativa y cuándo ésta tiene derecho a disentir válidamente de la decisión federal, así como los medios para manifestar, en su caso, la mutua oposición.

Hay que señalar que no se debe equiparar coacción a una simple manifestación de voluntad, pues el dominio se funda en un orden existente por el cual una norma establece obligaciones y deberes a los individuos y a las colectividades. Las confrontaciones entre la Federación y los estados federados, vistos desde esta perspectiva, contienen un conflicto de intereses, pero regulados por el derecho; estas

⁶⁰ *Ibid.* p. 44

⁶¹ Hans Kelsen. *Teoría Pura del Derecho*. Op cit. p. 190

⁶² *Ibid.* p. 145

confrontaciones son la búsqueda de la interpretación válida de las normas secundarias con respecto a la norma fundamental.

Además, aunque el fundamento último del Estado es un acto coactivo del cual depende su efectividad, los actos coactivos de un orden jurídico sólo se imponen a las conductas humanas por franca desobediencia, siempre y cuando estos actos también estén sujetos en su forma a normas jurídicas. Solamente se puede afirmar que la norma fundamental base del orden jurídico está perdiendo validez, cuando hay peligro de producirse un cambio brusco y violento.

El Estado revolucionario o un golpe de Estado transforman la norma fundamental del orden jurídico y su validez dependerá de la imposición en un territorio de otro ordenamiento obligatorio. Este es un problema que se plantea en la constitución mexicana, que es la norma suprema en términos de los artículos 135 y 136 constitucionales.

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el congreso de la unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.”⁶³

El congreso de la unión o la comisión permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

“Artículo 136. Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno publico 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

⁶³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 7 de marzo 2006.

figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a esta.”⁶⁴

Sin embargo, entran en colisión con el concepto de soberanía popular, que otorga el derecho al pueblo a darse la forma de gobierno que más convenga y esta norma interpretada en el extremo legitima el derecho a la revolución, que el artículo 136 proscribiera.

Para Kelsen el derecho se encuentra permanentemente en movimiento y posee procesos de renovación autónomos, que sin cambiar la norma fundamental, crea obligaciones y derechos a las personas jurídicas. Bajo esta óptica, el federalismo es una forma de Estado en la que el dinamismo del derecho está delegado en dos órdenes distintos, el federal y el estatal y lo estático se encuentra en el pacto federal, en la norma fundamental, que en México no ha sufrido cambios desde 1857.

La estructura de creación y mantenimiento del orden jurídico reconoce la existencia de órdenes autónomos que se subordinan y coordinan respecto a reglas determinadas que se han ido modificando en el tiempo, a través de actos de aplicación de la norma fundamental, ya sea por leyes, jurisprudencia o actos administrativos de índole general o particular.⁶⁵ En ese sentido, en su aspecto dinámico, el federalismo mexicano de 1824 es diametralmente distinto al que existe en los comienzos del siglo XXI, a pesar de que los artículos que consignan el pacto federal mexicano sean similares. Hay un proceso constantemente renovado de creación jurídica en las autonomías locales, que ha generado diferencias entre las normas válidas de las entidades federativas, aunque haya también un proceso de homogenización.

⁶⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 7 de marzo 2006.

⁶⁵ El acto administrativo en su definición tradicional es la declaración unilateral que produce efectos jurídicos concretos y directos. La mención de la existencia de actos administrativos de carácter general proviene de la incorporación de este concepto a la legislación administrativa en el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos “Art. 4 Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, y circulares y formatos... en *Leyes y Códigos de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 2003.

Para Kelsen⁶⁶ uno de los problemas primordiales que la estructura normativa del derecho plantea, es la participación de la conducta humana en la creación del ordenamiento jurídico y esta circunstancia es más compleja en los estados federales.

La primera intervención consiste en la manifestación del consentimiento tácito de la persona jurídica con el sistema de normas al obedecerlo y la segunda, más obvia, es la participación directa de la conducta humana en la formación de las normas jurídicas.

En cuanto al consentimiento tácito, el federalismo se confirma, cuando las entidades federativas y la Federación respetan en forma habitual el pacto federal, a pesar de que existan actos en que pueda presentarse la acusación de que aquél no se respeta y, eventualmente, se plantee un conflicto constitucional por las vías que establece la norma fundamental.

Por la participación directa de la conducta humana, el federalismo también se ratifica con la integración de la llamada cámara de los estados, en el caso mexicano, el senado se renueva en forma sexenal y de las legislaturas estatales intervienen en el proceso de reforma constitucional. El federalismo se cuestiona cuando un grupo con suficiente influencia propone el cambio de forma de Estado a la unitaria o las entidades federativas determinan la secesión, tal y como sucedió en los años noventa del siglo XX en la Unión Soviética o en Yugoslavia.

Dentro de la tradición positivista racionalista, se ubica H. L. A. Hart, quien considera que el criterio de identidad entre los órdenes jurídicos es la interpretación que hacen los órganos jurídicos que aplican la norma a través de una regla de reconocimiento.

Hart considera que las normas jurídicas se dividen en primarias, que son aquellas que prescriben conductas y las secundarias, que facultan a las personas. La existencia de ambos tipos de leyes caracteriza a una sociedad compleja, que ha superado el primitivismo de un orden jurídico compuesto exclusivamente de órdenes y deberes. Junto a las normas mencionadas se encuentra la de reconocimiento que,

⁶⁶ *Ibid.* pp. 179-185

como sucede con la norma fundamental de Kelsen, concede la unidad al orden jurídico, debido a que establece los criterios para determinar la validez de las demás normas, pero a partir del hecho que los encargados de aplicar una norma la han aceptado, con lo que es un rasgo material más que formal.

La teoría hartiana enfrenta críticas similares a las que se hacen a la kelseniana, puesto que se desconoce cuando procede el cambio de la norma de reconocimiento, si ésta es única y la relación que entabla con la política. Entonces, el federalismo como cualquier otra categoría constitucional está sujeto a la aplicación de la regla de reconocimiento que imponen los jueces en el proceso de interpretación, especialmente, del reparto de facultades. En este proceso habría que identificar los cambios que pudieran presentarse a la norma de reconocimiento y determinar si la modificación obedece a una motivación jurídica o política.

c) Herman Heller

Heller analiza primordialmente dos problemas en relación al Estado: El Estado como unidad organizada de decisión y acción y el poder del Estado, que en la actualidad necesariamente es constitucional.

Basado en un método dialéctico, el primero lo plantea mediante la fijación de los extremos, la unidad del Estado como función del individuo y como estructura de unidad de las vivencias del sentido y da la síntesis al afirmar que se pretende demostrar que "...el Estado es un centro real y unitario de acción, que existe en la multiplicidad de centros de acción reales y autónomos, ya individuales y colectivos."⁶⁷

Este autor propone que nadie puede negar al Estado como unidad real de organización, una normalidad que tiene una expresión normativa en la constitución y que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana. En términos kelsenianos sería la eficacia de la norma fundamental y en el discurso de Lassalle sería la constitución real del poder.

⁶⁷ Herman Heller. *op. cit.* p.247

El Estado no es la suma de voluntades individuales, ni una unidad orgánica, sino que se define como unidad de acción humana organizada de naturaleza especial y, por lo tanto, la constitución no es la expresión de un contrato social, siendo lo que más se parece a este último concepto el Pacto Federal.

La norma otorga permanencia a una forma de ser política y establece procesos previsibles de cooperación entre los hombres y colectividades que integran al Estado, lo que se puede identificar como la parte real de la constitución, que no se puede reducir a una medición de fuerzas entre los distintos actores sociales, sino en un espacio normado en que se renueva constantemente la unidad que es el Estado.

En este sentido, para Heller la constitución del Estado no es una correlación de fuerzas en un momento histórico determinado, sino que “es una forma abierta a través de la cual pasa la vida (política, cultural, económica, social, entre otros aspectos), vida en forma, forma nacida de la vida”⁶⁸

Al distinguir Heller entre un grupo (el Estado, la iglesia, un partido) y la masa sicológica, señala que la diferencia no radica en la unión de hombres para actuar en un cierto sentido, sino en que en el grupo el querer y el saber están orientados hacia la ordenación de un todo, conforme a lo dispuesto en la normatividad, es decir, lo que le da una unidad de acción a la multiplicidad de centros activos es la constitución. El Estado hace presente esa unidad mediante órganos, aunque estos se encuentren referenciados a distintos ámbitos de gobierno.

La existencia del Estado no se basa en opiniones, sino en normas que dan forma a la normalidad. El Estado debe tener una voluntad propia eficaz expresada en términos jurídicos a través de órganos y no es, necesariamente, una voluntad general capaz de reproducir de manera permanente una comunidad como una expresión del poder popular.

La unidad de acción sólo surge cuando hay una identificación plena del poder de la organización, cuando se distingue perfectamente un centro sustantivo de acción en

⁶⁸ *Ibid.* p. 268

los órganos estatales. Así, hay que evitar confundir la organización estatal con la normatividad de la misma (como sucede en la teoría pura de Kelsen), con el órgano que tiene la capacidad de obrar.

El órgano actualiza unitariamente a las actividades de los elementos integrales. De ahí que en todo federalismo, como señala Mouskheli, se presente una doble faceta, el estado nacional y las entidades federativas. El primero da unidad y los segundos preservan la autonomía de instituciones intermedias. Una de las principales funciones de la esfera federal es cuidar que los medios precisos para la cooperación se conserven. La ordenación normativa le da a la unidad su permanencia, es decir, que pueda existir una sucesión ininterrumpida de partícipes del gobierno y, en el caso del federalismo, se puede afirmar que es la estructura característica de ejercicio de poder que han asumido determinados estados.

El derecho se une con la organización real y actual, que es la conexión activa efectuada, para formar una organización duradera y la estructura de efectividad llamada Estado, con lo que la distinción entre constitución formal (hoja de papel) y material (factores reales de poder) de La salle pierde sentido. Además, el fenómeno político adquiere trascendencia con el debe ser.

Los miembros se unen a esta organización permanente no por una simple unión normativa inter-individual, como lo propone el positivismo racional, sino que existe una unificación relativa, una integración del individuo a lo colectivo. En el Federalismo el colectivo se expresa en por lo menos dos maneras: lo nacional y lo regional.

El Estado nacional que es el único capaz de actualizar, por el poder físico coactivo soberano, sus decisiones en un territorio, sometiendo a cualquier ente que se oponga a la aplicación de la unidad soberana de actualización unitaria del poder físico acumulado, que no sumado, y somete a quien lo niega. Entonces, se puede afirmar que el género próximo del Estado es la organización y su diferencia específica con las demás organizaciones es su dominación territorial soberana. La soberanía se conoce en la facultad de imponer una ordenación general válida. Esta teoría es contraria a la de la cosoberanía en el Federalismo, puesto que la Federación, que representa a la unidad

estatal, es la única que puede alegar en su favor la diferencia específica de la dominación territorial soberana y las entidades federativas son organizaciones autónomas.

La relación entre el Estado y la sociedad no es puramente jurídica. Aunque el derecho sea el modelo de la actuación política y su orientación, así como una de las formas más precisas y perfectas de la conducta del órgano que unifica la actividad del Estado, incluye ciertas valoraciones de índole moral que le dan autoridad al poder del Estado. En este sentido, Heller se une a las teorías metapositivistas e incluso finalistas, en las que las categorías constitucionales se analizan bajo la óptica de valores o situaciones de facto.

La legalidad del actuar estatal será efectiva en tanto es legítima, es decir, que existe un reconocimiento de quienes sostienen al poder de ciertos principios ético – jurídicos. El federalismo existe no sólo por estar contenido en la Constitución, sino porque es una forma deseable de imponer límites a la actuación de los órganos del Estado.

Heller establece que la constitución tiene tres manifestaciones: como realidad política social, como un fenómeno jurídicamente destacado y como una formalidad escrita.

La constitución política como realidad social es la forma que se adopta en una comunidad política para establecer la cooperación entre los individuos y los grupos que participan en el Estado, mediante relaciones de supra-subordinación y de coordinación.⁶⁹ Esta noción parte del reconocimiento que las relaciones de poder son dinámicas y cambian en forma permanente y la constitución es una probabilidad relativamente factible de la cooperación que se puede presentar entre los miembros de la comunidad política, entre la Federación y los estados.

⁶⁹ *Ibid.* p. 267.

Este concepto de constitución caracteriza a una normalidad, a la previsión de que la conducta individual y colectiva se presentará conforme a un patrón durante un período determinado.

“Todas las ordenaciones sociales que tienen validez real consisten en ciertas esperanzas de los miembros basadas en el siguiente principio: por el hecho de que tal hombre o grupo en tales circunstancias, de manera constante y por lo regular, se hayan comportado, en general, de tal modo, se puede confiar y contar con que, a pesar de las excepciones que pueda tener la regla se comportarán también así, bajo la mismas circunstancias.”⁷⁰

Bajo esta concepción aparece el problema de la normalidad vs. la normatividad y la necesaria relación que existe entre la pérdida de normalidad y el aumento de la normatividad autoritaria. La separación que pueda existir entre la normalidad y la normatividad, independientemente de la inseguridad jurídica que represente, es un objeto de estudio de la ciencia política. Dicha separación se reduce con el ejercicio autoritario del poder a través de la burocracia y la ejecución coactiva. Ninguna normalidad puede existir en el caos. La validez de este tipo de constitución depende de una relación adecuada entre lo normado jurídicamente y los elementos constitucionales no normados. La constitución es válida por la forma, los valores y las cualidades de quienes son sus destinatarios.

Para Heller la creación de normas es un intento de producir una normalidad, es decir, el establecimiento de una federación en una constitución, además de condicionar el ejercicio del poder, procura el desarrollo de la autonomía de las entidades federativas frente al concepto supremo de soberanía.

Esta visión, cuando la normalidad se aleja de la normatividad, puede conducir a la afirmación que en la política (normalidad) se vive un centralismo y en lo jurídico (normatividad) un federalismo. Ante esta conclusión se alega que ningún Estado es capaz de lograr la identidad entre normalidad y normatividad; la libertad humana puede tener como consecuencia que la realidad social sea más fuerte que la norma estatal y

⁷⁰ *Ibid.* pp. 169 y s.

por mucho esfuerzo que se haga nunca podrá eliminarse la violación a las normas constitucionales.

La Constitución jurídica destacada es una estructura normativa que orienta el comportamiento de una sociedad y los individuos. La formulación lingüística de esta concepción es el deber ser y se integra por imperativos, facultades y prohibiciones. Además, es la objetivación en normas de los derechos y obligaciones de los hombres y colectividades. Para Heller, en oposición a Kelsen (formalismo) y Schmitt (decisionismo) este tipo de constitución es la posibilidad de continuidad histórica de una normalidad determinada. “Ninguna decisión puede, sin normatividad, producir una normalidad y, por tanto, una continuidad de una conducta”⁷¹ Las categorías constitucionales, como el federalismo, existen no por una decisión del poder inalterable en el tiempo, sino porque su reiteración en la normatividad proponen una normalidad o una normalidad ajena a la normatividad establece un ideal o un valor alcanzable, una normatividad trascendente. Este tipo de normatividad es un valor de referencia cuando existen lagunas interpretativas entre la ley y la constitución. Por ejemplo, ante la carencia del positivismo, la aplicación de los principios derivados de las categorías constitucionales normalizadas.

La constitución escrita es la expresión histórica concreta de una estructura política, que encuentra sus raíces en la tradición constitucionalista de la edad media que pretendió, en principio, conservar privilegios y su simplificación en la afirmación de Lasalle en que es una simple hoja de papel. Heller la vincula primordialmente con la tendencia de la racionalización de la estructura del poder y la necesidad de incorporar los principios básicos de una organización en un texto para gozar de cierta garantía de permanencia.

Este concepto de constitución formal “es científicamente necesario porque nunca puede darse una coincidencia perfecta entre la constitución material y formal”⁷². El federalismo como otras categorías constitucionales está sujeto a este postulado teórico.

⁷¹ *Ibid.* p. 284

⁷² *Ibid.* p. 285

E) Algunas conclusiones

Una primera conclusión, en este capítulo es que la Constitución es un orden jurídico fundamental del Estado o, con mayor precisión, el orden jurídico fundamental de una comunidad política, al que se le atribuye una supremacía jerárquica, respecto a las leyes y el resto de las fuentes del derecho. El federalismo es parte de esta constitución en dos sentidos: el de la dogmática constitucional y el de la teoría constitucional.

En el primero, el federalismo es la forma en que, como resultado de un proceso histórico jurídico determinado, se organizan los poderes constituidos dentro de los límites que establece el derecho constitucional y esta circunstancia legitima racionalmente su existencia, con base en la norma fundamental de Kelsen, la regla de reconocimiento de Hart o la validez de Austin.

En el segundo, el federalismo encuentra explicación en la vinculación entre el derecho y los datos prejurídicos o metapositivos, que necesariamente conducen a revisar la relación entre la normatividad y la facticidad o la normalidad, así como al reconocimiento o no de la existencia de un núcleo esencial de la Constitución (decisiones fundamentales), que son parte fundamental del arreglo político social.

En la dogmática jurídica, la categoría constitucional existe en términos formales y se presupone la validez del ordenamiento jurídico que prevalece hasta que hay una sustitución del mismo, sin embargo, esta visión no incorpora la esfera de lo político y es imposible que la normatividad obtenga su fuerza de la norma superior concreta (constitución escrita) o abstracta (constitución ideal).

El federalismo, desde la perspectiva de la teoría constitucional, es una forma de ser de la comunidad política, que se ha establecido y mantenido por el poder constituyente originario, que es, dentro de la tradición decisionista, “aquella fuerza y autoridad (política) capaz de crear, de sustentar y de cancelar la Constitución en su

pretensión normativa de validez⁷³ y en la ideología imperante en los estados democráticos esta fuerza radica en el pueblo, que es un grupo de hombres que se delimita y reúne políticamente. Esto plantea el problema, que no se abordará con profundidad, de las formas de actuación que desarrolla el poder constituyente del pueblo.

Históricamente, en 1824, 1847, 1857 y 1917, con una interrupción centralista, hubo una manifestación del pueblo, a través de congresos constituyentes, a favor de una organización federal del poder en México. Esta es una de las maneras que se puede expresar y posiblemente la conformación de la representación de dichos congresos pudiera haber sido más democrática o plural, pero en todos los casos fue un reflejo de las circunstancias políticas del momento. Ahora bien, entre más articulados sean los procedimientos democráticos de expresión del pueblo, (sistema electoral equitativo, madurez de los partidos políticos, tolerancia a la diferencia, libertad en la conformación de la opinión pública, transparencia de información, controles de legalidad, entre otros) las manifestaciones del poder constituyente tendrán mayor legitimidad.

Dentro de la perspectiva decisionista y sociológica del derecho, el federalismo sustancialmente es parte del estado constitucional en la medida que, entre otros procedimientos de expresión del poder constituyente, existe un consenso en torno a esta forma de distribución del poder social (justicia o conveniencia) y se renueva permanentemente en la participación en elecciones de los distintos órdenes de gobierno, en el discurso que forja a la opinión pública, en el celo de los funcionarios locales por su autonomía, entre otras muchas expresiones.

Una segunda conclusión es que tanto en la dogmática jurídica como en la teoría constitucional el federalismo como categoría jurídica se presenta en un estado con independencia del análisis fáctico del grado de autonomía de las entidades federativas o las tendencias a la centralización, toda vez que impone límites al poder. En ambas

⁷³ Ernst Wolfgang Böckenförde. *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Prologo de Rafael de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, 2000. p. 163.

esferas de gobierno, condiciona la forma de organizar políticamente a una comunidad y orienta la interpretación y la aplicación del orden jurídico.

III TEORÍAS DEL FEDERALISMO

En contraste con Estados Unidos de América en México el federalismo originó un largo lapso de luchas intestinas, el cual inició con la disolución del Primer Congreso Constituyente por Agustín de Iturbide hasta la restauración de la República. Estas confrontaciones sociales se desarrollan con cierta independencia de la historia constitucional, en la que el Federalismo se consolidó como forma de gobierno que adopta el pueblo mexicano en forma definitiva, como una de sus decisiones fundamentales a partir de la Constitución de 1857, sin embargo, a esta permanencia en el texto de la norma suprema le falta una legislación que regule este fenómeno y resuelva los conflictos entre el gobierno federal y los estatales recientemente creados.

Manuel González Oropeza describe el debate entre federalistas y centralistas como la arena ideológica de la lucha por el poder, que generaba alianzas entre grupos regionales y centrales y los confrontaba entre sí, a grado tal que en algunas ocasiones el discurso político, que pretende la búsqueda de la mejor forma de gobierno para nuestro país, encubre los intereses personales o de partido.¹

Ambos bandos se preocupaban por convencer de las ventajas del sistema de gobierno que defendían, se atacaban y se responsabilizan mutuamente de los vicios y males que padecía el país. Sin embargo, no había una exposición sistemática del concepto de federalismo y las consecuencias jurídicas del mismo y mucho menos una preocupación por resolver los problemas prácticos que la convivencia de dos esferas de gobierno planteaba. Había defensas vehementes de las ventajas del federalismo, principalmente en folletos y artículos periodísticos, con evidentes propósitos propagandísticos, que difieren de la obra de Hamilton, Madison y Jay *El Federalista*,² en la que logran una exposición sistemática de las consecuencias de la adopción del Federalismo en la nueva Nación.

¹ Manuel González Oropeza. *op.cit.*, pp. 27-43. En el estudio introductorio de esta obra que recopila los folletos y fuentes primarias de los defensores y detractores del federalismo, el autor describe las tácticas políticas de los distintos partidos, que utilizaban las manifestaciones populares y las adhesiones a proclamas políticas como medio para vencer a su oponente. Ambos bandos utilizaron la miseria y desorden para ejemplificar el fracaso del sistema oponente.

² Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, 3ª. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

El Federalista contiene:

“la construcción de la teoría del estado federal, la excelente discusión de la distribución de facultades entre el gobierno general y los gobiernos locales, la doctrina de los frenos y contrapesos, la fundamentación del sistema bicameral, el examen de la organización más conveniente del Poder Ejecutivo y la clásica exposición de las facultades del Departamento Judicial. En esta última materia... el *Federalista* sentó las bases de la revisión por el Poder Judicial de los actos y leyes contrarios a la Constitución. Solo quedaba para Marshall desarrollarlas y aplicarlas, como lo hizo en el famoso caso de *Marbury contra Madison*.”³

Gustavo R. Velasco, autor de la cita anterior, que forma parte del prólogo de la primera edición en español de *El Federalista* publicada en México, afirma que esta obra no fue traducida al castellano, sino hasta 1868 y 1887. Además, hay poca evidencia de que haya influido en forma trascendente en nuestras asambleas constituyentes, ya que no se cita el libro, ni menciona a los autores en los numerosos ensayos sobre la organización del federalismo mexicano. Por lo tanto, es poco o nulo el influjo de esta obra en el pensamiento político de México.

El prologuista concluye:

“En México, por ejemplo, es posible que el estudio de *El Federalista* hubiera abreviado el lento progreso hacia el concepto de nuestro juicio constitucional, así como habría frenado un tanto el espíritu teorizante y simplista que presidió con la confección de nuestros códigos fundamentales. Si las democracias latinas de América, debido a factores sociales y económicos profundamente diferentes de los que determinaron el éxito del régimen constitucional de Norteamérica, no podían ser mejores de lo que han sido, tal vez su historia política contaría algunos fracasos menos si el libro que nos ocupa [*El Federalista*] hubiera sido conocido un poco más”.⁴

³ Gustavo R. Velasco. Prólogo de Hamilton, Madison y Jay. *op. cit.* p. xiv.

⁴ Gustavo R. Velasco. *op. cit.* xvii.

A) El Federalismo como concepto histórico

Ha provocado confusión en la interpretación histórica y jurídica del nacimiento del federalismo en México, el hecho que el estudio de sus orígenes se limite a descubrir cuáles eran las intenciones ocultas de los constituyentes de 1824, de los miembros de las diputaciones provinciales, así como de las autoridades políticas y militares de las provincias y territorios durante el proceso de establecimiento de la República Federal. El concepto de federalismo carece de un desarrollo teórico preciso en la primera mitad del siglo XIX.

Si la reflexión sobre el tema es difusa, los hechos relacionados con el federalismo mexicano son contundentes. Estos consisten en una extensa secuencia de asonadas y guerras intestinas, que contrastan con lo que aconteció con los vecinos norteamericanos, quienes consolidaron con cierta rapidez su sistema político, con base en una auténtica interpretación de la Constitución de 1787 contenida en el Federalista.

Las dos experiencias históricas llevan a la conclusión, al ahora lugar común, de que en México surge como una praxis política que mediante la Constitución de 1824 no se dividió lo que había estado unido, sino que se conjuró su desmembramiento, conservándose esta unión por la vía de la concesión de autonomía independiente a los estados de reciente creación.⁵

Ciertamente, toda praxis tiene un sustento teórico y el federalismo mexicano no es la excepción. En la Constitución Política de 1824, se adoptó la teoría de Toqueville respecto a la condición de los estados de una federación, en la que se sostenía que existía una soberanía entre la Federación y las entidades que la integraban.

Esta fórmula provocó la oposición de Fray Servando Teresa de Mier, quien abogaba por un federalismo moderado y que consideraba inaceptable que la soberanía,

⁵ Para revisar diversas visiones sobre la historia del federalismo mexicano ver José Gamas Torruco. *op.cit.* Ignacio Carrillo Prieto. *op.cit.* Emilio O. Rabasa. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1824*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1986. e *Historia de las constituciones mexicanas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994. José Barragán. *Introducción al Federalismo (La Formación de los poderes en 1824)*, Coordinación de Humanidades - UNAM, México, 1978. Roberto Ortega Lomelí. *El Nuevo Federalismo. La Descentralización*, Porrúa, México, 1988, pp: 25-82. Carlos J. Sierra Bravata. *op. cit.* Manuel González Oropeza, *op. cit.* entre otros.

concepto que implicaba unidad, fuera susceptible de división o de ser compartido. Este tipo de debate teórico existió en los orígenes del federalismo mexicano, pero no se llevó a cabo en forma sistemática.

Por ejemplo, esta fórmula de la cosoberanía en el federalismo mexicano, la retoma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sin mayor reflexión.

"Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley Fundamental" ⁶

Esta teoría explica parcialmente las relaciones entre el gobierno general y los locales en el federalismo mexicano, puesto que si bien se adopta en 1824 bajo el influjo de las instituciones de los Estados Unidos, después de un estudio más profundo y la elaboración de una teoría constitucional sobre el federalismo, esta redacción se entiende en forma distinta. Primero, la constitución norteamericana de 1787 no es la única raíz ideológica de nuestro constituyente, sino que también existe una fuente importante en el despotismo ilustrado, el constitucionalismo (Locke y Montesquieu) , la democracia (Rousseau y las ideas de la revolución francesa) y el utilitarismo de Bentham⁷ y, segundo, esta decisión política se va modificando durante el siglo XIX, tanto en el mundo de las relaciones políticas como en el de la dogmática jurídica, hasta llegarse a sostener que la soberanía establecida por el constituyente es sinónimo de autonomía constitucional.⁸

Entonces, se puede afirmar desde una perspectiva teórica más completa, que el producto histórico del constituyente de 1824 no es exclusivamente la formalización del

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y actualizada*, Congreso de la Unión, México, 1990 y Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales 1811-1997*, Porrúa, México, 1997.

⁷ Ignacio Carrillo Prieto. *op. cit.*, pp. 104 y ss.

⁸ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, *op. cit.*, pp. 106-111. Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*, *op. cit.*, pp. 232-234. Manuel Herrera y Lasso *Centralismo y Federalismo (1814-1843)*, Constitución Derechos del pueblo mexicano, México, 1967. T.1. pp. 593-638 y *Estudios Constitucionales*, Polis, México, 1940, p.265. Elisur Arteaga Nava. *Derecho Constitucional*, Oxford University Press Harla – México, México, 1998, p. 493-530.

agrupamiento de algunos estados soberanos sujetos del derecho internacional, sino que es una Federación en la cual los estados miembros se someten a un gobierno central, conservando su autonomía constitucional.⁹

Los primeros años de vida independiente fueron una lucha por integrar una Nación en torno a la idea federalista o centralista. De ahí que el concepto de federalismo en México obedezca más a las circunstancias de lucha de poder que a la reflexión para coordinar distintas esferas de gobierno.

Por tanto, a pesar de la falta de una explicación teórica precisa con el transcurso del tiempo, el federalismo contribuye a que la consolidación del Estado mexicano¹⁰ sea sinónimo de recuperación paulatina del poder de mando y el control de las autoridades centrales sobre las locales, que se había perdido por el caos político que padeció el país. Esto se logra sin que el federalismo haya pretendido la anulación de la autonomía local, sino que se buscaba el reconocimiento de un gobierno general sobre los

⁹ M. Mouskheli. *op. cit.* Este autor considera que el Estado Federal difiere muy poco del Estado Unitario, puesto que las entidades federativas son sumamente parecidas a las colectividades descentralizadas del Estado central y señala que la superioridad federal se manifiesta en la amplitud de las facultades de los órganos federales en relación con las de los locales. George Burdeau. *Tratado de Ciencia Política*. Tr. Departamento de Traducción del centro de Idiomas Extranjeros de la ENEP Acatlán, UNAM, México, 1985. pp. 226 y ss. T. II, v. 1. Este autor señala que existen diferencias reales entre las unidades de descentralización del régimen unitario y los estados miembros que resume en cuatro: a) la facultad del Estado miembro de una federación, como organización política autónoma, de darse su propio orden jurídico dentro de las pautas del pacto federal; b) la participación de las colectividades descentralizadas en el ejercicio del poder estatal obedece a una lógica de jerarquización burocrática, en cambio, el estado miembro participa como depositario directo del poder subjetivo del Estado; c) los estados miembros poseen órganos de ejecución que le son propios; y d) la constitución federal, es decir, el pacto federal, solamente puede ser modificado con la participación de los estados-miembros y en el régimen unitario no existe tal participación. Las ideas de los autores citados es sólo una muestra de las diversas concepciones que se tiene del federalismo y el concepto de autonomía constitucional está sujeto a una graduación por parte de quien lo utiliza.

¹⁰ Carlos San Juan Victoria. "Las Utopías oligárquicas conocen sus límites (1821-1834)", en María del Refugio González (comp.). *La formación del estado mexicano*, Porrúa, México, 1984. Este autor divide en cinco etapas los primeros años de vida independiente de México, siendo la primera de ella la oposición entre federalistas y centralistas, sin embargo, la base *estructural* del conflicto se encontraba en las oligarquías que se disputaban el poder y los privilegios (grupos regionales, Iglesia y Ejército) y no sería sino hasta el advenimiento del Estado Liberal, en especial, después de la restauración de la República que se lograría someter a estas oligarquías a la tutela del gobierno.

regionales, manteniendo estos últimos la autodeterminación e incluso se concebía también como una forma de control estatal sobre la autoridad Federal.¹¹

En lo jurídico, visto en perspectiva, se puede afirmar que desde la segunda mitad del siglo XIX, en México prevalecen los dos principios esenciales de un régimen federal: participación de los órganos estatales locales en la integración de las decisiones en los órganos federales, aunque el bicameralismo se restituyó hasta 1874, y autonomía constitucional.

En lo político, los gobernadores de los estados, aunque ya a finales de siglo eran adictos a Porfirio Díaz y respetuosos del poder que emanaba de la Ciudad de México, mantuvieron un grado de autonomía considerable en la decisión de los asuntos que le incumbían a su entidad federativa y tan celosas eran las entidades federativas de esta independencia, como temerosa la Federación que se cometieran excesos por parte de los grupos de poder regionales.

La lógica dialéctica en que se mueve un Estado Federal, sometido permanentemente a fuerzas centrífugas y centrípetas, explica que en el siglo XIX hubiera varias segregaciones territoriales de los estados, las cuales tuvieron el propósito de disminuir el poder de los caudillos locales o acabar con las pugnas creadas entre las oligarquías regionales, que reclamaban para sí autonomías e identidad propia, como sucedió en el caso de la formación de Aguascalientes, cuando el territorio que ahora ocupa este estado se separó de Zacatecas; la formación de los estados del sureste y, en su momento, el territorio Quintana Roo a partir de la división de Yucatán; la separación de Coahuila de Nuevo León, después de haber pertenecido a

¹¹ Manuel González Oropeza. *El Federalismo*. op. cit. Esta obra es una recopilación de documentos inéditos de los años de forja y consolidación del Federalismo en México. Una de las conclusiones a que llega el autor, en su estudio introductorio a la selección de documentos históricos, ver p. 115-119, es que, con base en las iniciativas de reforma a la constitución de 1824, una promovida por la legislatura de Guanajuato, sin que se haya aprobado en definitiva a pesar de que existía un dictamen favorable, y otra por la Legislatura de Veracruz, fechada en octubre de 1830, que provocó la adición a los artículos 164 y 171, se podía concluir que el federalismo mexicano, a diferencia del norteamericano, en el siglo XIX tuvo un sentido bilateral, es decir, que además del control federal sobre el estatal se le otorgaba a los estados la posibilidad de controlar a la Federación.

Texas, en sus orígenes; o la creación del territorio de Nayarit a partir de la segregación del séptimo cantón del estado de Jalisco, entre otros.¹²

En cambio, el federalismo norteamericano, tipo ideal de federalismo para algunos constitucionalistas que niegan la existencia de esta forma de régimen en México, inició con una teoría constitucional sólida, con un gobierno federal financiado por la administración de los territorios al oeste de los primeros estados, fortalecido por la decisión del Juez Marshall, en el caso de Marbury vs. Madison, que otorgó al gobierno nacional facultades en el comercio interestatal y trazó el camino para la construcción de un poder judicial federal fuerte, arbitro de los conflictos entre la Federación y los estados.

El federalismo norteamericano sufrió sólo una crisis política, la Guerra de Secesión, que resultó ser de gran magnitud, tuvo su origen remoto en la pugna entre federalistas y antifederalistas y puso en peligro la Unión, particularmente por la convivencia de sistemas económicos disímboles. El desenlace de ese conflicto permitió las posteriores y numerosas intervenciones del gobierno federal en los asuntos de los estados del sur derrotados y un proceso de reconstrucción bajo la ocupación militar de 1865 a 1877. Estos hechos históricos cancelaron de facto la teoría de Calhoun, que

¹² Manuel González Oropeza. "Comentario al artículo 44" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal - Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, pp. 518-521.

Aguascalientes	1835 (23 de mayo) se separa de Zacatecas 1847 (18 de mayo) se instaura como estado
Campeche	1863 (29 de abril) se crea como estado 1865 (3 de marzo) departamento
Coahuila	1836 (30 de diciembre) se erige en estado, dividiéndose en Texas 1857 (5 de febrero) se une al estado de Nuevo León 1868 (18 de noviembre) se reinstaura el estado, separado de Nuevo León
Guerrero	1847 (18 de mayo) es el único estado instaurado por el Acta Constitucional y de Reformas
Hidalgo	1869 (15 de enero) es declarado estado mediante reforma constitucional
Morelos	1869 (16 de abril) establecido en estado mediante reforma constitucional
Nayarit	1884 (12 de diciembre) surge como territorio federal con el nombre de Tepic
Quintana Roo	1902 (24 de noviembre) separándolo de Yucatán, surge como territorio federal
Sinaloa	1830 (13 de octubre) mediante decreto se le separa de Sonora, convirtiéndose en estado
Sonora	1830 (13 de octubre) se le separa de Sinaloa, convirtiéndose en estado

También ver Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales 1808-1975*, op. cit., p.1011 y O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5ª. Ed. Porrúa, México, 1979.

defendía que la unión federal era una decisión consensual de los estados y que estos podían rechazarla a voluntad.¹³

B) El Federalismo como concepto jurídico

Independientemente del desarrollo histórico y teórico de cada país, el federalismo es una forma de régimen político por medio del cual se divide verticalmente el poder en un Estado y coexisten por los menos dos ámbitos de gobierno. Esta división no es estática sino dinámica y se transforma conforme cambian las circunstancias políticas, sin que ello constituya necesariamente un retorno, en el caso norteamericano a la Confederación o en el mexicano al régimen centralista.

El federalismo adquiere vigencia jurídica con la declaratoria formal del constituyente con la que se conforma un determinado régimen político, puesto que ésta es una de las decisiones políticas fundamentales en los términos schmittianos¹⁴ y al emitirse esta declaración por el órgano estatal que socialmente está legitimado para llevarlo a cabo (poder constituyente) tiene por sí misma efectos que modifican sustancialmente las relaciones de poder entre los detentadores del poder social y los ciudadanos y entre las autoridades centrales y locales, aunque aparentemente no exista un cambio sensible.¹⁵

Cuando se califica al federalismo en determinado país, muchas veces se confunden las relaciones fácticas de poder que se originan como producto de una declaratoria formal con los ideales o lo que se deseara con la promulgación de la norma. De ahí que, dependiendo de la posición política en que se ubiquen las personas, hay reclamos por más o menos descentralización en la toma de decisiones.

El concepto jurídico es ajeno, en este sentido, a las circunstancias y prevalece como punto de referencia de la conducta correcta y obligatoria. El federalismo, como

¹³ Willi Paul Adams. *Los Estados Unidos de América*. Siglo XXI, México, 1979.

¹⁴ Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*. Nacional, México, 1952.

¹⁵ Karl Olivecrona. *El derecho como un hecho*, op. cit. pp. 127-131. Este autor expone, como ya se dijo en el capítulo segundo de este trabajo, que las normas se convierten en puntos de referencia de la conducta que se utilizan para determinar la conducta correcta y obligatoria y simultáneamente inculcan un comportamiento y establecen auténticas relaciones de poder y crean actitudes con relación a las personas y las cosas, independientemente de la efectividad real de esa norma.

decisión política fundamental, es una guía de acción y condicionante a las posiciones fácticas de poder y, por lo tanto, establece vínculos entre los hombres¹⁶. El federalismo, como concepto jurídico, es un instrumento de control social, es un lenguaje regularizado y repetitivo, separado del mundo empírico de los hechos, que cobra fuerza, incluso, por procesos de educación, adoctrinamiento, hábitos de pensamiento y conductas heredadas de generación en generación.

El poder del lenguaje jurídico, que es imperativo no descriptivo, explica por qué la actitud de un gobernador (Estado Federal) y un prefecto provincial (Estado Unitario) ante el poder ejecutivo central y las razones por las cuales obedecen a los mandatos del gobierno central son distintas. La propia actitud psicológica es diferente. Los recursos políticos y jurídicos del gobernador de una entidad federativa son mayores para oponerse a los mandatos centralistas o para proceder al “acátese pero no se cumpla” y el apoyo a los proyectos de la autoridad central tiene un significado distinto a la orden que un inferior atiende de un superior jerárquico.

A este argumento se le puede objetar que la declaración formal de índole jurídica que haga un constituyente, es frágil y no modifica las relaciones de poder, en atención a que existen otros elementos de la organización constitucional, régimen de partidos y sistema electoral,¹⁷ que condicionan la relación entre poderes federales y estatales y, en el caso de México, hay que agregar la presencia durante setenta años de un partido dominante con disciplina al Presidente de la República.

En esta perspectiva, la decisión política fundamental para existir debe poseer un poder de hecho, lo contrario haría irrelevante la declaración de que el régimen político

¹⁶ Alicia Hernández Chávez (coordinadora). *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México, 1996. 296p. En este libro, se reúnen ensayos sobre el trasfondo histórico de cuatro federalismos (México, Estados Unidos, Brasil y Canadá) y la necesidad de renovarse en las últimas décadas del siglo XX ante las dificultades del Estado social de derecho derivadas de la excesiva centralización. Los actores políticos son los protagonistas del federalismo y las sociedades no son ajenas al mismo, especialmente, en los procesos de industrialización y crecimiento económico.

¹⁷ Maurice Duverger. *Los Partidos Políticos*, Tr. Julieta Campos, Fondo de Cultura Económica, México, 1980. p. 459 Este constitucionalista francés explica las razones por las que un régimen presidencialista, como el norteamericano, funciona políticamente con mayor similitud al parlamentarismo inglés que al semipresidencialismo francés y encuentra el origen de esta aparente contradicción en el tipo de partidos políticos y en las reglas electorales, es decir, hay arreglos ajenos a la constitución política en normas secundarias que afectan las relaciones entre los poderes y entre éstos y la sociedad.

mexicano es federal, es decir, que la promulgación de una ley fundamental carece de fuerza para modificar una realidad política y con ello se corre el riesgo de ser formalmente algo y materialmente otra cosa, como en el caso del federalismo lo afirma la mayoría de los constitucionalistas mexicanos. Esta posición otorga poca eficacia al lenguaje jurídico como instrumento de control social.

En el federalismo, el concepto jurídico ha tenido la suficiente fuerza para enviar a los hombres a la muerte en el campo de batalla y para mantener la paz. En México, ha desempeñado un papel vital y forma parte de las creencias políticas fundamentales, con independencia de las relaciones de poder circunstanciales y hasta nuestros días es uno de los temas ineludibles en cualquier programa de gobierno nacional o estatal.

C) Los rasgos esenciales del federalismo.

La elaboración de una teoría general del federalismo resulta tan anacrónica como la pretensión de exponer en un conjunto de reglas explicativas el fenómeno estatal en todo el orbe.¹⁸ De ahí que partir del análisis de la experiencia histórica y del estudio de la norma constitucional siguiendo exclusivamente el método científico, con el propósito de obtener normas aplicables a la variedad de regímenes federales sería una labor propia de Sísifo y terminaría en el fracaso. Por ello, la ruta correcta debiera ser intentar crear una teoría del federalismo, en los términos hellerianos, cercanos a la fenomenología jurídica, en la que se amalgamaran conceptos de estructura con la contingencia histórica, que le da un sentido y orientación a la obra humana,¹⁹ en la que

¹⁸ Herman Heller. *op.cit.* pp. 19-45. Este tratadista alemán cuando define el objeto de la Teoría del Estado hace énfasis en que es imposible construir una Teoría general del Estado, con carácter universal para todos los tiempos y circunstancias, en razón a que es imposible encontrar un único y auténtico sentido a la actuación estatal, que por definición incluye la valoración subjetiva del hombre. En este sentido, resulta difícil, a partir de la ciencia política, que pretende describir, interpretar y criticar los fenómenos políticos, crear categorías que no sean utilizadas en la lucha política y, por lo tanto, los criterios de verdad y obligatoriedad que buscan contener sus afirmaciones son objeto de fundadas sospechas. Por lo que crear criterios verdaderos y obligatorios para todos los fenómenos políticos implica una renuncia a la historia de la historia y la sociedad concreta y eso no es posible, ya que un conocimiento de tal naturaleza debe hacer un voto de mantenerse imparcial frente a las tendencias políticas del momento y ese voto es si no irrealizable, si tiene un grado de dificultad importante toda vez que el sujeto cognoscente forma parte del objeto de conocimiento. Además, existe el riesgo de "absolutización" de fenómenos temporales, mediante la elaboración de reglas generales aplicables a todos los estados.

¹⁹ Herman Heller. *op. cit.* pp. 46- 82. Si consideramos que el Estado es sólo un contenido parcial de la compleja realidad de la vida y que a la Teoría del Estado corresponde aislarla de los demás fenómenos

mediante la abstracción se obtienen los elementos esenciales de un tipo de categoría constitucional, sin importar la fidelidad con que ésta se presente en la realidad.

Bajo esa óptica académica, la teoría general como sinónimo de ciencia, en los asuntos relacionados con el Estado, su forma de régimen político y gobierno, resulta insuficiente en la medida que el factor libertad domina a los fenómenos sociales. El federalismo como una forma de régimen político de un Estado no tiene "leyes" comunes, ni reglas absolutas, que sean modelos a seguir o recetas del éxito político de una colectividad.

A pesar de la dificultad planteada por Mouskheli para definir los rasgos esenciales del federalismo, se puede afirmar que estos son:

- Autonomía constitucional y
- Participación de los estados miembros en la creación de la voluntad federal.²⁰

La complejidad de la elaboración de una teoría general se deriva de la diversidad de los Estados cuyo régimen político es federal, la imposibilidad de encontrar pautas

sociales, el problema del método es sustancial para poder conocer este fenómeno y es indispensable separarlo de otros métodos de conocimiento como es el sociológico, el histórico y el económico. La Teoría del Estado, que tiene como propósito ordenar y transformar la realidad estatal en la mente debe recurrir a formar conceptos que permitan analizar su objeto de estudio. Estos conceptos se pueden clasificar en dos: los de estructura, que son aquellos que establecen un tipo ideal pero que carece de sentido si no se aplica a un caso concreto y contiene rasgos comunes de un fenómeno estatal; y los históricos-individuales, que son aquellos que describen las peculiaridades de una sociedad. Los conceptos estructura son la forma por la cual circula el tiempo y las condicionantes a los actos de la voluntad humana. Entre ambos conceptos existe una tensión dialéctica, en toda realidad están presentes y ello condiciona al investigador que con categorías generales pretende explicar una realidad de la cual él forma parte. El propósito de la Teoría del Estado es describir e interpretar, reconociendo que se hace desde la perspectiva valorativa del investigador, el contenido estructural, la forma que permanece, en una realidad política determinada y esto es así en razón de que el estado no debe ser concebido, ni como una conexión racional de leyes absolutas y aplicables a todos los hombres y sociedades, ni como una conexión de sucesión lógica temporal.

²⁰ M. Mouskheli, *op. cit.* pp. 194 a230. Este tratadista en el capítulo III de su libro desarrolla cinco teorías explicativas del federalismo, a saber, la cosoberanía, la negación del sistema federal de Bard y Le Fur; quienes afirman que el federalismo tiene como rasgo esencial la participación de los estados-miembros en la voluntad federal; las de Laband y Jellinek, consistentes en que la federación es una Unión de estado no soberanos, es un Estado de estados y la de Hans Kelsen, según la cual en el Estado Federal existen tres órdenes, uno superior o constitucional y dos en igualdad de circunstancias, el federal y el local subordinados, ambos, al primero. Concluye su exposición explicando las diversas teorías de la descentralización del poder como fundamento del federalismo, siendo éste una forma de descentralización, la política, la cual tiene características primordiales: la autonomía constitucional y la participación de los Estados miembros en la creación de la voluntad federal.

comunes que expliquen el origen y sentido de la normatividad relacionada con el federalismo y la valoración histórico-política en los que se fundan.

Manuel González Oropeza sostiene que el sistema federal mexicano sigue al modelo norteamericano, como la mayoría de los países hispanoamericanos, aunque no es una imitación y demuestra su afirmación con una comparación de los discursos de los federalistas y antifederalistas en el país del norte y los federalistas y centralistas en nuestro país.²¹

Por su parte, Enrique Quiroz afirma que:

“nuestro federalismo es precisamente, un federalismo mexicano, no es una imitación extralógica de otros sistemas como el americano; aunque hay quienes lo sostienen vamos a demostrar que es errónea dicha afirmación. Si bien, técnicamente, es cierto que muchas cuestiones de nuestra vida constitucional tuvieron su origen inspiradas en diversos elementos de la Constitución de los Estados Unidos, ese hecho no significa que nuestro federalismo no tenga sus propias raíces, que no tenga su propia razón de ser y no significa que no tenga su propia naturaleza.”²²

De esta manera, someter a una exhaustiva comprobación empírica, considerando que los datos a nuestra disposición proceden del derecho de las instituciones jurídicas, conduciría a que no existieran criterios científicos verdaderos y obligatorios, capaces de servir como herramientas epistemológicas del derecho, puesto que el contenido de estas instituciones es dinámico e históricamente distinto según el tiempo y el espacio.

Independientemente que no es objeto de este estudio elaborar una teoría “general” del federalismo, esa sería una labor de derecho comparado al estilo de André Hauriou, quien logra una tipología de los regímenes políticos, en la que el criterio de clasificación está orientado ideológicamente por el liberalismo e inclusive vinculado con

²¹ Manuel González Oropeza. *El Federalismo*, op. cit. pp. 21-65. En su estudio introductorio y la selección de lecturas demuestra que la discusión política en torno al federalismo en Estados Unidos y México eran distintas, es más, los propósitos buscados diferían con independencia de las redacciones de los textos que pueden ser similares o incluso idénticas, si se toma en cuenta algunas aclaraciones en cuanto a la traducción.

²² Enrique Quiroz Acosta. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1999, p. 206.

la geopolítica de la década de los setentas y con ello el derecho constitucional es una forma de “encuadramiento” de los fenómenos políticos, que es útil didácticamente.²³

En contraposición al método mencionado con anterioridad, se afirma que los conceptos jurídicos contienen rasgos esenciales no derivados de una experiencia medible, ni del mundo natural, sino de la jurisprudencia, del estudio de las leyes y de los efectos que éstas crean, modifican o extinguen con su promulgación. Por lo tanto, que a una realidad determinada, a una relación entre los hombres, se le denomine de una manera distinta a la que se utiliza en la dogmática jurídica, no afecta esas características esenciales de la institución que la define.

Por ejemplo, la ciencia del derecho define a la compraventa como una forma de transmisión de la propiedad de una cosa mediante el pago de una cantidad determinada.²⁴ Una transacción que en la realidad cumpla con esos supuestos, aunque reciba otro nombre por quienes realizan el negocio, no cambia su naturaleza. Esta relación seguirá siendo una compraventa a la luz del derecho o, en el caso contrario, que sólo se transfiera el uso de la cosa inmueble este acto será un arrendamiento²⁵ aunque las partes se obstinen en llamarle compraventa.

Igual lógica se aplica en el ámbito del derecho público, un acto jurídico que cree, modifique, transforme o extinga situaciones generales de derecho, proveyendo lo correspondiente respecto a una ley y cuyos efectos se extiendan a la esfera jurídica de

²³ André Hauriou, Jean Gicquel y Patrice Gelard. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Tr. José Antonio González Casanova, 2ª. ed., Ariel, Barcelona, 1980, p. 1110. Estos autores centran el estudio del derecho constitucional a partir del carácter occidental de este derecho, que lo denominan clásico, y a partir de este modelo elabora una tipología, aplicando el “encuadramiento” a las sociedades marxistas, fascistas y subdesarrolladas. Bajo este esquema teórico, uno de los principales países que han contribuido al desarrollo del derecho constitucional clásico es Estados Unidos, incluido el federalismo. Lo amplio de las pretensiones de los autores da como resultado una obra enciclopédica, pero que no profundiza en las similitudes y diferencias de los distintos regímenes constitucionales y se reduce a ser una fotografía que describe situaciones constitucionales en un momento determinado, sin encontrar relaciones de causalidad entre ellas.

²⁴. “Compraventa es el contrato por el que una parte, llamada vendedor, transmite o se obliga a transmitir una cosa o derecho a la otra parte, llamada comprador, a cambio de que éste le pague un precio en dinero” en Luis Ribó Durán. *Diccionario de derecho*, Bosch, Barcelona, 1987, p. 120

²⁵ “Arrendamiento es un contrato consensual y de tracto sucesivo por el que una parte, llamada arrendador, se obliga a proporcionar y mantener a la otra, llamada arrendatario, en el goce, uso y aprovechamiento de una cosa no consumible, durante un tiempo determinado y a cambio del pago de una remuneración llamada renta, que se suele pagar por periodos y en proporción a la duración del contrato”. *Ibid.*

los particulares será un reglamento o implicará el ejercicio de una facultad reglamentaria, aunque el legislador pretenda llamarle reglas o acuerdos generales, tal y como sucede en el artículo 28 constitucional párrafo octavo, que otorga facultades de regulación al Banco de México o el 100 párrafo décimo que faculta al Consejo de la Judicatura Federal para que expida acuerdos generales. Esas facultades de regulación o de emisión de acuerdos generales, cuando se ejercen, producen reglamentos independientemente de la nomenclatura que se les asigne.

Lo mismo acontece con el federalismo. Todo aquel régimen político que no reúna los rasgos jurídicos esenciales de éste, en los términos del concepto que elabora Mouskhelli, no será federalismo, aunque así se le llame y viceversa.

En este punto, conviene destacar que no necesariamente la primera forma que toma una institución jurídica se convierte, por esta primacía, en el modelo único, que todos los demás deben seguir a pie juntillas para ser auténticos en cuanto a su forma jurídica. Así que es incorrecto identificar al concepto del federalismo con el régimen federal de los Estados Unidos, como lo es suponer que una identidad mínima entre el Estado federal y los estados miembros (forma de gobierno) no es un elemento importante en el pacto federal. La historia de los federalismos es variada, tal y como se puede demostrar del estudio del alemán, canadiense, soviético, australiano, mexicano, brasileño, indio, entre otros y además, el desarrollo reciente de los estados regionales.

En México, Felipe Tena Ramírez²⁶, Ignacio Burgoa Orihuela²⁷, Jorge Carpizo Mc Gregor²⁸, entre otros, han sostenido que nuestro régimen es formalmente federal y materialmente unitario, en razón a que las fuerzas centrípetas han imperado en la vida independiente de México, es decir, utilizando la terminología de George Bourdeau,²⁹ el principio de participación ha prevalecido sobre el de autonomía. Sin embargo, si existe la autonomía constitucional y también su intervención en la formación de la voluntad federal, como se da en México, aunque se difiera en el grado de autonomía local con

²⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. op, cit..

²⁷ Ignacio Burgoa. *op. cit.*

²⁸ Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, op.cit.

²⁹ George Bourdeau. *Tratado de Ciencia Política*, Tr. Departamento de traducción del Centro de Idiomas Extranjeros de la ENEP Acatlán, UNAM, México, 1985. pp. 195 y s.

respecto a otros federalismos, especialmente si se le contrasta con los Estados Unidos, existe el Federalismo.

Aun más, en la actualidad son más idénticos los regímenes federales de nuestro país y los vecinos del norte que los regímenes de cada uno comparados con sus antecesores del siglo XIX y, en general, los federalismos contemporáneos tienden a privilegiar la cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno y a reconocer las dos necesidades opuestas: un orden centralizador que preserve y fortalezca la unión y un reconocimiento y respeto a la autonomía de las entidades federativas.³⁰

En este sentido, si se revisa el avance de la investigación relacionada con los gobiernos locales, que se incrementó sustancialmente en las últimas dos décadas,³¹ es posible concluir que los problemas de coordinación de los gobiernos nacionales y los locales de los regímenes jurídicos centralistas (los ahora llamados estados regionales) y federalistas son similares, por lo que el federalismo, en cualquiera de sus vertientes, coordinado, cooperativo y orgánico,³² sólo es una condicionante jurídica en la elaboración y aplicación de políticas públicas y una política por medio de la cual se agrega un actor con mayor o menor autonomía, y que por esta circunstancia se modifica el escenario político.

Entonces, la teoría del federalismo, desde el punto de vista jurídico, más que plantearse como una cuestión ideológica o de lucha entre la Federación y las entidades federativas, debe enfocarse como un instrumento, una técnica jurídica-constitucional, a disposición de ambas instancias, con distintos propósitos.

³⁰ Las instituciones en los federalismos tienden a compartir más rasgos comunes incluso con los Estados unitarios que promueven el regionalismo como una forma de descentralización política. Después del 2003 coordinaron un congreso que reunió las experiencias federales en Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Centro América, Estados Unidos, India, Rusia, Sudáfrica, Suiza y Venezuela, así como la descripción de los procesos de regionalización en Reino Unido, Italia y Francia. Diego Valadés y José María Serna de la Garza (coord.) *op. cit.*

³¹ Carlos Fernando Matute González. *op. cit.* En este estudio anterior demuestro que el avance de las tendencias centrípetas en los regímenes federales del mundo obedece a la forma de Estado, la Social Intervencionista, que ha imperado desde 1929 en el capitalismo. El aumento constante de las facultades de los poderes ejecutivos federales proviene de la necesidad estructural de este tipo de Estado de concentrar recursos en un punto para realizar las labores sociales, distribución de la riqueza, construcción de una infraestructura económica, entre otros. Este proceso de acumulación de poder y recurso se presentó tanto en México como en Estados Unidos

³² José Gamas Torruco, *op. cit.*, p.139-151.

En el aspecto estático del orden jurídico,³³ la teoría del federalismo tiene como fines:

- Precisar el ámbito de competencia en los aspectos espacial, temporal, material y grado de los órdenes de gobierno, desde los órganos estatales, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional³⁴ o administrativa o de la doctrina (artículos 103, 105, 116, 117, 118, 121 y 124, entre otros, de la Constitución Política).
- Identificar las instituciones jurídicas a disposición de los dos órdenes de gobierno para coordinarse y cooperar en el ámbito de sus competencias (artículo 39, 40 y 116, entre otros, de la Constitución Política).
- Determinar la naturaleza de los actos mediante los cuales se distribuyen las competencias entre ambos órdenes de gobierno y los efectos jurídicos de los mismos (primordialmente el artículo 124 de la Constitución Política).
- Identificar los medios idóneos para hacer efectivas las obligaciones y derechos generados entre ambos órdenes de gobierno (artículos 73, 74, 89, 103, 105, 116 y 124, entre otros, de la Constitución Política).

En el aspecto dinámico:

- Identificar los medios efectivos jurídicamente para redistribuir las competencias de la Federación y las entidades federativas, entendida la efectividad como la capacidad de las normas de crear derechos y obligaciones exigibles a través de la aplicación de la coerción legítima.

³³ Hans Kelsen. *op. cit.* p. 145. Forma del Derecho y forma del Estado. “La teoría de la gradación del orden jurídico concibe el Derecho en su movimiento, en el proceso constantemente renovado de su autoproducción. Es una teoría dinámica, a diferencia de la concepción estática del Derecho, que trata de concebirlo sin consideración a su producción, y sólo como orden producido, en su validez, en su ámbito de validez, etc.”

³⁴ Desde 1917, el Poder Judicial de la Federación es el órgano del Estado responsable de determinar, ante la demanda de que un ámbito de gobierno invadió la esfera de competencia del otro, cuál es la autoridad competente conforme a las reglas de reparto de facultades que contiene la constitución.

- Definir la forma jurídica idónea para redistribuir o precisar el reparto de facultades entre los dos ámbitos de gobierno, que puede ser un proceso legislativo extraordinario u ordinario, un acto administrativo, una determinación jurisdiccional e incluso un acuerdo de voluntades.

En conclusión, la discusión jurídica sobre el federalismo debe enfocarse a crear las normas idóneas para mejorar la relación entre la Federación y los estados con vistas a ser, ambas instancias, más eficientes y eficaces en las responsabilidades que la Constitución otorga. En los últimos treinta años se ha avanzado en ese sentido y se ha reformado la constitución para aumentar las materias concurrentes entre los dos órdenes de gobierno, se han emitido numerosas leyes marco que delimitan las competencias con mayor precisión y se ha fortalecido la estrategia de celebrar convenios de índole administrativa que faciliten la operación cotidiana y establezcan acciones concretas para la Federación y los estados.

Aunque prevalece la demanda por un “auténtico federalismo” este, en mi opinión, sólo es una expresión de que hay un consenso de que la tendencia en el futuro debe ser hacia la descentralización de recursos, con lo que se establece la meta estratégica y en lo que se difiere es la forma y los tiempos, en lo táctico. Lo cierto es que se ha optado por el gradualismo y algunas de las materias que están sometidas a estos procesos en ocasiones se usan en la arena del debate político, tal y como sucede recurrentemente con la revisión de las participaciones federales de impuestos y el financiamiento de las acciones de descentralización en salud o educación.

En cuanto al aspecto técnico-jurídico siempre es conveniente tener en cuenta los aspectos estáticos, contenidos en los artículos constitucionales, y los dinámicos, que es el margen de maniobra que posee el legislador común y las autoridades administrativas para impulsar la coordinación y cooperación en el federalismo.

D) El federalismo en la teoría constitucional mexicana

Desde la perspectiva de la Teoría Constitucional, el estudio del federalismo permite, además de describir la estructura y relaciones, poner a disposición de los

actores políticos técnicas jurídicas que favorecen la certeza jurídica y la transparencia en las relaciones entre los poderes y, con ello, contribuir a que la acción gubernamental, especialmente aquella en la que intervienen dos instancias de gobierno, sea eficaz en la obtención de los fines que se propone y eficiente en el uso de los recursos al evitar, en la medida de lo posible y deseable, la duplicidad de acciones.

En México, los avances del estudio del federalismo, bajo esta perspectiva, fueron sustanciales con la primera edición de la obra de Derecho Constitucional Mexicano de Tena Ramírez, quien por primera vez sistematiza su estudio e intenta descubrir los conceptos jurídicos subyacentes en el mandato del constituyente y elabora una explicación jurídica de este tipo de régimen político, destacando las inconsistencias lógicas del articulado constitucional, tales como la cuestión de la soberanía de los estados, el tipo de facultades, la discusión de las facultades implícitas, el uso inconsistente de los términos nación y federación, la relación de la Constitución Federal con las locales, la intervención federal en la desaparición de poderes de las entidades federativas, la interpretación del artículo 121 constitucional y los efectos jurídicos del 120, las prohibiciones de los estados, la competencia territorial de las entidades federativas, la naturaleza del Distrito Federal, entre otros temas.

Con anterioridad a este autor, Miguel Lanz Duret y Herrera y Lasso habían incursionado en el estudio del derecho constitucional³⁵ a través de un conjunto de artículos y conferencias que incorporan en sendos libros, en los que destacan diversos problemas de interpretación de la constitución, entre los que se cuenta el federalismo, pero que carecen de una metodología rigurosa como la que desarrolla Tena Ramírez.

A partir de la publicación de la obra de Tena Ramírez, varios autores mexicanos han incursionado en el estudio de la constitución empleando de alguna forma la metodología de la teoría constitucional o la dogmática jurídica kelseniana: Elisur Arteaga Nava,³⁶ Ignacio Burgoa Orihuela,³⁷ Juan Antonio Martínez de la Serna,³⁸

³⁵ Manuel Herrera y Lasso. *Estudios de derecho constitucional*, Polis, México, 1940.

³⁶ Elisur Arteaga. *op. cit.*

³⁷ Ignacio Burgoa. *op. cit.*

³⁸ Juan Antonio Martínez de la Serna. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1983.

Miguel De la Madrid Hurtado,³⁹ Daniel Moreno,⁴⁰ Mario Moya Palencia,⁴¹ Juan José Rodríguez Pratts,⁴² Jorge Sayeg Helú,⁴³ Ulises Schmill Ordoñez,⁴⁴ Diego Valadez,⁴⁵ Aurora Arnaiz Amigo,⁴⁶ Francisco Ruiz Massieu,⁴⁷ Raúl Gonzáles Schmal,⁴⁸ Jaime Cárdenas Gracia⁴⁹ y Enrique Quiroz Acosta.⁵⁰

Estos constitucionalistas mexicanos abordan el federalismo en forma sistemática describiendo sus instituciones y dando una interpretación personal de este fenómeno, aunque la mayoría hace énfasis en el aspecto histórico.⁵¹ Asimismo, forman parte de un esfuerzo importante por determinar la naturaleza jurídica del federalismo, la división de las competencias, las facultades implícitas y explícitas, el derecho constitucional estatal, el control de constitucionalidad relacionado con la invasión a la competencia de cada una de las esferas, la intervención del gobierno federal en los estados, la garantía federal, la declaración de poderes en las entidades federativas, el aspecto geográfico y el Distrito Federal.

Bajo esta óptica, resulta indispensable analizar las teorías del federalismo que proponen distintas formas de concebir las relaciones entre los dos ámbitos de gobierno e identificar cuales serían los rasgos esenciales de esta forma de régimen político, toda vez que el concepto que se adopte determina la forma en que se abordan cualquiera de los temas relacionados con el federalismo que se enunciaron con anterioridad.

³⁹ Miguel de la Madrid. *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1986.

⁴⁰ Daniel Moreno. *op. cit.*

⁴¹ Mario Moya Palencia. *Temas Constitucionales*, UNAM, México, 1978.

⁴² Juan José Rodríguez Pratts. *El derecho en la crisis del sistema mexicano*, UNAM, México, 1986.

⁴³ Jorge Sayeg Helú. *op. cit.*

⁴⁴ Ulises Schmill Ordoñez. *La Constitución Reformada*, UNAM, México, 1977.

⁴⁵ Diego Valadés. *Constitución y Política*, UNAM, México, 1987.

⁴⁶ Aurora Arnaiz Amigo. *Instituciones Constitucionales*, UNAM, México, 1975.

⁴⁷ Francisco Ruiz Massieu. *Cuestiones de Derecho Político*, UNAM, México, 1993.

⁴⁸ Raúl González Schmal. *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, México, 2003.

⁴⁹ Jaime Cárdenas Gracia. *op. cit.*

⁵⁰ Enrique Quiroz Acosta. *op. cit.*

⁵¹ Esta opinión también la sostiene Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales*, 2ªed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983, p.88.

E) Diferentes teorías jurídicas del federalismo.

El Federalismo tiene su origen en el constitucionalismo del siglo XVIII que buscaba como propósito último limitar el poder del gobierno, entendiendo a éste último como Poder Ejecutivo. En este sentido, el federalismo forma parte de los límites al poder que surge con el liberalismo político y, en específico, de la teoría de la división de poderes, la cual se puede dar en dos sentidos: vertical o regional y horizontal o sustancial.

En lo ideológico, las raíces del federalismo se nutren en la ilustración, en el análisis racional de la realidad, en la idea del contrato social y en la postura de que la sociedad se funda en el encuentro voluntario de los individuos que conceden al gobierno facultades para que los dirija, pero como un mal menor frente al caos y el estado permanente de guerra entre los hombres lobos del hombre, que implicaría la anomia social.

Los regímenes federales, en este sentido, son hijos del liberalismo político que consideraba al poder como una expresión de la voluntad de todos, en el que la representación de los hombres libres era indispensable y que el gobierno debía ser limitado en esencia, ya que surgía de la renuncia de los hombres a su estado natural en interés de una justicia mejor organizada y de un poder más eficaz. La raíz ideológica de índole jurídica se encuentra en los creadores de las doctrinas iusnaturalistas racionales como Grocio, Pufendorf y Thomasius, que consideraban que un mandato suprapositivo era la forma legítima de obtener de otros sujetos la obediencia. La argumentación política procedía de Bentham, Jovellanos y los franceses de la ilustración como Montesquie y Rousseau.

De ahí que el constitucionalismo en su origen representaba un movimiento que buscaba limitar el poder del monarca,⁵² mediante conceptos tales como declaración de

⁵² “el significado emotivo de “constitución” dependía grandemente de los dogmas del constitucionalismo, con los cuales el uso de “constitución” se encuentra estrechamente vinculado... que por constitucionalismo entendía aquellas doctrinas o acontecimientos que tienen por objetivo establecer límites jurídicos -cualquiera que estos sean y cualquiera que se entiendan- al ejercicio del poder... el constitucionalismo más que ideario o doctrina, es militancia. En el medioevo el constitucionalismo es lucha, lucha abierta; primero, contra los poderes feudales; luego, contra el monarca, “Constitución”,

los derechos humanos, democracia, principio de legalidad, Estado de derecho, renovación de los titulares de los órganos estatales y la división de poderes y tenía sus antecedentes remotos en la constitución feudal de la Carta Magna de 1215.

En la última vertiente se ubica al federalismo en la teoría clásica del “check and balance” ejercido por dos ámbitos de gobierno con distinta competencia, pero que actuaban en un mismo territorio. En la constitución se establecían facultades para uno y otro orden jurídico y esta disposición se complementaba con la prohibición de que uno invadiera la esfera del otro. Con lo que el individuo tenía una mayor y mejor garantía de que sus derechos naturales serían respetados por el gobierno.

La teoría del federalismo tiene su origen primario en una lucha ideológica entre la burguesía y la monarquía, pero una vez incorporada al constitucionalismo paulatinamente se convierte, en términos de lucha política, en una demanda de los derechos regionales frente a las facultades del gobierno nacional y la de éste último como promotor del desarrollo económico nacional frente a los intereses regionales. En este espectro ideológico se desarrolló el concepto jurídico del federalismo, vinculado con la limitación de los poderes del gobierno nacional y la necesidad de fortalecer la unidad política frente a otras potencias extranjeras.

La determinación del federalismo como uno de los conceptos políticos fundamentales de la organización estatal se contiene, generalmente, en las constituciones escritas y a partir de lo dispuesto en esta norma suprema se crean por lo menos dos órdenes de gobierno autónomos, en un mismo territorio. Sin embargo, la normatividad que define la extensión de la autonomía de ambos, es decir, la competencia, no necesariamente está contenida exclusivamente en la constitución y, por lo tanto, su promulgación, adición, derogación o abrogación no debe hacerse mediante el proceso legislativo establecido para modificar la constitución.

“carta” o “pacto” significan “conquista” conquista de una esfera de libertad y “límite del poder”. Rolando Tamayo y Salmorán. *Introducción al Estudio de la Constitución*. UNAM, México, 1986, pp 231-232.

Las normas del federalismo son imperativos ejecutivos mediante los cuales se les confiere a dos personas morales, la Nación y los Estados,⁵³ derechos, deberes, cargas y facultades, se les atribuyen cualidades jurídicas, se definen situaciones jurídicas y conceden atribuciones a los diversos poderes del ámbito central o local y que, en la terminología de Hart, son revisados por una norma de referencia o revisados en su relación de validez con la norma fundamental, en el lenguaje kelseniano.

Estas normas se encuentran dispersas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e incluso en algunas leyes reglamentarias, ordinarias y orgánicas, así como en convenios que suscriben la Federación y los estados, es decir, en el orden jurídico en general y sometidas a un proceso de aplicación en el que la valoración de la función jurisdiccional otorga un sentido determinado.

Los artículos constitucionales que regulan directamente el federalismo son el 39, 40, 103, 115, 116, 117, 118, 120, 121 y 124, sin embargo, las relaciones jurídicas del mismo están dispersas y su interpretación es compleja, más aun en la medida que se abandona el modelo de federalismo dual por un federalismo más cooperativo o coordinado, propio del Estado Social de derecho.

La exposición de las teorías del federalismo se hará tomando en cuentas las afirmaciones siguientes:

- Las normas del federalismo tienen efectos sociales importantes, entre los que se cuenta y destaca, por su especial trascendencia, el sentimiento de autonomía compartido tanto por los habitantes de una entidad federativa como por las autoridades, que es el origen de una actitud distinta de un gobernador con relación a un jefe político de una provincia en un estado unitario y estos efectos, que son consecuencia de la existencia del federalismo, condicionan metajurídicamente el desempeño de los órganos federales y los locales. Los efectos de que el derecho sea un hecho para una colectividad.

⁵³ México, Código Civil Federal. Porrúa, México, 1995. "Artículo 25.- Son personas morales...I.- La Nación, los Estados y los Municipios...".

- Estos efectos no son medibles con facilidad, pero existen en la realidad y no se limitan a ser psicológicos, metajurídicos, sino que tienen un reflejo en el status jurídico de la entidad federativa, es decir, éstas tienen el derecho a la autonomía y a integrar la voluntad federal. Este reflejo es lo que distingue jurídicamente al federalismo del centralismo y es lo que analizan las distintas teorías del federalismo, unas enfatizando el aspecto formal y otras el material.
- Las teorías del federalismo tratan de identificar cuáles son sus rasgos esenciales y, si es posible, afirmar que existe una diferencia jurídica entre la Confederación, la Federación y el Estado centralista y si los imperativos ejecutivos del federalismo generan efectos distintos a aquellos que regulan a una confederación o estado centralista.

Algunas teorías de autores extranjeros son:

Mouskheli⁵⁴ considera que el Estado Federal difiere en poco del estado Unitario, por lo que las entidades federativas son sumamente parecidas a las colectividades descentralizadas del Estado Central. Además, considera inherente al régimen el depósito de la solución de los conflictos entre las entidades federativas o entre alguna de éstas y el gobierno federal en el Tribunal Superior de la Nación o la Suprema Corte, que es un órgano federal, con lo que apoya que el federalismo tiene por lo menos tres órdenes de gobierno, a saber, el local, el central y el responsable de conservar el pacto de la unión. Otra característica esencial de esta forma de régimen sería la reserva de la personalidad internacional al gobierno federal.

George Burdeau⁵⁵ señala que existen diferencias reales entre las unidades descentralizadas del régimen unitario y los estados miembros de una federación que resume en cuatro:

- a. La facultad del estado miembro de una federación, como organización política autónoma, de darse su propio orden jurídico dentro de las pautas del pacto federal;

⁵⁴ M. Mouskheli. *op.cit.* 149.

⁵⁵ George Bourdeau, *op.cit.*

- b. La participación de las colectividades descentralizadas en el ejercicio del poder estatal obedece a una lógica de jerarquización burocrática, en cambio, el estado miembro participa como depositario directo del poder subjetivo del Estado y, por ende, interviene directa o indirectamente en los órganos superiores como son el poder constituyente y el Congreso;
- c. Los estados miembros poseen órganos de ejecución que le son propios,
- d. La constitución federal, es decir, el pacto federal solamente puede ser modificado con la participación de los estados-miembros y en el régimen unitario no existe tal participación.

Duguit⁵⁶ afirma que dos son las características del régimen federal: la existencia de dos grupos gobernantes en un mismo territorio y que en la modificación del reparto de facultades entre los dos ámbitos de gobierno participan los dos grupos de gobernantes. Estas son dos características que oponen el régimen federal al unitario.

Jean Dabin⁵⁷ considera al Estado Federal como una forma de descentralización. En esta forma de régimen, el poder público está descentralizado, más no dividido. Existen dos esferas de ejercicio del poder social con actividades previamente definidas en la constitución.

Alexis de Toqueville⁵⁸ considera que la primera gran dificultad de la constitución federal norteamericana era la armonización de la cosoberanía que compartían la federación y los estados, lo cual era de difícil y compleja resolución. “Los deberes y los derechos del gobierno federal *eran simples y bastante fáciles de definir* ... y los derechos de los gobiernos de los estados eran, al contrario múltiples y complicados porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social”.⁵⁹ Ante la soberanía repartida en dos instancias resultó un acierto que ambas quedarán sometidas a un tribunal único, cuyo propósito primordial era mantener la vigencia de la

⁵⁶ León Duguit. *Las Transformaciones Generales del Derecho público y privado*, Heliasta, Argentina, 1975

⁵⁷ Jean Dabin. *Doctrina General del Estado*, México, 1946, p. 314-315 citado por Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, op. cit. p.236.

⁵⁸ Alexis de Toqueville. *Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984. p. 118-ss.

⁵⁹ *Ibid.* p. 119.

constitución y garantizar el reparto de facultades determinado en ésta. Además si consideramos que la instancia federal obtuvo el derecho a legislar sobre el valor del dinero y las relaciones comerciales, así como las vías de comunicación, entonces, tenemos que dentro de su competencia este ámbito de gobierno tenía poderes centralizadores importantes, pero que debía ejercer dentro de un pacto constitucional de respeto a la soberanía de los estados. El gobierno federal, por el hecho jurídico constitucional de actuar en una competencia restringida, es un gobierno nacional incompleto, es nacional porque puede vincular al ciudadano en forma directa sin intermediarios y es incompleto porque no puede hacerlo en la totalidad de la vida social y económica. Estos rasgos son los que distinguen a la federación de la Confederación o uniones de estado que hasta el nacimiento de los Estados Unidos habían existido.

Jellinek⁶⁰ considera que en el estado federal no hay división de la soberanía ni de poder, que ambos conceptos pertenecen indivisiblemente al estado y con ello ataca la teoría de Tocqueville, consistente en reconocer la soberanía a las entidades federativas.

Jellinek considera que existen estados soberanos y no soberanos; los primeros son aquellos que pueden ordenar libremente el campo de actividad y los segundos son aquellos que la esfera de competencia se la determina otro Estado.

André Hauriou define al Estado federal como la unión de Estados en el sentido del Derecho interno (es decir constitucional), en la que una nueva colectividad estatal se superpone a estos últimos.⁶¹

Calhoun establece que “el Estado federal , como la Confederación de Estados, descansa sobre el tratado concertado entre los Estados particulares, llegan a la desconcertante conclusión de que la forma estatal conocida bajo el nombre de Estado federal no existe ni puede existir.”⁶² Este autor, ideólogo de los confederados norteamericanos, con base en un concepto absoluto de soberanía, que pertenece a los

⁶⁰ Jorge Jellinek. *Teoría General del Estado*, México, 1958 citado por Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, op. cit. p. 234.

⁶¹ André Hauriou, *op.cit*, p. 90

⁶² Calhoun, *Discourse on the Constitution and Government of the United Status* citado por M. Mouskheli, op. cit. p 191.

estados, no concibe que sea posible jurídica y políticamente enajenar esta soberanía para constituir otro estado más amplio que contenga a las entidades federativas. La unidad nacional es una ficción jurídica, no una realidad, que puede ser repudiada por los estados soberanos que integraban a los Estados Unidos.

Para Le Fur, el Estado Federal es una forma desconcentrada de ejercer el poder y se encuentra condicionado históricamente. De manera tal que aquel [estado] que nace a consecuencia de la transformación de un Estado unitario, presentará un grado más alto de centralización que el Estado federal que surge como consecuencia de un tratado. Entonces, por lo menos hay dos tipos de federalismos, aquel en el que los Estados-miembros gozarán de una competencia más restringida, por que su origen es una decisión política del constituyente y otro en el que los estados conservan autonomía, incluso “soberanía”, como parte de un pacto. El origen marcará los rasgos del federalismo y, como lo histórico es contingente, entonces no es posible elaborar un concepto incluyente.⁶³

Entonces, para Le Fur el proceso de formación del Estado Federal marca el comportamiento del mismo y, por lo tanto, puede ser el producto de un tratado internacional, convertido en una Constitución en la que desaparecen los diferentes estados para dar lugar al nacimiento de uno nuevo y se sustituye el derecho internacional por el derecho público interno o puede ser un proceso de descentralización política promovida a través del Derecho Público de un Estado Soberano, pero en ambos casos se trata de un Estado Federal.

Madison, en la defensa del proyecto de Constitución de 1787, considera a la forma de gobierno propuesta, que es el federalismo, como una conjunción entre la unión de Estados soberanos y el trazado de un gobierno nacional, que visualiza a la unión como una consolidación de los estados.⁶⁴ En este sentido, Madison emplea el término federal en su sentido etimológico, unión de estados que conservan su soberanía frente al gobierno nacional que representa al pueblo consolidado y a la autoridad suprema de la unión.

⁶³ Le Fur, citado por Jorge Sayeg Helú, *op. cit.* p. 201

⁶⁴ Madison, Hamilton, Jay, *op. cit.* p. 160-163.

Para este autor, estrictamente, el federalismo norteamericano consiste en una autoridad nacional facultada expresamente por los estados que conservan una soberanía residual e inviolable por los demás. El gobierno general así puede obligar a los estados, pero no es competente para alterar el gobierno establecido. Esto se hace más evidente en la solución bicameral, ya que la cámara de representantes obedece al concepto de pueblo y la de senadores al de unión de estados.

Corwin afirma que el federalismo en el Estados Unidos de Norteamérica se caracteriza por los siguientes elementos:

“I) Se trata de una unión de un número de entidades comunes; II) La división entre los poderes legislativos del Gobierno central y los Estados componentes está presidida por el principio de que el primero es un Gobierno Nacional con competencias taxativamente enumeradas, mientras que los segundos son Gobiernos de competencias residuales; III) La competencia de cada uno de estos Centros de Gobierno se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todo las personas y propiedades que se encuentran dentro de sus límites territoriales; IV) Cada Centro de Gobierno está provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial, para poder exigir el cumplimiento de las Leyes, y V) La supremacía del Gobierno Nacional dentro de su esfera asignada en caso de conflicto con el Gobierno de los Estados...”⁶⁵

K. Stern, en lugar de elaborar un concepto, destaca las características del pacto federal alemán las siguientes:

“a) El carácter estatal tanto de la Federación como de los Länder... b) La distribución de competencias entre la Federación y los Länder... c) Como “principio constitucional no escrito”, la conducta favorable a la organización federativa... d) El principio de homogeneidad... e) Las posibilidades de intervención de la Federación en los Länder... f) La primacía del derecho federal... g) La participación de los Länder en la formación de la voluntad de la Federación...”⁶⁶

⁶⁵ Corwin, *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, 1952, citado por Jacinto Faya Viesca, *El Federalismo Mexicano*, op. cit. p. 142.

⁶⁶ K. Stern. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, col. I, 2a. ed., 1984, pp. 667 y ss. citado por Peter Häberle. *El Estado Constitucional*, Tr. Héctor Fix-Fierro, UNAM, México, 2001, p. 263.

Giuseppe de Vergottini tras un análisis comparativo de diversas Constituciones encuentra los perfiles constantes del *modelo federal*:

“un ordenamiento constitucional estatal unitario; acogida del principio de separación de los poderes; el reconocimiento en la Constitución del Estado de la garantía de los entes políticos territoriales, que son portadores de los propios ordenamientos integrados con el del Estado unitario; la subordinación de los ordenamientos de los entes territoriales a la Constitución del Estado; el principio contextual de equiparación recíproca entre los ordenamientos de los entes territoriales a la Constitución del Estado; el principio contextual de equiparación recíproca entre los ordenamientos de los entes territoriales menores; el reparto, fijado en la Constitución del Estado, de las esferas de competencia, a su modificabilidad, trámite, procedimientos agravados de revisión, a excepción del principio federal considerado inmodificable; la participación de los entes territoriales políticos en órganos y procedimientos conexos a la ejecución de las funciones del Estado unitario; la solución de conflictos entre el Estado y los entes territoriales y entre estos últimos por obra de un órgano del primero.”⁶⁷

Lucas Verdu considera que “la constitución federal garantiza la autonomía y participación de las unidades componentes en el funcionamiento de la Unión Federal, pero al mismo tiempo, mantiene el grado de unidad que contiene a las tendencias centrífugas de aquellas”.⁶⁸

Kelsen considera que

“el Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones.”⁶⁹

⁶⁷ Giuseppe de Vergottini. *op.cit*, pp. 206-207.

⁶⁸ Lucas Verdu citado por Jacinto Faya Viesca. *El Federalismo Mexicano*, op. cit. p. 33

⁶⁹ Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, op. cit.378.

El autor alemán advierte sobre la incorrección de identificar a la federación con el Estado federal total, entonces propone que coexisten tres tipos de ordenes jurídicos, el del estado federal, el de la comunidad jurídica central y los de los estados miembros.⁷⁰

Peter Häberle, quien parte de una teoría mixta del Estado, considera que el federalismo es un principio de la organización estatal que es esencia de la constitución de la cultura y consiste en una división de poderes vertical que consolida la democracia pluralista. Más que un principio de la organización estatal es un principio material, esencial de la Constitución, cuya producción y recepción procede de los documentos de los estados federales del mundo, que abarcan de *El federalista* hasta *El federalismo compartido*. De esta manera, propone una teoría flexible del federalismo que capta las transformaciones del tiempo y el espacio y permite la expresión federalista en forma variable y completamente individual con elementos teóricos particulares a cada nación.

La justificación interna y las causas de legitimación del federalismo, según Häberle, son:

- a) La legitimación a partir de la teoría de los derechos fundamentales (incluyendo la legitimación proveniente de las libertades culturales).
- b) La legitimación derivada de la teoría de la democracia (incluyendo los aspectos étnicos).
- c) La legitimación derivada de la división de poderes (argumento del control).
- d) La legitimación económica y de política del desarrollo.
- e) Las funciones de integración como argumento en favor del regionalismo.
- f) La dimensión descentralizadora y distribuidora de funciones (el argumento de la subsidiariedad).
- g) Particularmente en Europa, el argumento de política europea (palabra clave: 'la cultura de Europa como diversidad y unidad').⁷¹

⁷⁰ Hans Kelsen, *ibid.* op. cit. pp. 376- 378

⁷¹ Peter Häberle. *Op.cit.* p. 270.

Después de una breve enunciación de las anteriores concepciones del federalismo, siguiendo el método fenomenológico, que extrae los rasgos esenciales que las experiencias individuales poseen en el devenir histórico, se puede concluir que las características del régimen Federal son:

1. El federalismo es producto de un pacto federal realizado entre Estados soberanos que al unirse bajo el poder de un nuevo Estado ven disminuida su capacidad política y dejan de ser soberanos para convertirse en libres y autónomos.

2. Los Estados miembros de una Federación conservan la facultad de organizarse política y jurídicamente, así como de legislar y actuar políticamente en las materias de su competencia.

3. El Estado con régimen federal mantiene la unicidad de la soberanía y el poder que no comparte en su titularidad.

4. Dado que el estado soberano ha reclamado para sí, y con éxito, el monopolio de la coacción física legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas, se reserva, por motivos de conveniencia, la denominación de derecho a aquella ordenación normativa social que se establece y asegura por medio de los órganos especiales de la organización estatal, así como algunas facultades de intervención en los estados.

F) Teorías del federalismo mexicano.

Las Teorías del federalismo en México tienen inevitablemente marca de origen y carga ideológica. Marca de origen pues todas conciente o inconscientemente retoman el problema planteado por Fray Servando Teresa de Mier y Prisciliano Sánchez, es decir, la Federación como un intento de desunir lo unido o una necesidad para evitar la desintegración ante las pretensiones independentistas de la carga ideológica, ya que se alinean a la historia liberal o a la conservadora. Tal vez esa sea una razón que explique la escasez de estudios sobre los derechos constitucionales locales y de la relación

jurídica-administrativa entre las entidades federativas y entre éstas y la Federación a que hace referencia Máximo Gamiz Parral.⁷²

Otros estudios, de diversas instituciones académicas⁷³ han cubierto algunos vacíos informativos, sin embargo, son casi inexistentes aquellos que profundizan en la distribución de competencias, quedando casi como la verdad de la dogmática jurídica mexicana lo que expuso Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa Orihuela, Herrera y Lasso y Mario de la Cueva, quienes sostienen que el federalismo es una cuestión de forma, porque en la práctica en México se ha vivido un centralismo.

Miguel Ramos Arizpe, político y pensador mexicano que fue designado Diputado a las Cortes de Cadiz, donde se convenció de lo benéfico de las diputaciones provinciales y las autonomías regionales, en 1822 fue nombrado Presidente de la Comisión de Constitución del Congreso, sobresalió por su tesis federalista y en octubre de 1824 fue electo Presidente del Congreso. Desde las Cortes de Cadiz se destacó como defensor de la descentralización política y criticó al centralismo predominante en el imperio español. En sus discursos ante las Cortes expuso con claridad los defectos de la dominación centralizada.

Esta situación, afirmaba Ramos Arizpe, tendría solución en el otorgamiento de la autonomía a las provincias para que éstas controlen a sus gobernantes. Otra de las inequidades del centralismo era la administración de justicia, ya que las audiencias de apelación se encontraban únicamente en Guadalajara, México y Chihuahua; con lo que era imposible que la gente de medianos y bajos recursos, recurriesen sentencias y obtuviesen justicia. Ramos Arizpe propuso la creación de juntas gubernativas y tribunales judiciales en cada provincia, sin dividir la ley de la cual todas dependían y recomendaba las bases generales de la constitución. Esto se encuentra en sintonía con

⁷² Máximo Gamiz Parral. *Resurgimiento del estado Federal*, Universidad Juárez del Estado de Durango – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

⁷³ Ver Jorge Papua, Alain Vanneph (comp.). *Poder local, poder regional*, El Colegio de México, México, 1986., Enrique Cabrero Mendoza (coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, CIDE – Porrúa, México 1998., Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coord.). *Federalismo: Congreso Nacional de Ciencia Política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma Metropolitana- Instituto Federal Electoral, México, 1996., Jacinto Faya Viesca (coord.). *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España. México 1996. (revista AMEINAPE No. 1)

la idea de constituir provincias que ejerzan separadamente el poder soberano, poniéndoles frente y de contrapeso al poder despótico de funciones.

Alegó en favor de la independencia de las provincias contra el centralismo, que cada población es una asociación de hombres libres, que se reúnen no para hacer mandados despóticamente por el más fuerte, según sucede en las tribus de bárbaros; sino por uno o más varones prudentes capaces de ser padres de la república y, siendo indudable que la prudencia y demás virtudes que han de adornar a los que mandan los pueblos, se conozcan con más acierto por sus respectivos vecinos, es muy justo dejar a éstos en libertad de elegirlos quedando la aprobación de la autoridad de la provincia con la que quedará abolido para siempre el despotismo.

En sentido similar al expresado por Ramos Arizpe, algunos políticos, juristas y escritores del siglo XIX defendieron al federalismo como una bandera ideológica frente a los centralistas y como justificación de una lucha frente a lo que ellos consideraban opresivo y heredado de un pasado colonial carente de libertad. Manuel González Oropeza hace una compilación de los escritos y folletos de la época, que enaltecen por sus virtudes al federalismo y vituperan al centralismo por sus defectos.⁷⁴

En pleno desarrollo del derecho constitucional mexicano, en el siglo XX, diversos autores abordan en forma sistemática el estudio de la norma fundamental de nuestro país y los autores de esta materia generalmente dedican aunque sea algunas líneas de su obra al estudio del federalismo y hacen más énfasis en el aspecto de técnica constitucional que implica el reparto de facultades entre dos órdenes de gobierno. Intentaré resumir las ideas de algunos de ellos.

Felipe Tena Ramírez sostiene que:

“El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México. Recientes y autorizados estudios de profesores extranjeros, han considerado este fenómeno, Para J. Lloyd Mecham ‘el federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que

⁷⁴ Manuel González Oropeza. El Federalismo. op. cit.

la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista'. Y por su parte afirma Wheare, con referencia a México, Brasil, Argentina y Venezuela: 'Las regiones para las cuales se han instituido gobiernos independientes en estas Constituciones latinoamericanas, no han tenido en muchos casos historia propia y gobiernos efectivos. Han sido divisiones meramente administrativas de un imperio. Han carecido de instituciones políticas propias, de suficiente arraigo para poder resistir la presión de la administración central. Y por esta razón, entre otras, el gobierno federal no ha llegado a ser una realidad en estas repúblicas'."75

Esta afirmación sobre el federalismo en México, que tiene su origen en la distinción que hace Ferdinand Lasalle⁷⁶ entre la constitución real y la escrita, parte de la comparación de la evolución del federalismo en Norteamérica con el mexicano. El autor mencionado, además, analiza como parte esencial del federalismo el reparto de facultades entre los dos ámbitos de gobierno y se adhiere a la idea de que existe una tercera esfera vinculada con la Federación, distinta al gobierno central, que en la constitución se confunde, ya que se emplea el concepto "federación" en sentido impropio, es decir, bajo la acepción de gobierno central.⁷⁷

"los órganos centrales, generalmente llamados federales, no son simplemente titulares de la porción de facultades sustraídas a los estados (en términos del artículo 124), sino que, además, suelen ser representantes del todo llamado Nación"⁷⁸.

Esta circunstancia es lo que complica la distinción entre el ámbito central y el Federal. De ahí la necesidad de identificar las facultades derivadas del pacto federal que se otorgan a las autoridades centrales ya que estas son las que permiten ubicar, sólo en el ejercicio de las mismas, a la Federación por encima de los estados miembros. Esto sucede, por ejemplo, en las relaciones internacionales, en la resolución de conflictos entre los órdenes de gobierno, en el ejercicio del *ius belli*, en las acciones de inconstitucionalidad, entre otros.

⁷⁵ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. op. cit. p. 110.

⁷⁶ Ferdinand Lasalle. *op. cit*, pp 78-84

⁷⁷ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. op. cit., p. 123.

⁷⁸ *Ibid.* p. 123 y s..

Tena Ramírez, en consonancia con Kelsen y Mouskheli, considera que el federalismo es una forma de descentralización política, en la que el estado miembro o federado tiene autonomía constitucional (artículo 41), participa en la elaboración de la legislación federal vía el principio de integración del Senado de la República (artículo 56), derivada de la teoría norteamericana, sin que esto sea esencial en el federalismo, y en la reforma de la constitución, a través de las legislaturas locales (artículo 135), así mismo atiende a un principio de homogeneidad entre el orden federal y los locales (artículos 115 y 116).

“los elementos absolutamente necesarios en el sistema federal, son tres: una zona de materias retenidas por los Estados-miembros (en que opera la autonomía constitucional), una zona de facultades delegadas en los Poderes centrales y un sistema que garantice a los Estados-miembros la conservación del anterior status”.⁷⁹

Por lo tanto, el municipio, que también es una forma de descentralización, se distingue del federalismo, entre otros aspectos, en que no posee la facultad de autodeterminarse legislativamente.

F. Jorge Gaxiola explica que la organización del Estado federal se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos; el federal propiamente dicho y el local. Así el federalismo realiza un fenómeno de unión y no de unidad. El federalismo hace referencia a diversas partes que se unen, que se vinculan entre sí, que antes se encontraban dispersas y que por virtud de un pacto o de una convención esas partes se ligan y se integran al mismo tiempo 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, en tanto que otras de esas características las pierde al trasladarlas de manera irrevocable al cuerpo mayor.⁸⁰ Este autor considera que el rasgo esencial del federalismo es la dualidad de órdenes y resta trascendencia a que la participación de los estados en la definición del Estado federal, es decir, en el proceso de reforma constitucional sea esencial.

⁷⁹ *Ibid.* pp. 137-138.

⁸⁰ F. Jorge Gaxiola. *Algunos problemas del Estado federal*, México, Editorial Cultura, 1941, p.71. citado por Raúl González Schmal, *op.cit.* pp. 85-86

Manuel Herrera y Lasso afirma que

“La Federación, sin confederación previa, lo mismo desde un punto de vista lógico que histórico, puede surgir tanto de la unión de lo dividido como de la separación de lo unido; y éste último fue nuestro camino. ¿Por imitación extralógica? No: por imposición incontrastable del momento; por imperativos de salvación nacional que reconocieron, deplorándolo, los diputados del primer constituyente y hubieron de satisfacer, con apremio, los del segundo.”⁸¹

Jorge Carpizo, en su libro de *Federalismo en Latinoamérica*, así como en el de *La Constitución de 1917*, adopta la definición jurídica Kelseniana de federalismo, la cual propone la existencia de tres distintos órdenes jurídicos. El primero es el general establecido por la Constitución Política, que Madison identifica como el Nacional y Moushkeli, como el ente que otorga unidad al Estado Federal, y los otros dos con el central y los locales que son subordinados al primero y coordinados entre sí.

Señala como características del régimen federal las siguientes:

- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para el régimen interno.
- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

Carpizo califica al federalismo mexicano como centralista en cuanto a lo económico y lo político, con una autonomía local reducida, en esta forma, lo que realmente existe en México es un gobierno de índole central con aspectos

⁸¹ M. Herrera y Lasso. *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p 310. citado por Raúl González Schmal, *op. cit.*, p 97.

descentralizados. Con esta concepción, según este autor, el estado mexicano más que federal parecería ser un estado regional⁸².

Para este autor el estado federal mexicano posee los siguientes principios:

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41).
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté *expresamente* atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).⁸³

Asimismo, arguye que para estudiar y entender el régimen federal hay que tomar en cuenta tres aspectos importantes: El jurídico que implica la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, principio que hace resaltar el aspecto republicano del sistema y nos caracteriza dentro de un tipo o aspecto federal; el económico que ha sido un factor centralizador de importancia primordial. Al recaudar la federación casi una novena parte de todas las contribuciones

⁸² Guisepe de Vergottini. *op. cit.* pp. 326-327. Este autor considera que el Estado regional es aquel que parte de una realidad unitaria y reconoce autonomías regionales para legitimarse. "En realidad los argumento aducidos para indicar una diferencia cualitativa entre el modelo de Estado regional y el modelo de Estado federal (tales como autonomía constitucional, bicameralismo, reparto de competencias residuales, entre otras) parecen sin fundamento".

⁸³ Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales*, op. cit., p. 94.

del país, y al necesitar las entidades federativas la ayuda económica del centro; y el político en sus diversos matices.⁸⁴

Ignacio Burgoa Orihuela considera que la lucha entre centralistas y federalistas fue la lucha de dos partidos: el que quería la vuelta a las tradiciones y a la permanencia de las instituciones políticas, jurídicas y económicas de la colonia y el que buscaba el progreso, la democracia y los ideales liberales. Al vencer el partido liberal al conservador ideológicamente en 1847, la cuestión central-federal no se volvió a presentar en los siguientes Congresos Constituyentes.

En 1857 y 1917, los diputados no discutieron la forma federal del régimen, ya que era aceptada como un deseo del pueblo mexicano y uno de los principios fundamentales para Burgoa, el federalismo mexicano, no proviene de la unión de varios Estados que realizan un pacto federal, como la lógica federalista establece, sino que el federalismo es creación de una nación entendida como pueblo, que mediante un partido progresista presente en todo el país promueve su establecimiento como una forma de control del despotismo federal, como un modo de control del poder subjetivo del Estado.

El sistema federal mexicano, según Burgoa, tiene las siguientes características: las facultades se distribuyen mediante la enumeración de las que corresponden a la federación y las restantes las ejercen las entidades federativas, la Constitución Federal impone limitantes a los particulares de cada entidad, existe una autonomía local democrática, los Estados Federados participan en la expresión de la voluntad nacional y los tribunales federales intervienen en la administración de justicia local, pues mediante el amparo se revocan las sentencias de los tribunales. De ahí que concluya que la forma federal es sólo un asunto histórico y una mera reminiscencia ideológica, que es intangible sin correspondencia fáctica.

Emilio O. Rabasa afirma que el federalismo es el reconocimiento de autonomía a diferentes entidades que se unen a través de un gran pacto, siendo una cuestión

⁸⁴ Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales*, op. cit. p.151.

complicada de técnica constitucional la distribución de las facultades que corresponden a la federación y a los estados.⁸⁵

Para Juan Antonio Martínez de la Serna, los Estados, aún cuando son centros políticos y no meramente organizativos y administrativos, se encuentran como partes atómicas moleculares formando un todo, este todo que los envuelve y representa por medio del pacto federal es la unidad política integral: la Federación. Por tanto, los estados autónomos tienen que existir para que también pueda existir la Federación, ya que ésta es el efecto y los estados, que siendo libres deliberadamente se asocian, son la causa. Bajo su punto de vista nuestra historia se desarrolla a la inversa de los sucesos históricos acaecidos en las trece colonias que habrían de ser los trece primeros Estados Unidos de América y retoma a Lucas Alamán para afirmar que en México la Federación servía para desunir lo unido.⁸⁶

Manuel Villa,⁸⁷ acudiendo al método dialéctico y a la teoría del Estado, señala que el régimen federal está sometido permanentemente a dos fuerzas opuestas centralizadas y descentralizadas del poder lo cual resulta útil considerar cuando se intenta describir en un momento determinado el funcionamiento del régimen federal, en sus diversos aspectos, no sólo el jurídico; cuando se va analizar la toma de decisiones y el grado de participación de las diversas autoridades en ésta.

Esta lógica opera sólo si se reconoce que existe jurídicamente el federalismo, aunque sus expresiones sean distintas. Incluso la autonomía real de una entidad federativa puede ser distinta a la de otra en un mismo momento histórico.

Una teoría jurídica del federalismo no puede explicar las diferencias políticas y sociales que existen en decisiones que adoptan la misma formalidad, por ejemplo, para la ciencia del derecho la firma de un convenio de coordinación por el estado x o y son idénticas, aunque haya motivaciones sociales y políticas diversas.

⁸⁵ Emilio O. Rabasa. "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1824" en Patricia Galeana (comp.) *México y sus constituciones*. 2ª. Ed. CFE, México, 2003. p. 94.

⁸⁶ Juan Antonio Martínez de la Serna. *op. cit.*, pp. 89 y s.

⁸⁷ Manuel Villa Aguilera, *La crisis del intervencionismo estatal en América Latina, Argentina, Brasil, Perú y México 1960 1975*. Disertación doctoral del Birckbeck Collage de la Universidad de Londres, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

Por otro lado, una visión mas comprensiva del fenómeno federal en México considera que hay desigualdades entre las entidades federativas que condicionan su actuar y establecen un límite a su autonomía. En otro estudio, Manuel Villa analiza como influyen concretamente en el federalismo mexicano el presidencialismo, la existencia de un partido dominante, las tendencias centralizadoras del Estado social intervencionista, entre otros factores, sin que estos fenómenos impliquen la cancelación del régimen federal.

Roberto Ortega Lomelí define el federalismo como “una institución propia y peculiar que, si bien abrevió durante su origen en doctrinas universales, ha evolucionado con caracteres propios y peculiares, congruentes con la formación real del país.”⁸⁸

Para José María Serna de la Garza, el sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización, debido en gran medida al sistema político centralizador y acusadamente presidencialista del siglo XX, el cual ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública. Sin embargo, arguye el autor, poco a poco ha ido surgiendo un sistema nuevo que clama por un nuevo diseño institucional que devuelva facultades a los estados y a los municipios pero que a su vez genere las condiciones para lograr coherencia en el actuar público.⁸⁹

Carlos G. Cabrera Beck considera que el federalismo en México es una estrategia político-constitucional que ha servido para consolidar las instituciones.

“Resulta pues el federalismo en una fórmula conciliadora de naturales antagonismos: centralización vs. autonomía; nacionalismo vs. regionalismo; unicidad vs. diversidad; cohesión vs. dispersión; solidaridad vs. particularidad; ejecutividad competencial vs.

⁸⁸ Roberto Ortega Lomelí. *Federalismo y municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.15.

⁸⁹ José María Serna de la Garza. “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano” en Diego Valadés y José María Serna de la Garza (coord.). *op. cit.*, pp.547-583.

normatividad y dirección; materialidad vs. juridicidad; interioridad vs. exterioridad; supra-ordenación vs. coordinación.”⁹⁰

Este autor parte de la idea que el federalismo es un mero acomodo de dos niveles de gobierno y que para ello se utiliza una fórmula política compleja delimitadora y divisorio del ejercicio del poder estatal. En mi opinión, el federalismo es un instrumento técnico constitucional para solucionar conflictos políticos, pero también tiene un contenido ideológico e histórico que da preeminencia a la descentralización de los recursos y al respeto de la autonomía de las entidades federativas. Una postura contraria identificaría al sistema de reparto de facultades en un federalismo con las normas administrativas de distribución de facultades entre niveles jerárquicos de una administración pública en un estado regionalizado.

Jacinto Faya Viesca considera que

“la Federación es, pues, una forma de organización política, que incluye a dos órganos de gobierno. Se manifiesta a través de los dos. Aunque en la práctica, y aún nuestra misma constitución confunden el término Federación como sinónimo de Gobierno Federal. La Federación no es el Gobierno Federal, sino nuestra forma constitucional como están organizados los Poderes públicos. En consecuencia, la Federación cubre por igual al Gobierno federal, y a los Gobiernos de los Estados.”⁹¹

Daniel Moreno hace una descripción del Federalismo mexicano a partir de: la autonomía de los estados, la distribución de competencias, las facultades explícitas e implícitas y la intervención del gobierno federal en los estados. Tras esta descripción afirma que el federalismo mexicano ha quedado reducido a su mínima expresión, mayormente quebrantado, en el orden político, con la existencia de un partido oficial omnipotente, con lo que la realidad federal se ha convertido en lo que algunos llaman un mito.⁹²

⁹⁰ Carlos G. Cabrera Beck. *El nuevo Federalismo Internacional*, Porrúa-Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, México, 2004, pp. 278 -279.

⁹¹ Jacinto Faya Viesca. *El Federalismo*, op. cit. p. 141.

⁹² Daniel Moreno. *op. cit.*, pp. 251-259.

Siguiendo a Mouskeli, Miguel del la Madrid arguye que, la Constitución Federal Mexicana, en su doble aspecto de ley fundamental de la Federación y de estatuto nacional común a los Estados que la integran, contiene varios preceptos que manifiestan la identidad de los principios políticos fundamentales.⁹³

Más que una definición de federalismo Enrique Quiroz , utilizando la metodología de los tipos ideales, hace una descripción de los estados complejos, identificados con el Estado Federal, afirmando que se caracterizan por tener un orden jurídico integral que regula, a la vez, una jurisdicción federal y otra jurisdicción que es la local, y que es distinta en cada uno de los estados o que puede ser distinta. Por tener a la vez una jurisdicción federal y una local en cada uno de los estados, pero ambas supeditadas a la constitución federal, son un pacto federal, con autonomía interna en cada una de las partes integrantes de la federación lo cual significa que las entidades federativas pueden adoptar, incluso, su propio régimen interior y su propia organización política y administrativa.

Asimismo, establece las características esenciales del federalismo como las siguientes: La existencia de dos jurisdicciones, la federal y la de las entidades federativas, coextensas, coexistentes y de igual jerarquía; la aplicación de normas tanto federales como locales directamente a los individuos; la participación tanto de instancias federales como de instancias locales en las reformas constitucionales; y la supeditación tanto de las legislaturas locales como de la federal a la Constitución.⁹⁴

En una definición formalista, Raúl González Schmal considera al Estado Federal como “un territorio propio formado por los territorios de todas las entidades federativas: una población propia, que es la del país entero; y un gobierno propio, el federal, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional”⁹⁵

Para José Francisco Ruiz Massieu, el federalismo, junto con el principio de división de poderes, fue visto en México como una expresión democrática, puesto que

⁹³ Miguel de la Madrid. *op. cit.*,p. 207.

⁹⁴ Enrique Quiroz Acosta. *op. cit.*, pp. 190, 214.

⁹⁵ Raúl González Schmal. *op. cit.* p. 56.

ambos comparten la finalidad de repartir con racionalidad el poder público para evitar, así, despotismos.⁹⁶

Jorge Sayeg Helú considera, desde una óptica más valorativa e ideológica, que el sistema federal viene a ser, “la organización política más a propósito para mantener a salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante una dualidad de gobiernos que se frenan el uno al otro, y en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea.”⁹⁷

G) Un concepto formal del federalismo

La división vertical del poder social crea la convivencia de dos órdenes de gobierno en un mismo territorio. Por lo tanto, una consecuencia del federalismo es existencia de gobiernos locales y uno general que operan con cierta distribución de facultades.

Esta duplicidad puede incrementarse para extender la descentralización política a ámbitos de gobierno más pequeños dentro del orden local o puede limitarse, es decir, que los gobiernos locales posean distintos grados de autonomía dependiendo de su historia y constitución. En México, el municipio libre posee autonomía política y administrativa más no constitucional ni legislativa, por lo tanto, no forma propiamente parte del concepto de federalismo. El fortalecimiento de las autoridades municipales, por medio de la constitución federal, disminuye el radio de acción de los gobiernos locales y, en algunas ocasiones, puede favorecer el aumento de las facultades de la federación.

Kelsen defiende que en el federalismo existe la triplicidad de órdenes jurídicos. Los dos tradicionales más otro responsable de la preservación del orden jurídico en su conjunto, la protección del pacto de la Unión, que además es el que decide la forma de organización estatal para la creación del derecho. Esto es así porque el constituyente y el órgano responsable de garantizar la constitucionalidad son poderes políticos y no se debe olvidar que todo poder político es poder jurídicamente organizado.

⁹⁶ José Francisco Ruiz Massieu. *op. cit.*, p. 19.

⁹⁷ Jorge Sayeg Helú. *op. cit.*, p. 196.

Lo anterior derivada del dogma del principio de la supremacía de la constitución, esencial en el Estado de Derecho, consistente en que esta ley fundamental es donde se establecen las competencias de los órganos del Estado y es la expresión máxima de la soberanía. Esta supremacía importa especialmente en el federalismo en razón de que además de la división horizontal de poderes por funciones, se da una división vertical entre el ámbito central y local, aumentando así la importancia de distribución de facultades entre diversos órganos del Estado y la necesidad de que exista una autoridad que mantenga el orden constitucional.

Entonces, la constitución como norma suprema toma tal importancia que Kelsen propuso que en el federalismo, el cual para él sólo es una forma de creación de derecho, existen tres ordenes jurídicos, uno de los cuales era el constitucional al que se sometían los restantes, el federal y el local, es decir, la constitución define competencias a las que se someten los órganos del Estado, en el ejercicio del poder.

Por ello, elabora una teoría del federalismo desde el aspecto de la dogmática jurídica, referido a una sociedad política determinada requiere de un análisis exhaustivo de la constitución en su conjunto y no limitarse al estudio de los artículos básicos de distribución de facultades, a leyes reglamentarias y convenios de coordinación.

Sin embargo, la descripción e incluso modificación eficiente del régimen federal, en cuanto al reparto de facultades entre los órganos de gobierno, tiene que recurrir a estudiar estos ordenamientos para descubrir el aspecto completo del mismo y diseñar los medios idóneos de distribución de facultades ente los órdenes de gobierno.

H) La descripción del federalismo como método de definición.

La diversidad constitucional de los Estados que han adoptado un régimen federal, ya mediante la institucionalización del poder o la descentralización política de un poder unitario, impide hacer una teoría que establezca lineamientos generales para la integración de la cámara de los estados o la intervención de estos en la reforma constitucional, así como para la distribución de competencias u otro de los aspectos jurídico - políticos.

Maurice Duverger, en sus tratados enciclopédicos, propios de la ciencia política norteamericana, elabora esquemas analíticos, con el propósito de ubicar a los "sistemas" políticos en distintas categorías. De esta forma, sintetiza los fundamentos de cada uno de los regímenes, sin forjar una auténtica teoría del federalismo, pues dedica más tiempo a una útil descripción de ciertas normas constitucionales y sus relaciones con diversas instituciones políticas. Con ello, contribuye aportando al análisis de los federalismos elementos tales como las características del régimen electoral y de los partidos políticos entre otros, sin embargo, (tal vez porque no fuera su intención hacerlo) resulta vago en la aplicación exhaustiva de su modelo a un caso concreto y al abordar el tema de Estado hace una mera exposición de normas jurídicas y principios políticos sin profundizar en las causas.⁹⁸

Entre los tratadistas mexicanos, Fix-Zamudio y Salvador Valencia⁹⁹ emplean esta metodología, utilizando como parámetro de su investigación el caso mexicano.

Este tipo de análisis, en su pretensión por hacer un catálogo de experiencias constitucionales, desestiman el aspecto ideológico, la fuerza de los nacionalismos y lo contingente de la historia de los pueblos, es decir, extraen del análisis jurídico la valoración de las categorías constitucionales y el sentido de las mismas. Con lo que lo "objetivamente" inexistente, lo formalmente contradictorio a lo que realmente ocurría por ejemplo el federalismo soviético, del que se decía que no existía por el grado de centralización del mismo, resultó contener potencialidades autonómicas de gran magnitud que condujeron a su desintegración.

Fix Zamudio y Valencia describen el federalismo mexicano a partir de cinco aspectos:

- Distribución de competencias,
- Elementos del Estado Federal,
- Partes de la Federación,
- Reglas para las entidades federativas

⁹⁸ Maurice Duverger, *op. cit.*

⁹⁹ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2005

- División de Poderes
 - Gobernadores
 - Legislaturas de los Estados
 - Poder Judicial Estatal
 - Derecho Electoral
 - Tribunales contencioso- administrativo
 - Relaciones laborales
 - Convenios
- Estados e intervención federal.¹⁰⁰

Estos autores hacen una descripción de la normativa constitucional respecto a los aspectos mencionados del federalismo.

En el mismo sentido, Jorge Carpizo señala que las características de un Estado federal son:

- “i) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- ii) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- iii) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- iv) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y
- v) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.”¹⁰¹

Tena Ramírez describe al Estado federal como

“un sitio intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos

¹⁰⁰ Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Ibid.*, pp. 996-998.

¹⁰¹ Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit. 239- 240.

de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores, a favor del gobierno central; pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central”¹⁰²

Antonio Jiménez Blanco destaca tres instituciones capitales del federalismo que son:

“el derecho de supervisión de la federación sobre los Länder en cuanto éstos ejecutan Leyes federales, y los subrogados prácticos del mismo, el principio de lealtad al sistema o <<lealtad federal>>, y el principio de cooperación, expresión de un <<federalismo cooperativo>>. Los tres presiden el funcionamiento del sistema entero e impiden su rigidez y la actualización de los riesgos que el principio federal lleva consigo, riesgos que pueden resumirse en el predominio excesivo de uno cualquiera de los dos principios antagónicos que intenta integrar, particularismo y unidad.”¹⁰³

El derecho de supervisión de la Federación en la constitución mexicana se expresa en las facultades de intervención que posee ésta respecto a las entidades federativas y, especialmente, en la garantía que implica la revisión jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación de los actos de la federación y los estados.

El principio de lealtad federal se consigna en las diversas normas que preservan el pacto federal, que van desde las prohibiciones a los estados y reglas de organización política de los mismos, establecidas principalmente en el artículo 116 constitucional, hasta el compromiso de la Federación de respetar la autonomía constitucional de los estados miembros, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 constitucional y el reparto de facultades contenido en el artículo 124 del mismo ordenamiento.

El principio de cooperación se manifiesta en forma significativa en la concurrencia de facultades entre la Federación y los estados en múltiples materias, incluso, en los

¹⁰² Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p. 111.

¹⁰³ Resumido por Eduardo García Rentería en el prólogo de Antonio Jiménez Blanco. *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, supervisión, solidaridad, coordinación. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985, p. 17.

acuerdos para el ejercicio de esta concurrencia, tal y como sucede en la coordinación fiscal o de seguridad pública.

Kelsen desarrolla el concepto formal y describe al federalismo de la siguiente forma:

“El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados “componentes” (o miembros). Las normas centrales generales o “leyes federales” son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la “federación”, mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros. Esto presupone que en el Estado Federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de la legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales.”¹⁰⁴

Esta descripción kelseniana se expresa en la existencia de la constitución federal, expresión del pacto, en el reconocimiento de la autonomía de los estados y la facultad de otorgarse una constitución propia bajo las limitantes que establece el ordenamiento federal. Esta situación crea dos instancias legislativas, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, con facultades definidas y competencia determinada.

Las descripciones anteriores permiten concluir que el concepto de federalismo es lo suficientemente amplio como para contener realidades políticas diversas y que la rigidez en el concepto, que puede ser útil como principio directivo del comportamiento social, no es útil para la descripción de esta categoría política, que por definición es axiológica y se encuentra íntimamente ligada con la cultura constitucional, es decir, el ideal que una colectividad se forja respecto al orden jurídico.

Carlos G. Cabrera afirma que:

“El federalismo ha sido, sin duda, una fórmula harto flexible, que al ser incorporada como modelo constitucional, pudo y tuvo que adaptarse en su *praxis* a la experiencia histórica

¹⁰⁴ Hans Kelsen. *Teoría General del Derecho y del Estado*, op.cit. p.376.

constitucional del estado recipiendario. Ello erradica necesariamente cualquier posibilidad ontológica de modelos federales puros, asépticos o idénticos,,,”¹⁰⁵

Por ejemplo, los principios que menciona Jiménez Blanco, referidos al federalismo alemán, son aplicables a otros federalismos, por lo que son útiles para analizar las normas contenidas en la constitución mexicana. Esta realidad es la que justifica que el federalismo haya sido visto, más que como una forma esencial de ser de un estado, como una técnica de reparto de facultades, que como tal, es un instrumento para el desarrollo de políticas públicas. En esta perspectiva resulta válido disminuir los derechos de las entidades federativas o limitar las potestades de supervisión de la Federación, si la necesidad histórica lo exige y las condiciones de legitimidad del orden social son propicias para cualquiera de las tendencias mencionadas.

Lo cierto que el federalismo, visto desde el punto de vista meramente técnico, revolucionó al Estado moderno, ya que cuestionó uno de sus principios fundantes, la soberanía, que en principio consideró compartida por dos instancias de gobierno. El constitucionalismo rápidamente adoptó al federalismo como una bandera más atractiva a las naciones en proceso de independizarse frente a los pasados coloniales centralistas.

“El constitucionalismo en su versión federativa modificó radicalmente el concepto de soberanía y alcanzó el rango de modelo político clásico dada su atrayente condición original y su naturaleza adaptable a las distintas circunstancias históricas, lo cual lo convirtió en el esquema político más exitoso del mundo. Consecuentemente su implantación formal en diversos países americanos se facilitó antes que en Europa, por tratarse de Estados nuevos que enfrentaron mejor la reforma o destrucción de sus estructuras anteriores”¹⁰⁶

A partir del estudio comparativo de los regímenes federales, el concepto rígido de federalismo dual, con la forma de distribución simple que contiene el artículo 124 constitucional, perdió la utilidad como instrumento de análisis de una realidad político constitucional. El entorno político y el cambio de fuerzas dominantes en un Estado

¹⁰⁵ Carlos G. Cabrera Beck. *op. cit.*, p 279.

¹⁰⁶ *Ibid.* p 279.

condujeron a que las relaciones entre las órdenes de gobierno descritas en este inciso, evolucionaran hacia un modelo similar en los estados constitucionales democráticos y que, incluso Europa, que se vio envuelta en dos grandes conflictos derivados de ideas imperialistas y nacionalistas, medio siglo después haya logrado la unión con base en el principio federalista.

I) Evolución del federalismo: el nuevo federalismo.

William Stewart¹⁰⁷ en su libro *Concepts of Federalism* enumera una serie de adjetivaciones de los regímenes federalistas. Entre este listado se encuentra el de Nuevo Federalismo, término acuñado por el Presidente de los Estados Unidos de América, Richard Nixon, queriendo significar aquel movimiento político de regresar facultades que venía ejerciendo la Federación a los estados de la Unión.

David Henry¹⁰⁸ define al nuevo federalismo como la serie de relaciones jurídico-administrativas establecidas entre unidades de gobierno que poseen diferentes grados de autoridad por área y autonomía jurisdiccional; tras un análisis de esta definición se pueden obtener tres esquemas de relaciones federales: federalismo por áreas, federalismo administrativo y federalismo fiscal.

El federalismo por áreas es aquel que se da entre las distintas competencias gubernamentales. El federalismo administrativo que se refiere a la colaboración de los distintos ámbitos de gobierno y la coactuación en las jurisdicciones federal y estatal. El federalismo fiscal, hace referencia a las relaciones financieras entre los dos ámbitos de gobierno, ya sea en cuestión de impuestos (coordinación fiscal) o en materia de gasto vía subsidio.

Esta forma de concebir el federalismo necesariamente abandona el concepto de niveles de gobierno que supone jerarquía entre uno y otro. La pirámide no es la expresión más afortunada para describir las relaciones que se presentan entre la federación y los estados, aun más cuando se supone que tampoco existen intercambios consistentes entre los mismos, en razón a que ambos se encuentran divididos para el

¹⁰⁷ William Stewart. *Concepts of Federalism*, University Press of America, New York 1934.

¹⁰⁸ David Henry. *Administración Pública y Asuntos Políticos*, (mimeógrafo), 1984.

ejercicio del poder en tres, es decir, los vínculos entre el Poder Legislativo Federal y los ejecutivos locales pueden diferir en contenido y propósito a los que establezca el Ejecutivo Federal con los gobernadores o con las legislaturas locales.

En ese sentido, el modelo de matriz¹⁰⁹ que representa a gobiernos que comparten instituciones comunes y comunicaciones compartidas y que se influyen recíprocamente es la expresión gráfica adecuada para lo que se ha llamado nuevo federalismo, lo que implica el reconocimiento del aumento del pluralismo político y la existencia de innumerables centros de decisión.

Evidentemente, las relaciones concretas entre los distintos entes públicos estatales pertenecientes a los diversos ámbitos de gobierno estarán condicionadas al tamaño y disposición de recursos, serán asimétricas, aunque jurídicamente se presenten en planos de igualdad. El potencial de una legislatura estatal varía dependiendo el actor político con el que se entable la relación, sin embargo, lo que todos comparten es una estructura institucional compartida, que tiene una garantía de respeto, que en el régimen norteamericano, al igual que en México, es la Suprema Corte de Justicia. La estructura institucional no se reduce a las normas constitucionales que se encuentran contenidas en la constitución escrita, sino a una multiplicidad de normas que regulan los aspectos administrativos, legislativos, jurisdiccionales y, sobre todo, fiscales de las relaciones entre los dos ámbitos de gobierno.

En defensa del federalismo en proceso de cambio, Carl Friedrich¹¹⁰ afirma que la objeción que se hace respecto a que el federalismo es incompatible con el desarrollo del moderno Estado social de derecho en sus aspectos de planeación, coordinación fiscal y económica, no puede ser válida en nuestro tiempo, toda vez que la planeación no encuentra su principal obstáculo en el sistema de distribución de facultades, ni necesariamente sirva al ámbito nacional, sino que puede ser un instrumento de coordinación entre los dos ámbitos de gobierno, una especie de cooperativismo para que entre ambos se presente ayuda, empleando para ello los elementos estructurales

¹⁰⁹ Daniel J. Elazar. "Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada" en Alicia Hernández Chávez, (coordinadora) op. Cit. Pp. 153 y ss.

¹¹⁰ Karl J. Friederich *Man and his government*, Nueva York, 1963, p. 89.

del régimen federal e incluso fortaleciéndolos, es decir, el federalismo dual, que privilegia la separación de los poderes, no es la única forma válida de federalismo, ni necesariamente sea la ideal en las circunstancias actuales.

Dieter Nohlen, al referirse al nuevo federalismo alemán, lo define como la combinación de gobierno compartido y gobierno autónomo. La definición supone la diferenciación de por lo menos dos niveles estatales: el de la Federación y el de los estados miembros. De esta forma “los estados federales se distinguen del Estado unitario, no por la circunstancia de la diferenciación vertical –que ambos tienen en común-, sino por el grado de autonomía de los estados miembros y por el modo de su interdependencia.”¹¹¹ Esta última es la que favorece a las relaciones horizontales entre los mismos y al aumento de la coordinación en diversas materias.

Además, en las dos últimas décadas del siglo XX, la dogmática jurídica empezó a mostrar su incapacidad para explicar el fenómeno jurídico en la relación de la norma con lo fáctico y axiológico. El concepto clásico de federalismo era insuficiente para explicar las relaciones de coordinación y cooperación entre los gobiernos y tampoco era útil la explicación de que existía un abismo entre la forma constitucional y la práctica. Una reacción ante esta carencia, expresada con más claridad con lo que se ha conocido como la crisis de la legalidad, fue el abandono de las categorías jurídicas para analizar rígidamente los fenómenos de distribución entre dos entes autónomos.

En esta tradición de revisión del federalismo clásico, José Luis Méndez¹¹², en el estudio introductorio de libro de Deil S. Wright *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, resalta algunos rasgos del comportamiento político-administrativo de los estados actuales, los que, ante la expansión del aparato estatal y del monto presupuestal a principios de los años ochenta, iniciaron estrategias para hacer más eficiente al gobierno y, por esta vía, legitimarlo. Una de las propuestas político-administrativas de esta visión de la administración pública es la

¹¹¹ Dieter Nohlen. “El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro” en Diego Valadés y José María Serna de la Garza, *op.cit.*, p.2.

¹¹² José Luis Méndez. “Estudio introductorio” en Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México 1997.

descentralización de las funciones estatales y la creación de relaciones horizontales, en sustitución de las verticales, las de supervisión o las de mutuo control.

Estas visiones de la naturaleza de las relaciones entre las instancias centrales y las locales dejaron a un lado el concepto de federalismo dual y con base en el nuevo federalismo, más cooperativo y coordinado, que hacía menos énfasis en la distribución formal de facultades, los estados federales recurrieron a figuras jurídicas poco ortodoxas para establecer la responsabilidad de los dos ámbitos de gobierno y descentralizar la vida administrativa de los estados unitarios. En paralelo al nuevo federalismo tomó fuerza la idea de los estados regionales como una forma de descentralizar recursos en los estados centralistas.

Esta circunstancia hizo evidente la conveniencia, como medio de legitimación del Estado, de impulsar una mayor descentralización del poder social y reconocer que para ello era necesario mejorar la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno o administración, tanto en el estado federal como en el regional. Estos procesos, en principio conducen a una mayor reglamentación, como la proliferación de leyes marco, que especifican las facultades de la Federación y los estados, sin embargo, una vez precisados los ámbitos de actuación, la respuesta del Estado en su conjunto mejora sustancialmente con el hecho de acercar la administración al gobernado y descongestionar de funciones operativas a los gobiernos centrales.

Esta nueva concepción de los vínculos político-jurídicos en un federalismo llevó a que fuera modificado el marco constitucional-legal-programático, que por su cercanía, en primera instancia con la teoría de la cosoberanía (los estados son libres y soberanos), tendía (vagamente) a separar las facultades exclusivas de la Federación y los estados o especificar algunas de carácter coincidente o concurrente.

Bajo estos argumentos, a los que no somos ajenos en México, se plantea la pregunta: ¿Cómo conciliar el federalismo dual que establece la constitución con un federalismo coordinado que actualmente existe? En nuestra evolución jurídica, el reconocimiento de la complejidad del reparto de facultades impositivas que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que se ha hecho referencia, fue un punto

de partida de para acercar a los gobiernos por la vía de la coordinación. Esto es plausible sin dejar de reconocer que en la coordinación puede, como ha sucedido, que prevalezca la tendencia centralizadora, derecho de supervisión, sobre la descentralizadora, principio de cooperación.

Lo anterior es un hecho ya que la coordinación intergubernamental en México tiene presencia en el orden jurídico y puede ser dividida por lo menos en dos: la coordinación económica y financiera (fiscal y hacendaria) y la coordinación para la planeación.¹¹³

En sintonía con las tendencias mundiales, en México uno de los objetivos de la reforma administrativa de los años ochenta fue el fortalecimiento del federalismo que para su éxito requería de una reforma política, consistente en la construcción de un orden que permita las relaciones eficaces y eficientes entre el gobierno federal, los estados y los municipios, así como un cambio profundo en las concepciones y actitudes de gobernantes y gobernados respecto al federalismo.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, hubo cambios significativos en la coordinación fiscal, ahora llamada hacendaria, por la intensificación de la coordinación tanto en el ingreso como en el gasto público, especialmente el destinado al desarrollo social, educación, salud, seguridad pública, así como en la coordinación intergubernamental y la planeación regional.

Cabe señalar que en los procesos de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales también se consideran a los municipios y con las reformas de 1983 al artículo 115 Constitucional se dan exclusividad en las fuentes impositivas a estas instancias de gobierno y administración, que son la forma de organización de los estados. Estas fuentes de ingresos propias de los municipios, referidas especialmente a los bienes inmuebles, afecta a los ingresos de las entidades federativas, pero garantizan un mínimo presupuestal al gobierno más cercano al ciudadano. Sin embargo, también se establece la coordinación como forma entablar las relaciones

¹¹³ Luis F. Aguilar Villanueva. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en Alicia Hernández Cháves (coord.). *Hacia un nuevo federalismo*, op. cit. pp. 109-152.

administrativo-políticas entre el estado y los municipios y estos entre sí. Estas reformas constitucionales se inscriben en la visión de mejorar las relaciones intergubernamentales con base en una mayor salud financiera de las instancias de gobierno y, por ende, aumentar la capacidad de respuesta en la prestación de servicios básicos a la población. Otras reformas constitucionales importantes son las fracciones XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K y XXIX-L adicionadas al artículo 73.

Desde esa década los gobiernos federales han impulsado políticas de desconcentración y descentralización de la vida nacional transfiriendo facultades y recursos a los gobiernos locales, especialmente en materia de salud, educación, protección del medio ambiente, desarrollo urbano, seguridad pública, turismo, deporte, entre otras. El movimiento hacia un nuevo federalismo es acogido en México como parte de la estrategia de “adelgazamiento” de la administración pública federal y como sinónimo de modernización.

El nuevo federalismo mexicano se orienta a un análisis de disposiciones constitucionales y legislativas en las que se establecen los lineamientos del federalismo y la distribución de competencias, desde el aspecto jurídico, sin que se desconozca que existe una realidad más vasta, en el que la autonomía real de las entidades federativas aumenta o disminuye.

El constituyente, el legislador y las autoridades administrativas han efectuado una labor prolija, con el propósito de ordenar el federalismo a las circunstancias económicas y políticas actuales, caracterizadas por la crisis del Estado de bienestar y la retracción de las administraciones públicas.¹¹⁴

La llamada "reforma del Estado" ha sido posible debido a que se ha fortalecido el ámbito federal de gobierno al trasladar responsabilidades a los estados federados (por

¹¹⁴ Alicia Hernández Chávez “Las tensiones internas del Federalismo mexicano” en Alicia Hernández Chávez (coord.). *op.cit.* pp. 31-34 Esta autora considera que a partir de la década de los setentas y ochentas, como una reacción al Estado benefactor y su propensión a la centralización, se conforma una nueva matriz del federalismo mexicano, es decir, las instituciones en su conjunto se orientan a la descentralización de las facultades de gobierno, no como una mera reubicación de las oficinas administrativas de la federación, sino como una transferencia real de responsabilidades y toma de decisiones administrativas a los estados.

ejemplo, salud y educación) y a que se han establecido los procedimientos jurídicos administrativos necesarios para aprovechar el esfuerzo social local y nacional.

Este nuevo andamiaje jurídico iniciado con el programa de Reforma administrativa¹¹⁵ consolidó la tendencia a la desconcentración y descentralización durante el sexenio de 1982 - 1988 con reformas constitucionales a los artículos 25 (rectoría económica del estado), 26 (sistema de planeación democrática), 115 (fortalecimiento municipal) y una serie de leyes federales, acompañadas de otras locales, que ahora sirven para coordinar acciones en numerosos campos de la vida nacional. La descentralización de la vida nacional que comenzó con una mera descentralización administrativa (decreto que obliga a las dependencias federales a crear delegaciones en las entidades federativas), en la práctica ha avanzado apoyándose en los convenios de coordinación y se ha profundizado en los últimos años con las adiciones al artículo 73 constitucional mencionadas y la expedición de leyes marco que regulan la concurrencia. Asimismo, existe un discurso gubernamental, expresado en los planes nacionales de desarrollo y programas de gobierno, que promueve acciones en ese sentido.

La complejidad de la normatividad del federalismo ha aumentado aceleradamente, sin embargo, las zonas oscuras de las facultades compartidas por ambos ámbitos de gobierno han disminuido, con lo cual también se reducen los conflictos competenciales y mejoran los servicios públicos en que intervienen ambas autoridades. La regulación de la cooperación entre los poderes locales y Federal ha contribuido a aumentar la certeza entre las relaciones entre estos ámbitos de gobierno en beneficio de la legitimidad del Estado y esa es una de las razones por las que una clasificación de las facultades que se reparten entre las autoridades federales y locales es conveniente.

J) Breve análisis jurídico constitucional del régimen federal mexicano.

En conclusión de lo expuesto en este capítulo, se puede afirmar que el régimen federal tiene como característica primordial la existencia de dos ámbitos de gobierno

¹¹⁵ Blanca Torres (comp.) *La descentralización Administrativa*. El Colegio de México, México, 1986.

material y espacialmente distintos. En la teoría clásica constitucional del federalismo dual, ambos coexisten totalmente separados pretendiendo convertirse uno en el control del otro, esta teoría supone una forma de dividir el poder y limitar las ambiciones locales o federales, según sea el caso.

En la Constitución Política que nos rige, se adoptó un régimen federal compuesto por estados libres y soberanos (artículo 40 Constitucional). En esencia, este acuerdo fundacional consiste en que los estados miembros de la Federación Mexicana se someten a las disposiciones de la Constitución Política limitándose en su actuación y competencia a ciertas materias y sus determinaciones jurídicas extrínsecas y el gobierno federal, por su parte, se compromete a respetar la autonomía estatal en todo lo concerniente a la organización interna de las entidades federativas, con algunas facultades de intervención.

Enrique Quiroz puntualiza diversas características del Estado federal:

“a) existe una jerarquía, que implica sometimiento tanto de las entidades federativas como de la federación a la Constitución federal; b) lo que caracteriza a las entidades federativas en su autonomía; y, c) el ámbito de actuación de la federación y de las entidades federativas deviene de la Constitución e implica una distribución de competencia y no una situación de jerarquía entre la federación y las entidades federativas.”¹¹⁶

Esta definición privilegia el aspecto técnico de reparto de facultades y se extrae de los fundamentos jurídicos del régimen federal mexicano que son los artículos 40, 41, 103 y 124 de nuestra ley fundamental.

El artículo 40 consigna la forma del régimen, el 41 la existencia de un pacto federal, el 103 la garantía del sistema de distribución de facultades y la pacífica convivencia entre los estados miembros de la federación y el 124 el principio del

¹¹⁶ Enrique Quiroz Acosta. *op. cit.*, pp. 212-113.

sistema de distribución de facultades, que prevalece entre la Federación y los estados, pero que ha sido modificado para el Distrito Federal.¹¹⁷

a) Pacto Federal.

El pacto federal implica la renuncia de los Estados miembros a actos de soberanía, la aceptación de las limitaciones constitucionales ya absolutas o relativas (artículos 108, 117 y 118), así como de la necesaria coparticipación de los distintos ámbitos de gobierno en las decisiones sobre la organización del Estado, ya sea directamente en el poder Constituyente permanente, según lo establece el artículo 135,

“Artículo 135. La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el congreso de la unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El congreso de la unión o la comisión permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”¹¹⁸

o indirectamente en el bicameralismo, en especial en la Cámara de Senadores, cuyo fundamento de existencia es la representatividad territorial.

“Artículo 56. La cámara de senadores se integrara por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el distrito federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que

¹¹⁷ El Distrito Federal, que es una de las instituciones básicas del federalismo, no es objeto de este estudio. Baste mencionar que por reforma del artículo 122, con respecto a esta entidad federativa, el principio de reparto de facultades se modificó estableciéndose que la federación era la facultada originariamente y el Distrito Federal sólo podrá llevar a cabo aquellas facultades que expresamente se le otorguen.

¹¹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 24 de Marzo de 2006.

encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en numero de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos.

La cámara de senadores se renovara en su totalidad cada seis años.”¹¹⁹

Hay que señalar que con la reforma de Agosto de 1996, que establece los senadores de representación proporcional, el principio de representación territorial de este órgano colegiado, si bien es cierto no se cancela, por lo menos si incorpora otro elemento. Las tres cuartas partes del Senado es electo bajo el principio original del federalismo, como representantes de las entidades federativas, y un cuarto en atención a la conveniencia y estrategias de los partidos políticos, que no necesariamente está reñido con el otro principio. El Senado como cámara de los estados es un rasgo del federalismo, sin embargo, para Tena Ramírez este no es esencial, sino accidental, en cambio, Jorge Gaxiola considera lo contrario. En esta última postura se encuentran quienes consideren que la última reforma a la integración del Senado, que incluye senadores electos bajo el principio de representación proporcional, es un retroceso del federalismo mexicano.

También dentro del pacto federal se considera las condicionantes a la autonomía constitucional de los estados miembros que, en su mayoría, están contenidas en el artículo 116 y que conforman los rasgos mínimos de homogeneidad, cuya existencia propicia una convivencia armónica entre distintos ámbitos de gobierno.

De los principios fundamentales del pacto federal se encuentra la intervención de cualquiera de los ámbitos de gobierno en el quehacer jurídico político del otro con el propósito de conservar y fortalecer la unión o garantizar el respeto a la autonomía de los estados miembros.

¹¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 24 de Marzo de 2006.

La primera forma de intervención, que considero la más importante, es la vinculativa, en otras palabras, aquella que obliga al gobierno local o federal a acatar un mandamiento del otro ámbito gubernamental.

La segunda es la intervención coadyuvante consistente en que un ámbito de gobierno, ya sea por ministerio de ley o por convenio, realiza actividades tendientes a cumplir la legislación o facultades correspondientes del otro ámbito de gobierno.

Estas intervenciones, para algunos autores como Kelsen, no pertenecen al ámbito federal de gobierno, sino un tercero conocido como constitucional que se superpone al federal y local. Sin embargo, por ser las autoridades federales quienes son las garantes de este orden suprafederal y constitucional, suele haber confusiones entre el orden federal y el constitucional en la práctica y en ocasiones hasta en la teoría.

Todo régimen federal requiere, para su existencia, tener una definición del ámbito territorial de acción de cada uno de los Estados miembros y del gobierno federal; así como una distribución de facultades entre los distintos ámbitos de gobierno. El territorio, que es el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado, en el que se ejerce la potestad en forma exclusiva con respecto a otros estados, en el federalismo presente una dualidad y, por lo tanto, plantea la necesidad de determinar como se delimita el poder dentro de los procesos de descentralización política.

En nuestro país la descentralización política se da en tres esferas: la federal, la local y la municipal.

El ámbito de acción territorial del gobierno federal se encuentra descrito en el título segundo, capítulo segundo, titulado; las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

El territorio nacional se integra de manera siguiente:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la federación;

- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.”¹²⁰

En el artículo 43 del mismo capítulo se señalan los Estados miembros de la federación.

“Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”¹²¹

Hay que señalar que desde el 8 de octubre de 1974 el artículo sólo se refiere a los estados libres y soberanos, toda vez que los últimos territorios creados por la Constitución de 1824 se transformaron en entidades federativas en los términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 73 constitucional que fue derogado en el mismo decreto que suprimió la figura de territorio.¹²²

Originalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 se establece que el propietario originario de tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional es la nación, es decir, la federación considerada como la representante de la unión de los

¹²⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 4 de Abril de 2006.

¹²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 4 de Abril de 2006.

¹²² Ver Manuel González Oropeza. “Comentario al artículo 43” en Miguel Carbonell (comp.). *op. cit.*, pp. 135-140 El autor hace una descripción de la evolución de los entidades federativas, así como el desarrollo de la división territorial del estado mexicano.

estados, no como ámbito de gobierno central.¹²³ Esta postura es válida sólo si se parte de la falsedad de la teoría de la cosoberanía del federalismo. Desde el punto de vista Kelseniano, es correcto atribuirle a la Federación el dominio del territorio y los órdenes de gobierno una fuerza vinculativa respecto a las personas, en determinadas competencias, dentro de un espacio concurrente para los gobiernos locales y federal. En ese sentido, la determinación de un territorio a una entidad federativa posee el efecto de otorgar una jurisdicción específica, con facultades definidas conforme al reparto adoptado y excluir a los demás órdenes de gobierno. Esta situación jurídica se expresa en las reglas constitucionales para normar la territorialidad de las leyes locales establecidas en el artículo 121 fracciones I y II:

“I. Las leyes de un estado solo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de el;

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación;”¹²⁴

El ámbito de competencia territorial de cada entidad federativa (los estados y el Distrito Federal) se define en sus propias constituciones sin haber una exactitud total y esa imprecisión deriva del texto constitucional

Esos límites son imprecisos por la forma en que fueron consignados desde la constitución de 1824, que dejó al legislador común la determinación de los mismos, lo cual nunca sucedió y por la que se adoptó tanto en la constitución de 1857 como en la de 1917 en la que se determinó en el artículo 45 que “Los Estados y Territorios de la

¹²³ Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional mexicano. op. cit. pp. 176 y ss. Este autor expone las razones por las que el territorio nacional pertenece a la Federación, que es una entidad diversa a los estados miembros y al gobierno central y que representa a la Unión y, por lo tanto, el *dominium* sobre el territorio lo mantiene esta entidad en forma soberana, con respeto al imperio que los órdenes de gobierno poseen sobre las personas. Para fortalecer su argumento se apoya en la fracción XIX del artículo 73 constitucional que otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos, aunque en el artículo 132 hay una aparente oposición “Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión: más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva”.

¹²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 4 de Abril de 2006.

Federación conservan su extensión y límites que hasta hoy han tenido”¹²⁵. Por ello, el constituyente, previendo posibles pugnas por razones de límites, establece dos procedimientos para solucionar los conflictos:

El primero, establecido en el artículo 46 que afirma que los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, la arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución. Este medio es un procedimiento amistoso y solamente se convalidará el convenio si existe ratificación del Congreso de la Unión, según lo establece la fracción IV del artículo 73 y el artículo 116 constitucionales.

El segundo, es por vía judicial, para lo cual la autoridad competente para resolver el conflicto es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución, es decir, con una sentencia dictada por un tribunal de única instancia.

En cuanto al territorio del Distrito Federal la historia es más compleja y vinculada con el debate sobre la conveniencia de que la sede de los poderes de la Unión se ubicaran en la ciudad de México, que había sido la capital de la Nueva España. González Oropeza hace una breve exposición de la historia geográfica de esta entidad federativa, en la que destaca la indefinición constitucional de los límites del mismo. Esta misma postura la sostiene Ríos Estavillo, agregando que existen errores técnicos jurídicos en la determinación de los límites, puesto que en 1824 se ordenó, en el artículo tercero transitorio del decreto de creación del Distrito Federal, que el gobernador del mismo y el de México nombrarían cada uno un perito para que entre ellos demarcarán el territorio, cuyo centro era la gran plaza y su radio de dos lenguas y esto no sucedió sino hasta 74 años después y el gobernador de Morelos nombró, además, otro perito.¹²⁶

“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

¹²⁵ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales 1808-1975*. op. cit. p.839.

¹²⁶ Juan José Ríos Estavillo, “Comentario al artículo 44” op. cit. pp. 143-145.

estado del valle de México con los límites y extensión que le asigne el congreso general.”¹²⁷

Aunque en este caso, en contraste con las demás entidades federativas, esta disposición tenía un vínculo en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, que ratificaban los convenios firmados con los estados de México y Morelos, que fijaba los límites del Distrito Federal. Dichos decretos son referenciados en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 y en el tercero del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.¹²⁸

Un aspecto importante del federalismo es la ubicación de la sede de los poderes de la Unión y las consecuencias jurídicas y políticas de la decisión que sobre el particular tome el constituyente. Conforme a la Constitución existe un estado miembro en potencia, el Estado del Valle de México, en los términos del artículo transcrito.

Esta redacción y la peculiar organización política administrativa del Distrito Federal, en la que sus habitantes no tenían autoridades electas en forma exclusiva, sino que la nación en su conjunto participaba en la designación de sus gobernantes y del órgano colegiado que fungía como la legislatura local (el Congreso de la Unión), avivó la idea de constituir el estado 33 y provocó una demanda ciudadana por modificar el estatus político del Distrito Federal, que sin dejar de ser el asiento de los poderes federales, ahora sus autoridades, el jefe de gobierno, la asamblea legislativa y los jefes delegacionales, son electas por sus habitantes a partir de la reforma de 22 de agosto de 1996, especialmente al artículo 122 de la constitución, que sustituyó a la fracción VI del artículo 73 y establece la organización política de esta entidad federativa y los principios a los que debe someterse el Estatuto de Gobierno que expida el Congreso de la Unión.

El artículo 122 distribuye las facultades entre los distintos órganos de gobierno pertenecientes a dos niveles. En principio, el gobierno está a cargo de los Poderes de la Unión y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal. Esta circunstancia genera que haya necesidad de distribuir las competencias entre ambas

¹²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 4 de Abril de 2006.

¹²⁸ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*. Op.cit. p. 185 y ss.

instancias y el sistema adoptado es distinto al que establece el artículo 124, que reparte las facultades entre la Federación y el resto de las entidades federativas.

Las facultades expresas para legislar se conceden a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión conserva esa facultad en aquellas materias que no hayan sido otorgadas al órgano local, es decir, las facultades residuales. La expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es el equivalente a la constitución local, es expedido con por el Congreso de la Unión, el procurador de justicia es nombrado por el Presidente, así como el responsable de la seguridad pública y el Senado de la República puede remover al Jefe de Gobierno por causas graves, con lo que se mantiene una diferencia sustancial con las demás entidades federativas, aunque en los incisos E, G y H establecen similitudes.

Además, el artículo 122 contiene cinco bases que el Congreso de la Unión debe respetar en la emisión del Estatuto de Gobierno, cuyo propósito es parecido a lo regulado en el artículo 116 y que pretende homogenizar el gobierno de las entidades federativas y preservar los principios de organización política del estado mexicano.

La erección del estado del Valle de México es facultad del Congreso de la Unión, sin la intervención del Constituyente permanente, conforme a lo establecido en la fracción V del artículo 73, toda vez que el Congreso está facultado para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, sin intervención de las entidades federativas más que la que corresponde al principio de representación de los estados en el Senado.

Finalmente, la modificación de las partes integrantes de la federación se somete a procedimientos constitucionales establecidos en las tres primeras fracciones, si consideramos la fracción II, derogada en 1974 al desaparecer los territorios federales, del artículo 73; en dichos procedimientos, que en estricto sentido deberían ser competencia del poder constituyente permanente y no del Congreso de la Unión; se pone de manifiesto una característica del régimen federal consistente en la intervención de los ámbitos de gobierno para la modificación de la organización política.

La delimitación de los límites entre las entidades federativas, en forma amistosa, por convenio, corresponde al Congreso de la Unión, en los términos de la fracción IV del artículo 73. La naturaleza de esta facultad es debatible, en razón a que previo a su ejercicio debe existir un consenso entre los estados involucrados y, por lo tanto, la intervención de la autoridad federal es meramente formal, sin mayor contenido que evitar que se produzcan efectos jurídicos válidos a través de un tratado entre los estados miembros de la unión, lo cual es contrario a la esencia del Pacto Federal.¹²⁹

b) Garantía constitucional del pacto federal.

El pacto político constitucional que crea una federación tiene los siguientes supuestos: un ordenamiento estatal unitario contenido en la Constitución Federal, la subordinación de los órdenes jurídicos, central y locales, a esta norma, la existencia de por lo menos dos esferas de competencias del Estado, fuente de posibles conflictos de aplicación e interpretación de los ordenamientos equiparables y coextensos con materias diferenciadas, y el reconocimiento de que la solución de los conflictos pertenece a uno de los órganos del ámbito federal.

En la teoría del estado constitucional la elaboración doctrinal conduce a que el referente último para conservar la legitimidad del Estado es la Constitución y que el ente estatal responsable de verificar que las autoridades, tanto centrales como locales, cumplan con lo mandado por ésta son los órganos jurisdiccionales. La cooperación y coordinación entre las esferas de gobierno tienen como límite lo establecido por la Constitución y la aplicación de este principio es la expresión de la supraordenación del orden federal sobre el local, de la supremacía de la constitución federal expresada en el artículo 133:

“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 republica, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglaran a dicha constitución, leyes y tratados,

¹²⁹ *Ibid.* pp. 182-185.

a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”¹³⁰

Esta supremacía basada en la norma jurídica que regula la conducta de los órganos del poder público y la subordinación de éste al ordenamiento en vigor es el fundamento del Estado de derecho, que permite subordinar la ley a la ley fundamental y con ello la Constitución se manifiesta como la base del ordenamiento jurídico, lo que conduce a la jerarquización de la norma jurídica, en cuya cúspide aparece la Constitución.

A partir de esta supremacía se lleva a cabo la labor interpretativa del sistema de reparto de competencias entre el centro y la periferia y esta forma de resolver conflictos es la garantía primordial del pacto federal. Si bien es cierto, que el principio federativo tiende a sustituir los métodos impositivos de los estados unitarios, a través de la búsqueda de cooperación que implica el reconocimiento de las autonomías locales y, por ende, del pluralismo político, también es factible que el conflicto se plantee ante la existencia de dos autoridades coexistentes y es indispensable que se prevea un procedimiento para solucionarlo.

La garantía del pacto federal, en algunos estados no occidentales, en términos de lo expuesto en la teoría del estado constitucional, se ubica en órganos distintos al jurisdiccional, tales como partidos políticos únicos o dominantes o la concentración de los poderes en el ejecutivo federal.¹³¹ Sin embargo, el nexo entre el federalismo y el estado constitucional se encuentra en que no basta que haya descentralización política vertical o regional, sino que también la haya horizontal o funcional, es decir, división de poderes, en la que la función jurisdiccional la desempeñe un órgano del estado independiente, profesionalizado, imparcial y objetivo, que sea el garante de la constitución.

¹³⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 4 de Abril de 2006.

¹³¹ Carl Schmitt. *La defensa de la constitución*. Editorial Tecnos, España, 1983. Este autor argumenta que el control jurisdiccional como garante de la constitución política de un estado es insuficiente debido a que la norma por sí misma no tiene la fuerza suficiente para conservar su vigencia en un estado de excepción y, por lo tanto, en última instancia el ente que garantiza la existencia de la constitución es aquél capaz de imponer determinados principios de organización política en un momento determinado.

La defensa de la Constitución, que es la posibilidad de perpetuarse o de lograr la estabilización de un sistema institucional u orden jurídico, encuentra la expresión inmediata en confiar a los jueces la tarea de verificar que los actos de las autoridades se sometan a las prescripciones constitucionales. En ese sentido, la garantía del pacto federal es igual a la defensa de la constitución y las modalidades en que se presentan varían dependiendo de los criterios que se adoptan en los derechos positivos. Cuando el objeto de la defensa es el pacto federal necesariamente el órgano competente para llevarlo a cabo debe ser uno que pertenezca a la esfera federal.

Evidentemente, existen modalidades de defensa extra-jurisdiccionales como: a) las prohibiciones normativas contenidas en la propia norma, como aquella establecida en el artículo 49, que proscribire que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, b) los instrumentos técnicos que protegen la modificación del texto, es decir, la rigidez del procedimiento de modificación constitucional, que establece el artículo 135 constitucional, c) el derecho a resistirse o a oponerse a una disposición inconstitucional como garantía del abuso de la autoridad federal o estatal, que se expresa en la obligación que se impone a los servidores públicos de prestar protesta de guardar la Constitución y las leyes que emanen de ella, d) las sanciones a los servidores públicos que violen las normas constituciones a través del llamado juicio político, consignado en el artículo 110 y e) la oposición real a una situación jurídica formal ilegítima como puede suceder en el caso de una rebelión, lo que en la doctrina se ha identificado como el derecho a la revolución, que el orden constitucional mexicano no reconoce:

“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 publico 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.”¹³²

También, dentro de la tradición schmittiana, se presenta el control político de defensa de la constitución, que puede estar reconocido en la misma norma a órganos estatales que ejercen funciones de dirección, un ejemplo de esta circunstancia es la facultad otorgada al ejecutivo federal en acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, para suspender las garantías individuales o ser una mera expresión de una voluntad política que se manifieste en un momento de excepción.

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los estados unidos mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la procuraduría general de la república y con aprobación del congreso de la unión, y, en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...”¹³³

El control jurisdiccional, en sus dos formas, difuso y concreto, es la garantía propia de un estado constitucional y consiste en la verificación de un órgano distinto al directivo, ya sea del ejecutivo o legislativo, que se pronuncia sobre la constitucional de los actos emitidos. El control difuso permite que cualquier juez sea la instancia competente para verificar la compatibilidad de la actuación de la autoridad con la constitución, propio de la tradición anglosajona. En cambio, en el control concreto esta facultad se otorga a órganos ad hoc, como tribunales constitucionales, para llevar a cabo esa función, que tiene un antecedente importante en la corte constitucional austriaca instituida en 1920.

¹³² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 4 de Abril de 2006.

¹³³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 4 de Abril de 2006.

El juicio de amparo es la institución que establece el control jurisdiccional de la constitución, en los términos establecidos en el artículo 103:

“Artículo 103. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del distrito federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del distrito federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”¹³⁴

Las dos últimas fracciones se vinculan directamente con el federalismo, puesto que establece los dos supuestos que se pueden presentar derivados de la convivencia entre dos órdenes jurídicos en un mismo territorio, por lo que el juicio derivado de estos supuestos ha sido llamado “amparo soberanía”, aunque en la práctica ha quedado subsumido por el amparo de garantías individuales. Las reglas del juicio de amparo se contienen en el artículo 107 y la Ley de Amparo.¹³⁵

En específico, el amparo contra leyes es el que se encuentra vinculado más estrechamente con el principio de supremacía constitucional, toda vez que en el mismo se impugna la constitucionalidad de determinada ley y los demandados son los órganos involucrados en la creación de la norma o se solicita revisar la legalidad de una resolución judicial ordinaria, que en su emisión se apartó de la ley, haciéndose valer ante los Tribunales Colegiados de Circuito en forma directa.

La regularidad de las normas jurídicas con respecto a la constitución se preserva, además, con la acción de inconstitucional y la controversia constitucional a que se

¹³⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Consultado el 4 de Abril de 2006.

¹³⁵ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, “Comentario al artículo 103” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Consejo de la Judicatura Federal y UNAM, México, 1997. t. II, pp. 1030-1036

refiere el artículo 105, cuyos antecedentes es el artículo 137 de la Constitución de 1824 que establecía:

“137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que debe recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó...

-IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro....”¹³⁶

Otro antecedente es el 115 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana:

“Artículo 115. El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Substituirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes.”¹³⁷

Finalmente, el artículo 98 de la Constitución de 1857, que es similar al artículo 105 de la Constitución de 1917 vigente hasta el 31 de diciembre de 1994:

“Art. 98. Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas que la Unión fuera parte.”¹³⁸

Con la redacción del artículo 105 vigente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consolida la dimensión de Tribunal Constitucional de este órgano jurisdiccional puesto que las declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes producen efectos generales en el momento que dirime controversias entre los tres niveles de gobierno.

¹³⁶ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, op. cit., p 188.

¹³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Bases Orgánicas de la República Mexicana* en <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf> Consultado el 4 de Abril de 2006.

¹³⁸ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, op. cit., p 623.

La controversia constitucional resuelve conflictos entre órdenes de gobierno u órganos normativos y no necesariamente está vinculada con la constitucionalidad de los actos, por lo que es un control de la regularidad jurídica en general y, excepcionalmente, constitucional.

La acción de inconstitucionalidad, que es una figura adoptada en la reforma constitucional de 1994, es un proceso en el que a un órgano o fragmento de órgano se le reconoce interés legítimo para acudir ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a solicitar el control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales.

El control jurisdiccional de la regularidad constitucional del orden jurídico es una de las principales garantías del pacto federal y es complementado por las facultades de intervención de la federación en las entidades federativas.

c) Sistema de reparto de facultades.

Una vez analizados los aspectos fundamentales del pacto federal y la garantía del mismo, me avocaré al estudio del sistema distribución de facultades, que es una consecuencia lógica del federalismo y, para algunos autores, la esencia del mismo.

Tena Ramírez sobre el particular afirma:

“El reparto en concreto de las zonas se realiza de distinta manera en cada constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.”¹³⁹

Para llevar a cabo este reparto existen tres sistemas:

- a) El que hace una enunciación de facultades para el ámbito federal quedando lo no ahí considerado como facultades locales.

¹³⁹ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional mexicano*. op. cit. 112.

- b) El que consigna expresamente las facultades locales y el resto para el gobierno federal y
- c) Aquel que enuncia las facultades exclusivas de ambas esferas de gobierno, dejando facultades compartidas sin definición precisa.

A estos sistemas generales, se les agregan matices consistentes en prohibiciones absolutas o relativas a un ámbito de gobierno, en la posibilidad jurídica de definir por el legislador común la distribución de facultades, las facultades implícitas y explícitas, así como en la concurrencia, coincidencia y coexistencia de facultades.

En México, el sistema adoptado lo establece el artículo 124, en el cual se limita a la federación a ejercer facultades que expresamente le hayan sido concedidas correspondiendo el resto, a las entidades federativas, como se estableció en la Constitución de 1857 y en la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América. Dicho principio supone que los Estados miembros, los componentes originales antes del pacto federal, sólo transfieren el grupo de facultades reservándose el resto para su ejercicio, además que pretende la limitación del poder del gobierno federal.

En mi opinión, el federalismo mexicano, tiene tres elementos fundamentales: el pacto federal, la garantía constitucional del mismo y el sistema de reparto de facultades, que es el aspecto técnico-constitucional.

El primero de los elementos tiene una connotación política importante y proviene de una decisión fundamental de los constituyentes y para existir debe reconocer la autonomía constitucional a las entidades federativas y establecer los medios para que los estados miembros participen en la integración de la voluntad nacional, que en específico en México, son el Senado y el constituyente permanente.

El segundo esta unido sustancialmente al pacto federal y consiste en las facultades que la constitución concede a la Federación, tanto ejecutivas, legislativas y judiciales, para que la unión persista. El principio de supervisión que las autoridades federales ejercen sobre las locales y que favorecen a la homogeneidad y al

fortalecimiento de la identidad político-administrativa. Por supuesto que su ejercicio, desde cierta perspectiva, puede considerarse como transgresor de la autonomía de las entidades federativas.

El tercero es el objetivo primordial de este trabajo, elaborar una clasificación de las facultades repartidas entre los dos ámbitos de gobierno, y que considero que en los últimos años ha tomado una mayor relevancia. Las buenas intenciones de fortalecer la unión de estados federados pueden verse frustradas si las condiciones de convivencia no son lo suficientemente precisas y ciertas, lo cual es más evidente en un contexto de cambio del federalismo, en el que se abandona el concepto clásico dualista por uno coordinado o cooperativo.

Sin embargo, esta evolución del federalismo debe tomar en cuenta los aspectos ideológicos y políticos del concepto, porque la técnica carece de sentido, sin una orientación valorativa, es decir, el reparto de facultades se mueve en un equilibrio delicado entre quienes exigen mayor autonomía local y quienes vigilan por la permanencia de la unión con equidad y justicia para las partes integrantes. En ese sentido, el federalismo seguirá siendo tema de debate político y el reparto de facultades siempre será producto de procesos en los que participen diversas fuerzas políticas.

IV. REPARTO DE FACULTADES ENTRE LOS PODERES FEDERAL Y LOCALES.

A) Premisas

Una teoría completa del federalismo tiene que analizar el aspecto técnico constitucional, que es la forma de repartir las facultades entre los diversos ámbitos de gobierno. En este trabajo sólo intentaré hacer una descripción de la forma en que el Estado mexicano ha solucionado este reparto y proponer una clasificación de tipos de facultades que han sido concedidas a la Federación y a las entidades federativas.

La perspectiva del estudio desborda el enfoque estructural-formal, propio de la distribución de las funciones legislativas entre dos órdenes jurídico-políticos diversos y la ideología del Federalismo fundacional de las trece colonias norteamericanas, llamado federalismo dual, que considera a esta forma de régimen político,¹ es un sistema de pesos y balanzas, con el propósito primordial de controlar al poder del Estado.

Hay que señalar que, aunque es un tema que se expresa necesariamente de alguna forma jurídica, esta distribución de las atribuciones es un asunto eminentemente político, por ende, polémico. Esta materia no pocas veces ha sido objeto de airados debates y continúa siendo una fuente de conflictos.

En México, la forma de distribuir facultades entre la federación y los estados evolucionó a partir del modelo norteamericano, que es conocido como rígido porque, en principio, sólo puede ser modificado por el constituyente y no es una decisión del legislador común, es decir, tiene un rango constitucional, tal y como sucede en México.

El principio de reparto de facultades está contenido en el artículo 124 constitucional:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta

¹ Carlos Matute González. *op. cit.* En este trabajo, expongo las razones por las que el Federalismo no se debe considerar como una forma de Estado, sino una forma de régimen político y esta postura se fundamenta en las ideas de Nicolás Poulantzas, Herman Heller, Carl Schmitt y Max Weber y en el hecho de que el federalismo es una forma de distribución del poder, en primera instancia entre órganos estatales, y en segundo orden entre sociedades nacional y local.

constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”²

Como consecuencia de lo anterior, la trasgresión a este sistema de reparto implica un conflicto constitucional que debe ser resuelto por el Poder Judicial de la Federación en los términos del artículo 103:

“Artículo 103. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: ...

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del distrito federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”³

En específico, cuando la Federación sostiene que la ley expedida por un Estado ha invadido la esfera de su competencia o viceversa, entonces, se presenta el conflicto de carácter constitucional, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

A).- La federación y un estado o el distrito federal...

...

D).- un estado y otro;

E).- un estado y el distrito federal...

...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados ... y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

En los demás casos, las resoluciones de la suprema corte de justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia...”⁴

Por lo tanto, los conflictos que se plantean a través del juicio de amparo, con fundamento en la fracción II y III del artículo 103, y de la controversia constitucional se resuelven a través del ejercicio de la interpretación constitucional, que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que puede modificar, en cierta medida, la distribución de facultades debido al alcance que puede otorgar la interpretación a la norma, con lo que el sistema se complica más de lo que en principio aparenta. Es así la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la única autoridad jurisdiccional competente para mantener la integridad del pacto federal con base en la fracción IV del artículo y en el artículo 105 citado, que con la reforma a ese numeral publicada el 31 de diciembre de 1994, fortaleció la facultad y los efectos de la resolución. Las controversias constitucionales se tramitan conforme a la ley reglamentaria de sus fracciones I y II, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.

Serna de la Garza caracteriza al sistema de reparto de facultades entre la Federación y los estados en México como dual, pues pareciera que se “configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la federación o a las entidades federativas...”⁵ Sin embargo, la vinculación del artículo 124 con otros numerales y la interpretación constitucional derivada de las facultades del Poder Judicial de la Federación lo convierten en algo mucho más complicado.

Por lo que previo al estudio de las premisas con que se lleva a cabo el análisis de las facultades que la Constitución otorga a la Federación y los estados, conviene, siguiendo al autor citado, hacer una breve síntesis de la evolución histórica de la distribución de competencias.

En el texto vigente del artículo 124, que es la piedra angular del reparto, la

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

⁵ José María Serna de la Garza “Federalismo y Sistema de distribución de competencias legislativas” en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez. *Estado de derecho y transición jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002. pp. 195-233.

redacción es idéntica a la que contenía el artículo 117 de la Constitución de 1857⁶, que, a su vez, se derivó del contenido del artículo 48 del proyecto de constitución política, del 16 de junio de 1856, similar a la Décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que establece:

“Los poderes que no han sido delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados, respectivamente o al pueblo”.⁷

La redacción del artículo 48 referido era:

“Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados o al pueblo respectivamente”.⁸

Durante la discusión del constituyente de 1857 se determinó eliminar la palabra poderes por redundante y la de pueblo, porque ya estaba decidido que la soberanía del pueblo se ejerce por medio de los poderes de la Unión y de los estados y, por ende, resultaba innecesaria la mención en esa parte de la Constitución.

Hay que señalar que la constitución de 1824 no contiene ningún artículo equivalente al 124 en relación a la forma de distribución de facultades entre los Estados y la Federación y el primer antecedente es el numeral 80 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842, que proponía lo siguiente: “Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos”.⁹

Sin embargo, el régimen de reparto propio de un federalismo dual se propondría

⁶ *Ibid.* p. 202-203. Este autor refiere que durante las discusiones de la Constitución de 1917 el diputado Fajardo, en la sesión del 25 de enero de ese año, propuso que se adicionaría el artículo 124 con la palabra pueblo, alegando que éste no había renunciado al ejercicio de su soberanía y, en ese sentido, las facultades no otorgadas a la Federación o a los estados, seguían perteneciendo originalmente al pueblo. Finalmente, el artículo fue aprobado sin las adiciones propuestas por Fajardo.

⁷ *Ibidem.* p. 208

⁸ *Ibidem.* p. 202

⁹ Citado por José María Serna de la Garza *ibid.* p. 199.

nuevamente en el Acta Constitutiva y de reformas de 1847 del 5 de abril de ese año, en los artículos 14 y 15, con una redacción que reflejaba los conflictos de la época y la desconfianza que existía entre ambos ámbitos de gobierno, se proponía garantizar a los estados la mayor amplitud para que conservaran su soberanía, pero igual se consideraba importante que ningún estado interviniera en las materias que correspondían a la Unión.

Por lo expuesto, la redacción final del acta constitutiva y de reformas del 18 de mayo de 1847, en lo relativo al reparto de facultades, quedó de la manera siguiente:

“Artículo 20.- Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ello, que el de los poderes generales que la misma establece.

Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta expresa de restricción”.¹⁰

La elaboración de una tipología de las facultades de las autoridades en el federalismo, en específico el mexicano, no tiene como pretensión cancelar el debate o hacer la declaratoria que ya existe un modelo inequívoco para analizar jurídicamente el fenómeno del federalismo, sino proporcionar una herramienta que permita ubicar con exactitud la sustancia de la discusión y facilitar los acuerdos constitucionales entre los integrantes de una federación.

Un punto de partida de la descripción que se desarrolla, es el reconocimiento de que el derecho constitucional no está incluido exclusivamente en el texto constitucional¹¹. Por un lado, existen principios que determinan su interpretación y que se encuentran contenidos, entre otros documentos, en las exposiciones de motivos del Constituyente Permanente, las tesis jurisprudenciales y fallos del Poder Judicial de la

¹⁰ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México 1808 -1997*. op. cit. p.474

¹¹ Manuel García Pelayo. *La Transformación del Estado Contemporáneo*. Alianza, Madrid, 1984.

Federación y, en ocasiones, en los programas de gobierno.¹² También con principios que inspiran a la Constitución en lo que se llama cultura de la constitución en los términos propuestos por Peter Haberle.

Por otro lado, ciertas leyes e inclusive actos administrativos contienen una normatividad constitucional, porque su contenido dimensiona el alcance del articulado constitucional o implican el ejercicio o renuncia de una facultad atribuida a una autoridad en la Constitución¹³.

Esto es así a pesar de que “un gran sector de la doctrina constitucional –muy difundida entre nosotros- parte de la tesis de que el documento llamado ‘constitución’ es la constitución. De esta forma, resulta que la ‘constitución’ es cierta legislación, votada en forma de ‘constitución’ ”¹⁴

La Constitución, en un concepto más amplio, como forma de organización política de una sociedad, puede normarse en diversos instrumentos jurídicos, de lo contrario, como afirma Tamayo y Salmorán, los hechos, la realidad normativa, incluso, pueden llegar a derogar en forma permanente algún aspecto de la constitución, aunque esto no ocurra con las decisiones fundamentales. Por ejemplo, la coordinación fiscal en el federalismo mexicano, desde una perspectiva particular de la dogmática jurídica, pudiera presentarse como una institución paraconstitucional, toda vez que la definición de los alcances se encuentra en una ley marco y la instrumentación del mismo en convenios que implican cierta renuncia a las facultades impositivas de las entidades federativas.¹⁵

El dogma de la supremacía constitucional consiste en que la constitución es la

¹² Para ejemplificar esta afirmación basta mencionar dos ejemplos: el Plan Sexenal del gobierno cardenista y el Primer Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

¹³ Ver Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1983. Este autor al abordar el problema de la autonomía del derecho administrativo señala que uno de los puntos medulares de la discusión es la invisible línea que separa el Derecho Constitucional del Derecho Administrativo. La dificultad para distinguir esta línea provoca que ciertas normas, sin ser formalmente constitucionales, establezcan una distribución de facultades entre los diversos órganos del Estado. En mi opinión, una clara distinción entre ambas ramas de derecho sólo se encuentra en los planes de estudio o en los trabajos académicos ya que en la realidad jurídica se diluye.

¹⁴ Rolando Tamayo y Salmorán. *op. cit.* pp. 247-248.

¹⁵ Manuel Hallivis Pelayo. *op. cit.*

norma fundamental del orden jurídico en su totalidad y esto resulta del hecho jurídico-formal de que en este documento, en principio, se organizan las competencias de los distintos órganos del estado y de los entes públicos. En materia de federalismo, esta supremacía se expresa como una limitación al poder constituyente y legislativo de los estados y como límite de acción de los poderes federales.

“CONSTITUCION FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI. Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo "la Ley Suprema de toda la Unión", únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla.

Amparo en revisión 8165/62. Salvador Piña Mendoza. 22 de marzo de 1972. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa.”¹⁶

Asimismo, se expresa en la obligación que la Constitución impone a los servidores públicos federas y locales de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, conforme a lo dispuesto en el artículo 128 constitucional,

“Artículo 128. Todo funcionario publico, sin excepción alguna, antes de tomar posesión

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación 39 Primera Parte*, Pleno, Séptima Época, p. 22. en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia–Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

de su encargo, prestara la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen.”¹⁷

relacionado con el párrafo tercero del 108 que responsabiliza a servidores públicos locales.

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores...Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los estados de la república precisaran, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.”¹⁸

En este sentido, en contraposición a la teoría de la cosoberanía, originaria en el federalismo norteamericano e incluso del mexicano, la federación y los estados no tienen derechos propios, sino competencias derivadas de la Constitución, toda vez que el poder deriva del concepto de soberanía popular. La conclusión de este razonamiento, es que la constitución establece las reglas de competencia y cualquier acto de los poderes constituidos que no derive de la Constitución es nulo. Esta aseveración encuentra su fundamento jurídico en la parte final del artículo 41 constitucional que somete a la Federación y a los estados a la constitución federal, incluso en el ejercicio de la autonomía constitucional.

Sin embargo, la declaración de nulidad no es inmediata, sino que requiere de una interpretación, que en el estado constitucional es un control jurisdiccional, que resuelve sobre el derecho aplicable y determina cual norma es válida en atención del principio de supremacía constitucional. Esta doctrina de la Constitución se desarrolló en

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 17 de Abril de 2006.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 17 de Abril de 2006.

Estados Unidos y no es casual que haya sido este país en el que se experimentó por vez primera el federalismo. Además, otro elemento importante es que la intervención de los jueces haya sido trascendental en la conformación del reparto de facultades entre los dos órdenes de gobierno, especialmente a partir de la interpretación de las facultades implícitas contenida en la sentencia del juez Marshall, en el caso de *McCulloch vs. Maryland*, en la que se fijó el precedente de que conjuntamente con las facultades expresas que la Constitución otorgaba a la Federación, también se debían considerar las implícitas, que eran los medios para que fueran efectivas las explícitas.

“Para Marshall, la Constitución no podía contener un detallado y exacto recuento de los poderes de gobierno que establecía, pues no era un código de aspiraciones de exhaustividad: por su naturaleza liberal, la Constitución fija los grandes lineamientos de ese gobierno y sus objetivos más importantes.”¹⁹

El dogma de la supremacía constitucional, en tanto que depende de la interpretación judicial, queda condicionado al criterio jurisprudencial, entonces, las leyes ordinarias jerárquicamente subordinadas a la Constitución, pueden contener normas que involucran la forma de ser de una sociedad política y transformar las relaciones políticas anteriores. Esto puede suceder sin una reforma a la constitución y sin que los sujetos afectados o legitimados para ello soliciten la nulidad constitucional de la norma (“no ejercicio” de la controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad) o que al ser sometidas a la revisión de los órganos jurisdiccionales, dependiendo del valor jurídicamente relevante en el momento del fallo, resuelvan en forma contradictoria.²⁰

También se relativiza tomando en cuenta que, si bien es cierto que toda norma debe tener una relación de subordinación con respecto a la superior, es decir, unos son actos condicionados y otros condicionantes, estos últimos no necesariamente son los mismos en circunstancias históricas distintas o bajo la óptica de la valoración de la

¹⁹ Manuel González Oropeza. *El federalismo*. op. cit. p. 111-112.

²⁰ Alejandro Nieto hace una descripción de las Falacias del paradigma tradicional a partir de: la falacia de los cánones hermenéuticos, la falacia de la lógica jurídica, la falacia del determinismo legal, la falacia de la invalidez de las sentencias ilegales y la falacia de la única solución correcta. Alejandro Nieto. *El arbitrio judicial*. Ariel, Barcelona, 2000.

voluntad política que emite la norma.²¹ Por ejemplo, con la misma redacción del artículo 124 constitucional, como ya se ha dicho con anterioridad, el reparto de facultades entre los poderes federal y local ha sido distinto a través de la historia, sin que por ello alguno de los arreglos de la distribución haya sido inconstitucional.

Con el propósito de facilitar la comprensión de esta exposición, sobre el reparto de facultades en el federalismo mexicano y tomando en consideración la relativización del principio de supremacía constitucional, señalaré las tres premisas que la orientan:

1) La división de facultades establecida en el artículo 124 constitucional no es absoluta, ni rígida como en sus orígenes se concibió, sino que debe considerarse como una regla que acepta múltiples excepciones, por ello, el sistema de distribución de facultades es mucho más complejo, que la simple afirmación que la Federación ejerce aquellas facultades que se le restaron expresamente a los Estados o el dogma sostenido, inclusive por la Jurisprudencia,²² de que las facultades concedidas expresamente a la Federación deben entenderse como exclusivas de la misma.

2) Las formas jurídicas, políticas y administrativas, a las que los teóricos constitucionalistas han recurrido con el fin de estar en la posibilidad de definir con precisión qué facultad le corresponde a cada ámbito de gobierno, han cambiado con el tiempo, pasando de un sistema rígido a uno flexible.²³ Actualmente, la tendencia es que

²¹ Rolando Tamayo y Salmorón. *op. cit.* pp. 293-ss. Este autor identifica a la constitución con el orden jurídico, razón a que se infiere que todo orden jurídico existe, posee un conjunto de normas establecidas por el primer acto creador del orden jurídico y esto equivale a que inmanentemente tiene una constitución. Entonces “La existencia de la constitución escrita conduce necesariamente a la siguiente pregunta: ¿es la constitución escrita una constitución en el sentido en la que la he descrito anteriormente? A este respecto no sino la siguiente respuesta: la constitución escrita será constitución si, y solo si, las disposiciones que la forman... contienen las normas que establecen los primeros procedimientos de creación del orden jurídico nacional... será la constitución de un orden jurídico estatal si en él se encuentran contenidas efectivamente, las normas, que autorizan la creación de todas las demás normas del orden jurídico nacional”. La pregunta sería entonces, ¿existe una constitución escrita que contenga todas las normas para la creación de las demás normas? Tamayo y Salmorán responde al cuestionamiento con una clasificación de las constituciones escritas en las que sólo una se identifica a la constitución del orden jurídico y ahí surge otra interrogante ¿cuál es el método para comprobar que esta identidad se presenta en una realidad jurídica estatal determinada?

²² Manuel González Oropeza. *El Federalista*, *op. cit.* pp. 603-737. Este autor recopila las tesis de jurisprudencia en los que el Poder Judicial de la Federación, especialmente en el siglo XX, ha contribuido a la determinación de los límites y alcances del sistema federal, con énfasis particular, en el reparto de competencias entre el gobierno federal y el de los estados.

²³ Ver Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. *op. cit.* pp. 99-140.

no necesariamente el reparto de atribuciones debe realizarse a través de reformas constitucionales, es decir, es aceptado, no sin cuestionamientos, que la distribución de competencias entre las esferas de gobierno se pueden determinar a través de leyes marco, reglamentarias de algún artículo constitucional, e incluso otros instrumentos de índole no legislativa.²⁴

3) La afirmación reiterada por numerosos constitucionalistas mexicanos²⁵ consistente en que, por lo menos durante este siglo, se ha presentado un aumento constante del ámbito competencial de la Federación en detrimento del que le corresponde a los estados tiene que ser matizada, ya que es una verdad parcial.²⁶

Durante el siglo XX, las facultades de la Federación se incrementaron sustancialmente, como es comprobable a través de un estudio breve que se haga sobre las

²⁴ Roberto Ortega Lomelí. *El Nuevo Federalismo. La Descentralización*. Porrúa, op. cit. pp. 7-82. Este autor desarrolla una teoría de la descentralización a partir de establecer que ese concepto tiene cinco dimensiones: política, legislativa, administrativa, jurisdiccional y económica. La primera la divide en dos: sentido amplio, que se relaciona con el pluralismo político y la democracia, y sentido estricto, que se vincula a la distribución de poder en lo orgánico (presidencialismo-parlamentarismo), regional (régimen unitario-régimen federal) y social (democracia participativa). Las teorías interpretativas de la Federación se ubican en la dimensión política regional y se realizan bajo el enfoque legislativo, relacionado con los conceptos de autonomía constitucional, autonomía legislativa y autarquía, y el estructural formal, que se relaciona con el reparto entre los ámbitos federal y local de la función legislativa del Estado. Sin embargo, el autor señala que esta visión estructural y formal ha evolucionado a través de fórmulas legislativas, administrativas y jurisdiccionales al grado que dentro de la Federación se pueden distinguir tipos de federalismo: coordinado, cooperativo y orgánico. Esta tipología se explica con mayor profusidad en José Gamas Torruco. *El Federalismo Mexicano*. op. cit.

²⁵ Ver Mario de la Cueva. *op. cit.*, Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*. *op. cit.*, José Gamas Torruco. *op.cit.*, Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. op. cit.

²⁶ José María de la Serna Garza. *op. cit.* Este autor considera que la evolución de la forma de distribución de facultades entre la Federación y los estados va de una forma sencilla, el federalismo dual, a una forma más compleja, de mayor concurrencia o cooperación, en razón al proceso de consolidación del Estado nacional. Así las reformas constitucionales que establecen la concurrencia en materia de salud, educación, asentamientos humanos, equilibrio ecológico, entres otros, se dieron bajo la dictadura de Porfirio Díaz o el nuevo autoritarismo de la Revolución, debido a que la posibilidad de conflicto entre los integrantes de la federación se veía atenuada por el régimen político, que, a diferencia de los primeros años de la vida independiente, imponía un control suficiente para lograr la concurrencia. Por lo tanto, "un Estado Federal basado en fórmulas complejas y flexibles solamente puede funcionar bajo ciertas condiciones y estas últimas están relacionadas estrechamente con la consolidación misma del Estado nacional"pp. 205-206.

modificaciones al artículo 73 de la constitución.²⁷ No obstante, hay razones políticas y económicas de índole mundial que incidieron primordialmente en occidente, relacionadas con la forma de Estado, las cuales han imperado por lo menos desde 1929, causando este crecimiento y que empezaron a ser cuestionadas con el fenómeno de la globalización.²⁸

²⁷ Ver Sergio Elías Gutiérrez. *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*. Las Líneas del Mar, México, 1994. El artículo 73 se ha modificado, para ampliar las facultades federales, por los decretos de las fechas siguientes: 31 de agosto de 1929, en la fracción X para expedir leyes del trabajo; 29 de marzo de 1933, en la fracción X para expedir la ley reglamentaria del artículo 123; 10 de enero de 1933, en las fracciones X y XVI para legislar sobre energía eléctrica y dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros; 13 de diciembre de 1934, en la fracción XXV para legislar en materia educativa; dos de enero de 1935, en la fracción X para legislar en materia cinematográfica; 13 de octubre de 1942, en las fracciones IX, X, XXIX y XXX, para expedir aranceles de comercio exterior y establecer contribuciones; 31 de diciembre de 1943, en la fracción XIV para levantar y sostener a la Fuerza Aérea Nacional; 27 de diciembre de 1947, en la fracción X, para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos; 31 de diciembre de 1949, en la fracción XXIX, establece la exclusividad federal en la imposición de contribuciones especiales a la producción y consumo de cerveza; 3 de enero de 1967, en la fracción XXV, para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; 31 de diciembre de 1965, en la fracción XIII, para legislar en materia de derecho marítimo; 30 de noviembre de 1966, adiciona la fracción XXIX-B, para legislar sobre las características de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales; 29 de junio de 1971, en la fracción XVI, base cuarta, para legislar sobre prevención y combate a la contaminación ambiental; 4 de febrero de 1975, en la fracción X, para legislar en materia de energía nuclear; 29 de enero de 1976, se adiciona la fracción XXIX-C, para expedir leyes que establezcan concurrencia del gobierno Federal con los estados y los municipios en materia de asentamientos humanos; 16 de noviembre de 1982, en las fracciones X y XVIII, para legislar sobre casas de moneda y fijar las condiciones que éstas deben tener y dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; 2 de febrero de 1983, se adicionan las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, para legislar sobre planeación nacional del desarrollo, económico y social, inversión extranjera, regular el abasto, así como la distribución y producción suficiente de bienes y servicios y la transferencia de tecnología científica; 29 de julio de 1987, se adicionan las fracciones XXIX-G y XXIX-H, para establecer leyes que instituyan los tribunales contenciosos administrativos, y legislar en materia de protección ambiental, de preservación y restauración del equilibrio ecológico; 18 de agosto de 1993, en la fracción X, para legislar en materia de intermediación y servicios financieros; 30 de diciembre de 1994, en la fracción XXIII, para fijar las bases de coordinación en materia de seguridad pública, así como organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; 21 de junio de 1999, se adicionan las fracciones XXIX-I y XXIX-J para expedir leyes que establezcan la coordinación de acciones en materias de protección civil y deporte, 29 de septiembre de 2003, se adiciona la fracción XXIX-K para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes y el 27 de septiembre de 2004, se adiciona la fracción XXIX-L para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de pesca y acuicultura.

²⁸ Manuel Hallivis Pelayo. *op. cit.* p.91-157. El autor expone la noción de la globalización y los efectos en los estados nacionales desde los primeros efectos de la mundialización de la economía en el siglo XV hasta el siglo XXI. El principal efecto de este fenómeno es la transformación de la forma de dominación política que se ha expresado de diversas maneras: cerrarse al comercio exterior, la "válvula europea", la tercera vía, el estado cosmopolita, el estado transnacional o el gobierno mundial. Este último se plantea en varias facetas entre las que se cuenta el federalismo global, en referencia a la Unión Europea o la integración regional, al estilo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

B) La coincidencia de facultades como estrategia de federalización.

La coincidencia de facultades es la injerencia de los dos ámbitos de gobierno en las atribuciones que se conceden al Estado en el orden jurídico. La coincidencia es un término equívoco, confundido con el concepto de concurrencia y viceversa.

Esta confusión deriva del supuesto que la coincidencia es una excepción al principio de reparto de facultades y que la concurrencia está vinculada con la inactividad de la instancia competente que es suplida por necesidad por la competente. Sin embargo, la constitución hace referencia a la concurrencia, cuando dos ámbitos de gobierno participan legislativa, administrativa o jurisdiccionalmente en una misma materia, objeto o territorio, sin distinguir los elementos de dicha participación, y no menciona a la coincidencia, como debiera llamarse la concurrencia, según lo consideran autores como Tena Ramírez y Jorge Carpizo. Otros autores consideran sinónimos los términos, como Daniel Moreno y González Schmall. Este último define la concurrencia de la forma siguiente:

“Las facultades concurrentes son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los estados...”²⁹

Con esta interpretación, la regla que contiene el artículo 124 favorece a la federación, puesto que toda facultad que le sea concedida será en exclusiva y sólo se presentará la concurrencia cuando expresamente se determine, en otras palabras, sólo como excepción puede darse el caso de que una misma facultad sea otorgada simultáneamente por dos jurisdicciones.

Por otro lado, “la facultad concurrente en el sentido que la usa el sistema norteamericano, sería una facultad que se ejercitara provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde”, es decir, tanto las concurrentes como las coincidentes son excepciones al principio general y permiten el concurso de los dos ámbitos de gobierno en una misma materia, una por disposición de ley y otra por defecto en el ejercicio de una facultad.

Independientemente de esta discusión, sobre la sinonimia de la concurrencia y la

²⁹ Raúl González Schmal. *op. cit.* p.111.

coincidencia, la realidad en el federalismo es que existen materias en que dos ámbitos de gobierno intervienen y no necesariamente por excepción al principio general establecido en el artículo 124. Esta coparticipación es un asunto planteado desde *El Federalista* y con ello se rompe el dogma de la unicidad del orden jurídico derivado del principio de soberanía clásico, en el que el ente soberano es superior a cualquier poder dentro de un territorio e igual al resto de los poderes fuera de éste. La teoría de la cosoberanía, que originariamente justificó la existencia del federalismo, tanto en la explicación de Toqueville como la de Madison, planteó la necesidad de distribuir la soberanía en esta doble participación.

El primer paso lógico de esta definición de facultades en una federación es la determinación de qué instancia es competente de origen. Como ya se expuso, en Estados Unidos y en México se optó porque las entidades federativas fueran las instancias competentes originarias y la Federación por excepción, es decir, que ésta tuviera las facultades residuales, en los términos del artículo 124 constitucional.

El segundo es la identificación de la instancia competente en aquellas atribuciones estatales que existían en el momento de surgimiento del federalismo o que se adicionaron durante el desarrollo de los estados federales, como los transportes, las vías de comunicación, la educación, la salud, los asentamientos humanos, la ecología, entre otras, pero que no estaban asignadas en forma expresa a la autoridad federal, que requerían un trato nacional, y que no podían atenderse a partir del principio original del reparto de facultades.

Ambos momentos necesarios en la determinación de la forma de reparto de facultades se confunden de tal forma que, en contradicción con el principio originario en el que la coincidencia era excepción, ahora la mayoría de las atribuciones son compartidas en cualquiera de las modalidades que se pueden presentar, es decir, la concurrencia es el método más extendido en el federalismo, más aún durante el siglo XX en el que la cooperación y coordinación entre las dos instancias de gobierno aumentan con una tendencia centralizadora, con el propósito de impulsar el desarrollo nacional, situación característica del Estado social de derecho.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis presentada en el *Semanario Judicial de la Federación*, XXXVI, Pleno, Quinta Época, p.1069, considera que los métodos de división de las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los estados son tres: a) enumeración de las facultades de la federación y las no especificadas corresponden a los estados, b) enumeración de las facultades de los estados y las no especificadas corresponden a la Federación, y c) enumeración de las facultades de ambas instancias y que el sistema adoptado por la Constitución Mexicana es, al parecer, el que enumera las facultades de la Federación y las no especificadas corresponden a los estados.

También argumenta que el método más conveniente es el que enumeraría las facultades de los estados y las no enumeradas corresponderían a la Federación, debido a que la evolución política y social provoca que las necesidades de orden local se transformen en intereses de orden general y, por lo tanto, sea natural la competencia federal sobre las mismas. Además, continúan los razonamientos, el constituyente estableció prohibiciones y otorgó atribuciones a los estados con lo que, desde el origen, el principio de reparto de facultades es la concurrencia, el método adoptado es una combinación de los tres:

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

beneficio del Poder Central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el Gobierno Central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los Estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución.³⁰

Con independencia de la consistencia o corrección de la interpretación jurisdiccional mencionada, lo destacable de esta tesis es la complejidad del sistema de reparto de facultades y la importancia de la concurrencia entre las dos instancias, la cual se manifiesta con mayor fuerza en las atribuciones que adquiere el Estado en el siglo XX.

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, XXXVI, Pleno, Quinta Época, p.1069. Controversia constitucional 2/32. Entre la Federación y el Estado de Oaxaca. 3 y 17 de octubre de 1932. Mayoría de catorce votos, en cuanto al primer punto resolutivo, mayoría de nueve votos respecto de las demás proposiciones. Los Ministros Díaz Lombardo, Calderón y Urbina no asistieron a la sesión en que se decidieron los últimos puntos. Disidentes: De la Fuente y Couto, Guzmán Vaca, Barba y Julio García. La publicación no menciona el nombre del ponente..

Tena Ramírez considera que

“el término concurrentes, traducción literal del vocablo inglés, es impropio en castellano si se le da el contenido ideológico que acabamos de señalarle dentro del derecho americano y argentino (la concurrencia se presenta en esos derechos como el ejercicio supletorio por un Estado de la facultad concedida a la federación), por que en nuestro idioma concurrentes son dos o más acciones que coinciden en un mismo punto o en el mismo objeto... las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente debieran llamarse coincidentes, son las que se ejercitan simultáneamente por la federación y por los estados.”³¹

Además agrega, citando a una jurisprudencia argentina que

“en el sentido gramatical como en el precepto jurídico, el verbo concurrir significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio o hacia igual finalidad y con ello ha definido las facultades coincidentes o simultáneas, que son distintas a las que se ejercitan supletoriamente por los estados en ausencia de la Federación.”³²

De las citas anteriores, se concluye que la coincidencia o concurrencia se presenta necesariamente en los regímenes federales, en razón a que la coparticipación de dos ámbitos de gobierno es inevitable, sin embargo, no hay una delimitación precisa. Jorge Carpizo reconoce las facultades coincidentes, en sentido amplio y restringido, y las coexistentes y considera, en sintonía con Mario de la Cuerva, que las concurrentes, aquellas que ejercen los estados en defecto de la federación, son inexistentes, toda vez que atentan contra los principios básicos de legalidad que prohíbe que una autoridad lleve a cabo acciones que no le han sido previamente asignadas por un orden jurídico.

En México, la Constitución y la jurisprudencia mencionan el vocablo concurrencia y lo emplean indistintamente para referirse a las acepciones de coincidencia, concurrencia y coexistencia. En este trabajo se empleará como género el término coincidencia.

³¹ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional mexicano. op. cit.* p.119

³² *Ibid.* pp. 119 y s.

Tena Ramírez considera que las facultades coincidentes son excepcionales en el federalismo, afirmación sostenible sólo bajo la óptica de un federalismo dual superado en la actualidad.

El federalismo dual ha sido sustituido por el cooperativo o coordinado y, en contraposición de lo argumentado por el constitucionalista mencionado, en este tipo de federalismo las facultades concurrentes parecen ser la regla. También considera que en México la concurrencia en el sentido norteamericano o argentino no ha prosperado,³³ incluso aceptar su existencia sería violentar el principio de legalidad en que se basa la actuación de la autoridad, y sólo se ha incorporado la acepción de coincidencia en algunos casos raros en la Constitución, porque concede la misma facultad a los estados y la Federación, aunque con la denominación de concurrencia. Hay que señalar que esta circunstancia ha cambiado y los casos en los que se presenta la coordinación son cada día más numerosos.

También se presentan otras formas de cooperación entre los órganos federales y los locales, que aparentemente son coincidentes en razón a que participan ambos órdenes jurídicos, pero en distinta manera a la mencionada con anterioridad y se conoce como facultades coexistentes y auxiliares. Las cuatro especies de esta coparticipación de los ámbitos de gobierno, para efectos de delimitación de este tipo de facultades, se agruparan en este trabajo bajo el rubro de coincidentes lato sensu, concepto que difiere de la coincidencia amplia a la que se refiere Jorge Carpizo.³⁴

Una de las consecuencias de la complejidad del sistema de reparto de facultades y la necesaria coparticipación en diversas materias de los dos ámbitos de gobierno es la coextensión de ambos, es decir, de la idéntica jerarquía, que conduce a que ninguno prevalece sobre el otro, sino que están sujetos a la supremacía constitucional.

³³ *Ibid.* pp. 120 y s. "... en México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra constitución no las consagra, pero llegado el caso de un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis norteamericana y argentina, como excepción al artículo 124.

³⁴ Jorge Carpizo. *La constitución mexicana de 1917 op. cit.* p. 253 "La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división... La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esta facultad..."

En este sentido, la constitución también emplea el concepto federación en forma imprecisa, es decir, identifica a la forma de gobierno, que contiene por lo menos dos órdenes jurídicos, uno de ellos el central dividido en tres poderes, con la unidad de estados, es decir, con la entidad Estados Unidos Mexicanos. La Federación como parte es la que representa a la Unión y hay otra federación que es sinónimo de autoridad central y que se vincula con el concepto de autoridad y, por ende, es la que puede eventualmente invadir en forma indebida la esfera jurídica de los estados. Esta distinción ha sido recogida en la interpretación jurisprudencial mexicana:

"Federación como parte. La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a que se refiere el artículo 105 constitucional se surte en las controversias en que la federación sea parte, sólo en aquellos negocios en que precisamente la Federación intervenga; en la inteligencia de que, conforme a los artículos de 34 y 43, interpretados en relación con los artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución, por federación debe entenderse la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación, ni menos aún con alguno de los órganos de cualquiera de estos tres poderes".³⁵

En ocasiones, en la Constitución "Federación" se utiliza como sinónimo de poder central, en oposición al local, y no como forma de organización del Estado que representa a la totalidad de la unión, en la que los órganos federales ostentan la representación del todo llamado nación.

Esto es lo que Hans Kelsen identifica como el tercer ámbito de gobierno en un federalismo,³⁶ que es superior a los dos anteriores y en el que no existe concurrencia alguna, sino en su caso, participación de las entidades federativas, en función del pacto federal, como sucede en el constituyente permanente.

Incluso, en una tesis jurisprudencial reciente la tercera Sala de la Suprema Corte

³⁵ T. CXX, p. 2229, Procurador General de la República, 27 de abril de 1954, 9 votos.

³⁶ El ejemplo más claro de esta circunstancia es la que un órgano central asume la representación del todo nacional es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando resuelve un conflicto entre entidades federativas o entre éstas y la federación. Sin embargo, en otros casos la distinción no es tan precisa y se tiene que hacer una labor de interpretación para determinar si la autoridad central actúa como orden jurídico opuesto al local o como representante del todo nacional.

de Justicia de la Nación, se asume la teoría kelseniana, cuando en el texto de la misma se distingue entre el gobierno federal, con un ámbito de competencia en la totalidad del territorio del país, el gobierno de las entidades federativas, con una jurisdicción limitada al territorio de las entidades federativas y la Nación, el Estado Federal Mexicano como ente de derecho, con personalidad jurídica y política propias, que abarca el orden total, dentro del cual se incluye el federal y los locales.

“COMPETENCIA FEDERAL. SE SURTE CUANDO EN UNA CONTROVERSIA SEA PARTE LA FEDERACION, ENTENDIDA ESTA COMO EL ENTE JURIDICO DENOMINADO ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Establece el artículo 104, fracción III, constitucional, que los tribunales federales conocerán de las controversias. "En que la Federación fuese parte". En este precepto el término Federación no está utilizado como forma de gobierno ni como órgano federal con facultades específicas, sino como la nación misma, es decir, como la agrupación humana que con su poder soberano se organiza jurídica y políticamente a través del Derecho para dar vida a la persona moral denominada Estados Unidos Mexicanos, con todos sus elementos: población, territorio y poder público, que abarca tanto al orden federal, que impera sobre todo el territorio, como a los órdenes locales, que velan sobre el territorio específico de cada entidad federativa. El Estado Mexicano actúa o ejerce las diversas funciones en que se desarrolla el poder público a través de órganos estatales que en su conjunto constituyen el Gobierno Federal, con jurisdicción en todo el país, o bien los gobiernos de cada Entidad Federativa, pero es el primero el que además de ejercer las funciones que le corresponden dentro de la distribución de competencias, asume la representación de la nación. **Lo anterior no implica que se identifiquen el Estado Mexicano y el Gobierno Federal; éste se constituye sólo por los órganos a través de los cuales aquél, persona moral de derecho público con sustancialidad jurídica y política propias, ejercita en el ámbito federal el poder público de que está investido y aun cuando posea la representación de dicho Estado, no es el Estado mismo.** Por tanto, para que se surta la competencia de los tribunales federales según lo dispuesto por la fracción III del artículo 104 constitucional, se requiere que sea parte en la controversia la Nación, el Estado Federal Mexicano como ente de Derecho, con personalidad jurídica y política propias, que abarca el orden total, dentro del cual se incluye el federal y los locales. No basta, por tanto, que en la controversia sea parte alguno de los Poderes de la Unión o algún órgano de los mismos con motivo del ejercicio de las facultades y atribuciones que

conforme al sistema competencial establecido les corresponda, pues en este supuesto el sujeto en la controversia es el órgano de gobierno mas no la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que puedan identificarse. En cambio, cuando alguno de los Poderes u órganos federales interviene en un juicio, no como tal sino como representante de la Nación, su conocimiento compete a los tribunales federales porque es parte el Estado Mexicano y no el Poder u órgano que sólo lo representa.”³⁷

Por tal motivo, hay que profundizar en el estudio de las facultades coincidentes *latu sensu*, subdivididas en concurrentes, coincidentes, *stricto sensu*, coexistentes y auxiliares, las cuales son producto del Federalismo y atienden a necesidades de cooperación distintas y con ello distinguirlas de las facultades vinculadas con el pacto federal, con el ente jurídico que comprende el orden total, y con las facultades exclusivas de los ámbitos federal y local, a partir de los concepto de ámbito de validez material y territorial.

La coincidencia se expande por tres causas:

a) Unas facultades las absorbe legislativamente la Federación de aquéllas que

³⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Instancia Tercera sala, octava época, núm. 59, tesis 3ª/J. 22/92, p.18, noviembre de 1992 en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

Competencia civil 31/91. Suscitada entre el Juez Décimo de lo Civil del Distrito Federal y la Juez Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. 3 de agosto de 1992. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Competencia civil 1/92. Suscitada entre el Juez Octavo del Arrendamiento Inmobiliario del Distrito Federal y la Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. 21 de septiembre de 1992. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Manuel Armando Juárez Morales.

Competencia civil 153/92. Suscitada entre los jueces Vigésimo Cuarto del Arrendamiento Inmobiliario del Distrito Federal y Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Ausente previo aviso a la Presidencia: Miguel Montes García. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Daniel Patiño Pereznegrón.

Competencia civil 168/92. Suscitada entre los jueces Segundo de Distrito en el Estado de Yucatán y Segundo de lo Civil y de Hacienda del Estado de Yucatán. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Ausente previo aviso a la Presidencia: Miguel Montes García. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Manuel Armando Juárez Morales.

Competencia civil 183/92. Suscitada entre los jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y Noveno de lo Civil de la ciudad de Guadalajara. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Ausente previo aviso a la Presidencia: Miguel Montes García. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Daniel Patiño Pereznegrón.

Tesis de jurisprudencia 22/92. Aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión de diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y dos, por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente José Trinidad Lanz Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y Miguel Montes García.

quedaron, en términos del artículo 124 constitucional, en forma residual para los estados debido a que es indispensable dar soluciones generales, pero que las llevan a cabo los estados hasta que la federación las asume, tal y como sucedió con las modificaciones a la fracción X del artículo 73 constitucional y las adiciones de las fracciones XXIX-B (legislar sobre las características de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales), XXIX-E (legislar sobre acciones de orden económico, abasto y producción suficiente y oportuna de bienes y servicios), XXIX-F (legislar en materia de regulación de inversión extranjera, transferencia de tecnológica y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional) y XXIX-M (legislar en materia de seguridad nacional).

b) otras son facultades que los estados conservan y comparten de alguna manera con la federación y que requieren de coordinación, como es el caso de la seguridad pública, en la que la reforma del artículo 21 constitucional tiene como propósito vincular las instancias de gobierno en esta materia para mejorar y ser más eficientes en el desarrollo de esta tarea esencial para la existencia de un orden mínimo; y

c) otras son las que adquieren simultáneamente los estados y la Federación, es decir, hay un aumento de la “conurrencia” por distintas vías desde la promulgación de la Constitución de 1857 y más marcadamente después de 1917, como es el caso de la adición de las fracciones XXIX-C (conurrencia en asentamientos humanos), XXIX-D (planeación nacional), XXIX-G (conurrencia en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico), XXIX-I (legislar sobre la coordinación de acciones en materia de protección civil), XXIX-J.- (conurrencia en materia de deporte), XXIX-K.- (conurrencia en materia de turismo) y XXIX-L.- (conurrencia en materia de pesca y acuicultura).

El reparto de facultades es una cuestión de técnica constitucional en sus orígenes y conforme ha avanzado la coincidencia este reparto se ha convertido en un tema de legalidad, de adecuación de leyes marco, convenios o acuerdos a la constitución y a la interpretación jurisprudencial de la misma y no exclusivamente una cuestión del constituyente permanente, como único ente capaz de repartir las

atribuciones estatales entre los dos ámbitos de gobierno.³⁸ La posibilidad de distribuir competencias entre las instancias de gobierno queda sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133 constitucional relacionado con la jerarquía normativa. En este sentido, Quiroz Acosta precisa:

“...en materia de jerarquía de las normas, derivadas de nuestro artículo 133 constitucional, las leyes expedidas por el Congreso que desarrollan el sentido de la constitución y que denominamos leyes constitucionales y los tratados internacionales... resulta que las leyes generales que distribuyen competencias para la federación y las entidades de la federación, desarrollan una facultad coincidente entre la federación o entre entidades federativas y son, en rigor técnico, leyes constitucionales que, precisamente, integran la ley suprema de toda la Unión”³⁹.

En estos casos de revisión de la legalidad, el Poder Judicial Federal, en su conjunto, se convierte en garante del pacto federal, a través del juicio de amparo, regulado en las fracciones II y III del artículo 103, puesto que controla que las normas, que reparten facultades entre la federación y los estados miembros, subordinadas a la constitución, se apeguen a la misma y no haya invasión de esferas en su emisión o aplicación.

Por técnica jurídica, conviene distinguir los conceptos vinculados con esta coparticipación de atribuciones como son la concurrencia, coexistencia y coincidencia. En el lenguaje legal y jurisprudencial el concepto empleado con mayor frecuencia para identificar esta coparticipación es el de concurrencia.

El proceso de aumento de la coincidencia inició, si se pretende marcar un momento histórico determinado, primero con el fortalecimiento del ámbito federal, con la

³⁸Jorge Carpizo M. *La constitución Mexicana de 1917*, op. cit. p. 251 y s. Este autor señala que la constitución es la única que puede hacer el reparto de facultades y que la labor del jurista es defender la constitución, en vez de buscar pretextos para violarla. Sin embargo, la dinámica del estado contemporáneo y la necesidad de dar mayor flexibilidad y menor rigidez a las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno, el constituyente permanente ha dejado en leyes marco e incluso convenios de coordinación (artículo 116, fracción VI “La Federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”).

³⁹ Enrique Quiroz Acosta. *op cit.* p. 221.

interpretación judicial de la enmienda X de la Constitución Norteamericana⁴⁰, a través del concepto de facultad implícita y la supremacía de la constitución federal sobre las facultades legislativas de los estados.

Desde constituyente norteamericano

“Samuel, de Rhode Island, por ejemplo, vislumbró los resultados negativos de los dos artículos, el VI que se refiere a la supremacía, y la sección VIII del I, que establece las facultades implícitas del Congreso. Este antifederalista... considera excesivas las facultades de las legislaturas del gobierno federal, por lo que vaticinó que, tanto el Congreso como las legislaturas de los estados, llegarían a legislar sobre las mismas materias, por lo que sus leyes entrarían en conflicto y correspondería al poder judicial federal decidir, con carácter supremo, las leyes y tratados de la Unión en detrimento de las leyes locales...”⁴¹

Si bien el comienzo de la coincidencia es producto de la labor jurisdiccional, con una tendencia a centralizadora y con la ampliación de las facultades federales, propia del federalismo dual, esta tendencia se ha invertido y utilizando mecanismos de interpretación similares, pero no necesariamente jurisdiccionales, ahora existe una propensión a la descentralización política y regionalización, a partir de los conceptos de cooperación interactiva y corresponsable; reconocimiento democrático del pluralismo; eficiencia y legitimidad; ética pública y responsabilidad; potencial de pequeñas, medianas y grandes comunidades, entre otros.⁴²

De esta forma, si bien es cierto que durante los regímenes postrevolucionarios en México las facultades legislativas y administrativas de los órganos federales se expandieron, no lo hicieron necesariamente en detrimento de las autoridades locales, las cuales en algunas ocasiones tenían limitaciones para su expansión. Tampoco lo hicieron en perjuicio del ámbito local debido a que las nuevas facultades requerían de un trato nacional, como es el caso de la materia de asentamientos humanos, equilibrio

⁴⁰ Caso *Mc. Culloch vs. Maryland*, en cuya sentencia del 6 de marzo de 1819, estableció la supremacía constitucional sobre la legislación local.

⁴¹ Manuel González Oropeza. *op.cit.* p. 107.

⁴² Roberto Bañón “Descentralización, Eficiencia y Legitimación” en *Foro nacional hacia un auténtico federalismo*. Op. cit. 204-213 y Ernesto Carrillo Barroso “El papel del gobierno Federal en torno a la descentralización” en *Foro nacional hacia un auténtico federalismo*. op. cit. 215-220.

ecológico, intermediación financiera, entre otras. Estas dos causas eran ajenas a la magnitud del poder central y a su creciente capacidad de influencia o atracción.

Algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocieron esta circunstancia, como la siguiente:

IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).⁴³

En esta tesis, independientemente de su vigencia actual, en su momento, puso de manifiesto que la concurrencia, en materia tributaria, es un método de reparto de facultades amplio y la reserva expresa a favor de la federación y la prohibición a los estados son las excepciones. Esto es contrario a la definición clásica de la concurrencia

⁴³*Semanario Judicial de la Federación 151-156, Primera Parte*, Pleno, Séptima Época, p.149, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 6, página 72. Amparo en revisión 3368/65. Salvador Dámaso Zamudio Salas. 26 de junio de 1969. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Volúmenes 151-156, página 141. Amparo en revisión 1015/63. Angel Torrontegui Millán. 29 de julio de 1969 Unanimidad de veinte votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Volúmenes 151-156, página 141. Amparo en revisión 1016/63. Hilario Guzmán Landeros. 26 de agosto de 1969. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Volúmenes 151-156, página 141. Amparo en revisión 1005/63. Martha Arellano Sandoval. 14 de octubre de 1969. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

Volúmenes 151-156, página 93. Amparo en revisión 3721/80. Industrias IEM, S.A. de C.V. y otra. 17 de noviembre de 1981. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

que la identifica como la excepción.

Durante el Siglo XX, en plena consolidación del Estado Social de Derecho, la expansión de lo público se presenta en todos los ámbitos de la vida nacional e incluye a las autoridades estatales.

Bajo esa tesitura, el crecimiento de las atribuciones, la ampliación de las funciones de las administraciones públicas locales, no se distinguió de las federales más que en el ritmo, puesto que las primeras también aumentaron constantemente en el número de órganos administrativos y personal durante las últimas décadas, aunque más lentamente.

Más aún, las atribuciones de las legislaturas y de los gobiernos locales han aumentado, en materias en las que éstos no hubieran intervenido, de no haber existido una iniciativa nacional, por ejemplo, la propuesta de crear una normatividad relativa a los asentamientos humanos, los derechos humanos, así como equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, entre otras muchas materias, surge, al menos formalmente, en los órganos federales. En otros casos, como sucede con la creación de los Consejos de las Judicaturas, la iniciativa procede de los estados y la Federación adopta con posterioridad.⁴⁴

Esta ampliación del radio de competencia de los estados, promovida parcialmente desde poder político central, permite que los gobiernos locales intervengan, dentro de sus territorios, en tareas diversas a las que originalmente contenían sus constituciones.

Entonces, el crecimiento del ámbito de lo público derivado de la expansión de las actividades del Estado durante el siglo XX no se limitó al orden federal, sino que también se presentó, aunque en menor grado, en el estatal. Baste comparar el aparato burocrático de inicios de siglo de cualquier entidad federativa con el actual.⁴⁵

⁴⁴ Sergio Valls Hernández. *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*. Poder Judicial de la Federación, México, 2001.

⁴⁵ Benito Nacif. "El Tamaño del gobierno mexicano" en Maria del Carmen Pardo. *Teoría y Práctica de la Administración Pública*. INAP, México, 1992. Este autor expone las causas del crecimiento del gobierno,

En este punto, conviene aclarar que el ritmo de crecimiento cambió a comienzo de la década de los ochentas, en el momento que se empieza a manifestar la crisis del Estado Social Intervencionista. El primer síntoma de la modificación de esta tendencia fue el impulso de una política de fomento a la corresponsabilidad de los dos ámbitos de gobierno en ciertas materias⁴⁶ y el segundo fue el surgimiento de las políticas de “adelgazamiento” de la administración pública federal, como producto directo de la crisis económica.

Este cambio de tendencia se presenta dentro de una novedosa legislación de coordinación fiscal⁴⁷ con lo cual los gobiernos locales aumentaron considerablemente sus ingresos por participaciones federales y disminuyeron, en menor proporción, aquellos que procedían del ejercicio de su propia facultad impositiva. Esto tuvo un saldo ambivalente, por un lado, dispusieron de una mayor cantidad de recursos, pero por el otro, tuvieron que compartir con la Federación la decisión de cómo ejercer una parte considerable del gasto público estatal.

Esta tendencia se ha fortalecido con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, publicadas el treinta de diciembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, en las que se adiciona un capítulo V a la Ley denominado “De los fondos de aportaciones federales” que comprende los artículos 25 al 42 y que es el punto de partida formal del advenimiento del federalismo hacendario, con la creación de los fondos de aportaciones para la educación básica y normal, para los servicios de salud, para la infraestructura social, para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y de aportaciones múltiples, con lo que hay una transferencia muy importante

bajo la premisa que las organizaciones gubernamentales compiten entre sí por los recursos disponibles en la economía pública y en un contexto en que los recursos son escasos. Afirma que existe una estrecha relación entre los programas que desarrolla un gobierno y su tamaño. De esta forma, intenta explicar, a través del gasto público, empleo y programas la expansión del gobierno mexicano. Lo importante a destacar con relación al federalismo es que no hay estudios similares aplicados a las administraciones estatales. En mi opinión, un estudio respecto a las entidades federativas con este enfoque puede arrojar resultados que sorprenderían a muchos, que sólo analizan las políticas regionales a través del tamiz de la Federación o comparándola con el tamaño de ésta. Casi me atrevería a asegurar que el crecimiento de las administraciones públicas estatales ha sido superior, en términos relativos, al aumento del gobierno Federal, especialmente en los últimos treinta años.

⁴⁶ En este contexto, se ubica la política de descentralización de la vida nacional especialmente en materias financiera, educativa y salud. Ver María del Carmen Pardo (Comp.) *op. cit.*

⁴⁷ Manuel Hallivis Pelayo. *op. cit.* pp. 199-204.

de recursos a las entidades federativas. Por reforma publicada al mismo ordenamiento el 31 de diciembre de 1998, se crean los fondos de aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y de aportaciones para la educación tecnológica y de Adultos.

Bajo la premisa que el discurso gubernamental no tiene impacto real si no tiene un reflejo efectivo en el ámbito presupuestal, el aumento de la coordinación mencionada ha tenido una evolución significativa en los últimos años a través del llamado federalismo hacendario⁴⁸. Con independencia de la corrección del nombre de la Ley de Coordinación Fiscal, que debiera ser más incluyente, en razón a que su contenido así lo exige, si revisamos las reformas que esta norma ha sufrido en los últimos veinte años se demuestra que este ha sido un tema de debate nacional.

En los últimos años se han aumentado en forma significativa las participaciones de los ingresos y las aportaciones de gasto en las entidades federativas se llevan a cabo con base en criterios objetivos, con menor discrecionalidad. Esta situación también se refleja la cada vez más amplia normatividad del federalismo y desarrollo regional en el presupuesto anual⁴⁹. En el anexo 1 se presentan las reformas a esta legislación.

Manuel Hallivis⁵⁰ hace una síntesis de los efectos jurídicos de la adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal y de la evolución de los distintos fondos de aportaciones que se crean con dicha reforma. Destaca el fortalecimiento a las haciendas públicas locales con este tipo de disposiciones y de los controles para la fiscalización del ejercicio de los recursos federales por las entidades federativas. Así mismo, hace un resumen de la forma jurídica que ha adoptado la transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la federación a las entidades federativas.

⁴⁸ En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el diario oficial de la Federación el 30 de Marzo del 2006, se incluye un título cuarto denominado "Del gasto Federal en las entidades federativas".

⁴⁹ Ver Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005, en el Título tercero "Del Federalismo y Desarrollo Regional", artículo 54 al 71.

⁵⁰ Manuel Hallivis Pelayo. *op. cit.* pp. 211-232. Este estudio es el único que a la fecha se ha publicado sobre el Sistema de Coordinación Hacendaria. Existen algunas conferencias y documentos de trabajo, que se utilizan durante las jornadas anuales de análisis a las reformas fiscales de despachos de especialistas, que cita el autor, pero no hay otros trabajos sistemáticos.

Por lo tanto, la historia del federalismo mexicano en el siglo XX se falsea cuando se sostiene que exclusivamente hubo ampliación competencial en la esfera de gobierno federal, en detrimento de las entidades federativas.

Los dos ámbitos de gobierno expandieron su importancia y su presencia respecto a la sociedad, así como su participación en el Producto Interno Bruto, aunque los órganos federales, por la tendencia a la centralización de la forma social intervencionista del Estado, del llamado Estado de Bienestar, fueron los más beneficiados por esta constante ampliación de la actividad estatal.

Otra consideración importante, de índole histórica, para la elaboración de una explicación jurídica del reparto de facultades en el federalismo mexicano, consiste en que a partir de los años setentas hubo un esfuerzo político y administrativo por “federalizar” determinadas facultades gubernamentales, cuyos principales manifestaciones fueron la coordinación fiscal, las ochentas, las reformas al artículo 73 en sus fracciones XXIX y, ya en los reformas de los artículos 25 y 26 que estatuyen la rectoría del Estado y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el que se establece una cierta coordinación del gasto público, que se fortalece con la creación en 1996 de los fondos de aportaciones y la regulación de los mismos.

Miguel de la Madrid, en este sentido, señala que la rectoría económica del Estado, tal como se define en el artículo 25, no es una facultad exclusiva de un solo poder en nuestro sistema constitucional. A nivel general, dentro del campo de sus respectivas atribuciones, los tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial coparticipan en esta importante atribución de la rectoría del desarrollo nacional. Asimismo, los gobiernos locales y municipales, en el ámbito de su competencia, tienen esta misma responsabilidad de rectoría del desarrollo nacional, es decir, las instancias federal y local coparticipan en esta rectoría. Esta reforma constitucional impulsó el federalismo cooperativo y coordinado.

La palabra ‘Estado’ debe entenderse aquí en su sentido amplio, que incluye, por tanto, los tres poderes a nivel federal y local y, en la esfera de su competencia, al municipio. Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar

y juzgar. El desenvolvimiento de estos conceptos queda a la competencia de las leyes secundarias de la Constitución federal, leyes marco, y, desde luego, a las Constituciones y legislación de los estados, respetando la autonomía legislativa propia del federalismo. Lo que el artículo 25 contiene es un marco de tipo general y fundamental, pero éste debe ser desarrollado en normas jurídicas ulteriores que, como es natural, deben desarrollarse conforme a las circunstancias que así lo exijan, tanto de carácter temporal como carácter espacial.⁵¹

Por su parte, el artículo 26 constitucional establece tres vertientes básicas del Sistema Nacional de Planeación: la obligatoria, que se refiere a planes y programas de la administración pública federal; la coordinada que es la que se realiza mediante el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, y la inductiva, que consiste en la acción del gobierno federal para propiciar conductas de los particulares que apoyen los objetivos y las acciones que se derivan de la planeación nacional. La segunda vertiente impacta directamente en el desarrollo del federalismo en México en los últimos años del siglo XX.

En la Ley de Planeación se establecen las relaciones de cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal y locales, estableciendo instrumentos jurídicos distinto a los tradicionales para proceder al reparto de responsabilidades frente a los gobernados.⁵²

Estas acciones “federalizadoras” se han extendido a otras materias como la salud, las comunicaciones, las carreteras, la educación, la obra pública, la ecología y protección al medio ambiente, los asentamientos humanos, desarrollo social, desarrollo rural y, recientemente, los registros civiles y públicos de la propiedad y el comercio, la procuración de justicia, la seguridad pública, entre otras.

Algunas de estas atribuciones se realizan separadamente por los dos ámbitos de

⁵¹ Miguel de la Madrid Hurtado. “Comentario al artículo 25” en Miguel Carbonell (comp.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 2000.

⁵² Miguel de la Madrid Hurtado. “Comentario al artículo 26” en Miguel Carbonell (comp.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 2000

gobierno y en otras ya existía una coordinación. En el caso de las primeras se ha promovido, mediante diversas reformas legales y administrativas, el establecimiento de una cooperación permanente y en relación a las segundas se ha normado las disposiciones constitucionales, precisando las responsabilidades de cada esfera de gobierno o la coordinación y, en su caso, coincidencia.

La rigidez de los estudios de dogmática jurídica derivadas de la postura de que la constitución es la única fuente válida de reparto de facultades ha abierto espacios, desde la perspectiva de la ciencia política y la administración pública al análisis de las relaciones intergubernamentales. Este enfoque destaca la necesidad de hacer más horizontales y dinámicas las vinculaciones entre los poderes centrales y regionales y, por ello, tiende a igualar a los estados federales con los llamados estados regionales.

C) Una nueva clasificación

Las transformaciones jurídicas y políticas promovidas en los últimos treinta años tendientes a la descentralización de la vida nacional, la simplificación administrativa, la planificación social, la reforma fiscal, tanto en los aspectos del ingreso como en los del gasto público, el adelgazamiento del estado y el combate a la corrupción, entre otras estrategias de modernización y legitimación de la actuación pública han tenido un impacto en la administración pública federal que se trasmina a las administraciones locales.

En cuanto a la descentralización de la vida nacional, se impulso fuertemente durante 1982-1988 mediante diversos decretos del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal, así como las reformas constitucionales al artículo 115 y 116. María del Carmen Pardo hace un estudio entre lo que se pretendía con la descentralización y lo que efectivamente se llevó a cabo y concluye que ésta se limitó a la administración pública federal, por lo que más que descentralizar se consiguió una desconcentración, fortaleciéndose un centralismo democrático.

Esta estrategia del Estado para superar la crisis fiscal en que se hundió en la década de los ochenta el estado social intervencionista fue el germen de políticas

públicas que favorecían la transferencia de facultades a las entidades federativas. Esta visión contribuyó a abandonar el ideal de un federalismo dual y se comenzó paulatinamente a través de la desconcentración de las actividades federales para hacerlas más eficientes y acercarlas a la población beneficiaria.

Esta renovación gubernamental alcanzó al poder judicial mediante la reforma de la Ley de Amparo, que facultó a los tribunales colegiados para la revisión de aspectos de constitucionalidad en los actos emitidos por las autoridades, con lo que hubo una desconcentración de la justicia federal. Otros aspectos son la proliferación de regulaciones en las materias coincidentes, que hubo durante este período, y que continuaron con las adiciones al artículo 73 en las fracciones XXIX-G a la XXIX-L, que aumenta las materias en las que se otorga competencia al Congreso de la Unión para emitir una legislación marco que distribuya responsabilidades entre la Federación, los estados y los municipios.

Asimismo, la simplificación administrativa y la ahora llamada “reforma del Estado”, que en los sexenios 1982-1988, 1988-1994, 1994-2000 y 2000-2006, ha continuado con distintos contenidos entre los que no ha faltado el federalismo visto desde distintas ópticas, implicó una labor de racionalización de las tareas administrativas que tuvieron como referente político el rompimiento de los esquemas del desarrollo estabilizador de Echeverría y que iniciaron con la labor legislativa de 1976 – 1982. Entre los resultados de esta tarea destacan la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal derogada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin este antecedente no se hubiera podido presentar el cambio en materia jurídica administrativa.

De un país con escasa “estructura” jurídico-administrativa o caduca, si se le juzga según las necesidades del momento, en un espacio menor a 20 años se implantó el presupuesto por objetivos, los convenios de desempeño, se definieron varios conceptos jurídicos como organismos intermedios, comisiones intersecretariales, convenios de coordinación, fideicomiso público, comisiones nacionales, entre otros muchos otros aspectos, cuyo uso era arbitrario y hasta contradictorio en numerosos

documentos con efectividad jurídica. En cuanto a la estructura y funcionamiento de la administración pública hubo, además de la obligación de reordenar internamente las dependencias y entidades federales, una respuesta a las intenciones racionalizadoras, que paulatinamente se ha reflejado en las administraciones locales, con la elaboración de reglamentos interiores homogéneos, reglas de operación financieras entre la Federación y los estados, manuales de normas presupuestarias, regulación del clasificador por objeto del gasto, sistemas de administración financiera y ahora el llamado federalismo hacendario, entre otros. En la parte organizacional, se emitieron en forma generalizada manuales de organización, procedimiento y atención al público, que ordenó el servicio público. Estas acciones se reprodujeron en los gobiernos estatales.

Estos cambios jurídicos en los diferentes niveles de la jerarquía de normas generaron un intrincado orden político administrativo, en el que las relaciones entre los diversos ámbitos de gobierno aumentaron y cambiaron cualitativamente. Las condiciones constitucionales y legales administrativas resultaron excesivamente rígidas para regular las nuevas situaciones de derecho creadas, por lo que los convenios de coordinación, la concurrencia y la cooperación adquirieron una importancia especial.⁵³

Entonces, se necesita una clasificación tan amplia que incluya un conjunto de nuevos hechos jurídicos que la realidad política exige y sería inconveniente que se mantuvieran definiciones que no comprenden los fenómenos de mayor interacción que han surgido. Las facultades exclusivas tienden a desaparecer, salvo en ciertos fundamentos del federalismo que se pueden rastrear en *El Federalista*, en las facultades del ente que represe a la Nación (comercio exterior, defensa nacional, derecho de guerra, orden interno) puesto que la cooperación y coordinación entre los poderes es lo que actualmente prevalece.

En este punto, surge el problema: ¿Cómo regular esta necesidad de coordinación y cooperación? ¿Cómo evitar que en estos afanes de establecer políticas nacionales se atente contra las autonomías e idiosincrasias regionales? y en suma,

⁵³ En los últimos años se han promulgado más de sesenta leyes federales y del Distrito Federal que hacen referencia a la celebración de convenios de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Consejo de la Judicatura Federal, consultada el 13 de abril de 2006.

¿Cómo conciliar jurídicamente las tendencias dialécticas: centralización y descentralización? pero no solamente conciliarlos, sino lograr, tras terminar la labor de amalgama, que el resultado sea una mayor autoridad de ambas esferas de gobierno y una mejor prestación de los servicios que el Estado esta obligado a realizar.

Los legisladores y los ejecutivos federal y locales han avanzado en los últimos 35 años en esta tarea definiendo competencias, auxiliándose mutuamente, ensayando distintos procedimientos y, sobre todo, concientizándose de que una sociedad más crítica y demandante requiere de un aparato administrativo más eficiente en la atención de los reclamos ciudadanos. Esta actitud crítica aflora especialmente en las elecciones o en problemas que afectan lo cotidiano de las personas, como servicios públicos, y por ello debe crearse el andamiaje jurídico suficiente para mantener administraciones públicas tanto locales como federales, que cumplan con sus fines primordiales.

D) Neofederalismo y la autenticidad del federalismo

En el entendido de que hay por realidades jurídica nacionales y temporales distintas en cuanto al federalismo, es que se pudiera hablar de un neofederalismo, como una reorientación de la distribución de las facultades entre la federación y los estados en la crisis del Estados social de derecho. Este término sólo se utiliza en este sentido, sin pretensiones evolucionistas, es decir, no se pretende afirmar que ahora se viven mejores condiciones para el federalismo que hace más décadas o que las relaciones entre la Federación y los estados que prevalece actualmente son más cercanas a un auténtico federalismo.

El neofederalismo requiere de una ubicación exacta de la autoridad de cada espacio de poder, es decir, un reconocimiento mutuo de la función política y administrativa de cada una de las instancias de gobierno y la estabilidad en las relaciones, entendida ésta como la normalidad de las mismas dentro de un dinamismo que permita modificar, atendiendo a las necesidades de la población, las competencias. Por ejemplo, las tareas de protección civil que desarrollan la Federación y la entidades federativas requieren una necesaria cooperación entre ambas instancias, que tiene como supuesto el consenso de que la autoridad federal deberá fijar las políticas

nacionales y apoyar a las entidades federativas cuando la capacidad operativa y financiera para atender un desastre haya sido superada y que las autoridades locales deben establecer las políticas regionales con base en los riesgos inherentes a la zona y ser las instancias operativas localmente del sistema nacional de protección civil.

David Henry propone que dentro del nuevo federalismo existan tres esquemas de relaciones: federalismo por áreas, federalismo administrativo y federalismo fiscal.

El federalismo por áreas se define de dos formas: en la constitución o por una ley derivada directamente de ésta, así como de la autonomía constitucional y legislativa de los estados. Este tipo de federalismo tiende a ser el más rígido, pero es la esencia del mismo. Es la forma en que se establece la existencia de dos ámbitos de gobierno coextensos y en el mismo nivel jerárquico con competencias específicas, se consigna el principio original de reparto de facultades y se hace efectiva la autoridad territorial de los Estados. En este federalismo la interacción entre instancias de gobierno, más que de responsabilidades compartidas, es de respeto a espacios de competencias propios y auxilio para el cumplimiento de las mencionadas competencias.

La expresión constitucional de este federalismo es el artículo 124, que contiene el principio de reparto de facultades, así como los numerales que facultan a las autoridades federales (artículos 10, 11, 25, 26, 27, párrafos primero al noveno, 27, fracción XIX, 28 párrafos cuarto al séptimo, 36, 73, 74, 76, 77, 79, 89, 94, párrafos quinto al séptimo, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 107, 115, fr. VII –el presidente de la república tendrá el mando de la fuerza pública de los lugares donde resida transitoriamente, 123, apartado A, íntegro y especialmente la fracción XXXI –asuntos exclusivos de la federación en materia laboral, 123, apartado B, 130, 131, 132 entre otros)⁵⁴, los que establecen los principios básicos de la organización estatal (artículos

⁵⁴ FEDERACION, FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA.

Es notorio que las facultades legislativas de la Federación no son únicamente las consignadas de modo expreso en el artículo 73 de la Constitución Federal, puesto que de diversas disposiciones de la misma Carta Fundamental, se infieren esas facultades sobre materias distintas de las especificadas en el mencionado precepto, en cuanto tales disposiciones imputan competencia y jurisdicción a la Federación sobre dichas materias; así el derecho que el artículo 27 constitucional confiere a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación; el de hacer concesiones para la explotación de los productos

115 y 116) y los que contienen la cooperación entre instancias y respeto del ámbito territorial de acción (artículos 27 fr. VI, párrafo primero, 119 segundo y tercer párrafos, 120, 121 y 132, última parte).

Las facultades coextensas que establece la constitución federal son:

- Desarrollo de la familia (artículo 4, párrafo segundo);
- Vivienda (artículo 4, párrafo quinto);
- Protección a menores (artículo 4, párrafo sexto);
- Profesiones y trabajos lícitos (artículos 5, párrafo primero y segundo, y 121 fracción V);
- Obligatoriedad de los servicios de las armas, de jurados, concejiles y de elección popular (artículo, párrafo cuarto);
- Garantía de independencia de los tribunales y plena ejecución de sus resoluciones (artículo 17, párrafo segundo);
- Organización del sistema penal (artículo 18, párrafo segundo);

del subsuelo; la facultad privativa que a la misma Federación concede el artículo 131 de la repetida Carta Federal, de gravar las mercancías que se importen o exporten o pasen de tránsito por el territorio nacional, así como la facultad de reglamentar, en todo tiempo, y aun prohibir la circulación de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; y aun la jurisdicción que le otorga el artículo 132 sobre los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, implican necesariamente el ejercicio, por parte de la Federación, de las facultades legislativas correspondientes; y esto no obstante, tales facultades no están específicamente determinadas en el citado artículo 73, ni en ningún otro, aunque no se necesita esfuerzo alguno para considerarlas incluidas en la fracción XXIX, antes XXXI, de dicho artículo 73; de donde se ve que la Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas en ese artículo, sino que puede hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal. Es, por tanto, inexacto que sólo puede legislar sobre aquello para lo cual ha sido expresamente autorizada; pues puede hacerlo sobre todas aquellas materias que le están sujetas por razón de dominio o jurisdicción, como poder soberano, aun cuando ninguna ley le confiera específicamente tal facultad.

Controversia constitucional 2/32. Entre la Federación y el Estado de Oaxaca. 3 y 17 de octubre de 1932. Mayoría de catorce votos, en cuanto al primer punto resolutivo, mayoría de nueve votos respecto de las demás proposiciones. Los Ministros Díaz Lombardo, Calderón y Urbina no asistieron a la sesión en que se decidieron los últimos puntos. Disidentes: De la Fuente y Couto, Guzmán Vaca, Barba y Julio García. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Semanario Judicial de la Federación XXXVI, Quinta Época, p. 1070 en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

- Instituciones para el tratamiento de menores (artículo 18, párrafo cuarto);
- Investigación y persecución de los delitos, así como imposición de sanciones de índole administrativo (artículo 21, párrafo primero) esta facultad es aplicable a los estados, aunque la redacción del artículo citado se refiera a los federales;
- Adquisición y posesión de todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (artículo 27 fr. VI);
- Ocupación de propiedad privada por causa de utilidad pública (artículo 27 fracción VI, párrafo segundo);
- Extensión máxima de la propiedad rural y el fraccionamiento de los excedentes (artículo 27, fracción XVII, párrafo primero);
- Organización del patrimonio de la familia (artículo 27 fracción XVII, párrafo II);
- Concesión de la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público de los estados (artículo 28, párrafo antepenúltimo), esta facultad es aplicable a los estados, aunque la redacción del artículo citado se refiera a las autoridades federales;
- Iniciativa de Ley ante el Congreso de la Unión (artículo 71 fracción III);
- Organización de la administración pública centralizada y paraestatal (artículo 90), esta facultad es aplicable a los estados, aunque la redacción del artículo citado se refiera a los federales;
- Establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos (artículo 102, inciso B);
- Responsabilidad administrativa (artículo 108, párrafo último y 109);
- Declaración de procedencia para proceder penalmente en contra de servidores públicos locales (artículo 111, párrafo quinto);

- Responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado (artículo 113);
- Organización y funcionamiento de los municipios, así como la regulación de la coordinación y asociación en la prestación de los servicios públicos (artículo 115, fracciones II y III);
- Planeación del desarrollo urbano (artículo 115, fracción V);
- Emisión de la legislación electoral (artículos 115, fracción VIII y 116 fracción II);
- Regulación de los inmuebles ubicados en el territorio estadual (artículo 121, fracción II);
- Creación de juntas de conciliación locales (artículo 123, fracción XXXI);
- Regulación de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra (artículo 134) esta facultad es aplicable a los estados, aunque la redacción del artículo citado se refiera a las autoridades federales.

El federalismo administrativo jurídicamente tiene su expresión en la coincidencia o concurrencia que establece la constitución, las leyes reglamentarias u orgánicas vinculadas con ésta, los reglamentos a esas leyes, y, especialmente, los convenios.

Las materias compartidas por disposición constitucional son:

- Educación (artículo 3 fracción IX) y especialmente para establecer universidades y demás centros de investigación (artículo 3, fracción VIII);
- Protección de la lengua, cultura, usos, costumbre, recursos y formas específicas de organización de los pueblos indígenas (artículo 4, párrafo primero);
- Salud (artículo 4 párrafo cuarto);
- Cooperación en materia penitenciaria (artículo 18, párrafo tercero);

- Coordinación en seguridad pública (artículo 21, párrafos quinto y sexto);
- Desarrollo económico (artículo 25, en lo nacional es facultad federal y en lo regional es facultad concurrente);
- Desarrollo rural integral (artículo 27 fracción XX, en lo nacional es facultad federal y en lo regional es facultad concurrente);
- Concurrencia legislativa en seguridad pública, educativa, asentamientos humanos, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil, deporte, turismo, agricultura y pesca (artículo 73, fracciones XXIII, XXV, XXIX-B, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K y XXIXL).

Asimismo es una manera de distribuir responsabilidades en materias compartidas, a través del legislador común, como es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Equilibrio Ecológico, Ley para la Coordinación de la Educación Superior, Ley General de Protección Civil, Ley General de los derechos lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Educación, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Ley General de las Personas con Discapacidad, Ley General para la prevención y gestión integral de los residuos, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente modificados, Ley de Productos Orgánicos, Ley General de Cultura Física y Deporte, entre otras.

- Colaboración en materia de extradición (artículo 119, párrafos segundo y tercero);
- Colaboración en materia de publicación y cumplimiento de leyes federales (artículo 120);
- Colaboración en materia de culto público y de iglesias y asociaciones

religiosas (artículo 130, párrafo último);

Estas tres últimas facultades son de auxilio a la autoridad federal.

En cuanto al federalismo fiscal, que en su inicio fue tan solo una expresión de las dificultades financieras de los estados sociales de derecho, los cuales para sobrevivir promovieron reformas profundas a los sistemas tributarios para poder extraer mayores recursos de sus sociedades y hacer más igualitaria la carga fiscal con esquemas más redistributivos. Este federalismo fiscal que sólo era un área en la que se legisla y se entablan lazos de cooperación y coordinación, sin embargo, por su importancia ha recibido un trato especialísimo, aún más cuando el término fiscal tiene dos aspectos: gasto público e ingreso y se ha creado el federalismo hacendario en el que se abordan los dos aspectos mencionados, el primero por las aportaciones a los fondos y el segundo con las participaciones de los ingresos fiscales federales.

El federalismo fiscal es representativo de la concurrencia en México, conforme a la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citada con anterioridad.⁵⁵

En el aspecto constitucional también se ha consignado:

- Concurrencia tributaria (artículo 31, fracción IV)
- Planeación democrática (artículo 26, en lo nacional es facultad federal y en lo regional es facultad concurrente, en lo concerniente a gasto público)
- Establecimiento por las legislaturas locales de montos y plazo de las participaciones federales a los municipios (artículo 115, fracción IV, inciso b);
- Imponer por las legislaturas locales las contribuciones relacionadas con los bienes inmuebles y prestación de servicios a favor de los municipios, sin intervención del Congreso de la Unión (artículo 115, fracción IV,

⁵⁵ “IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS”.

incisos a, b y c);

- Aprobación de las legislaturas locales de las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de sus cuentas (artículo 115, fracción V);
- Planeación del desarrollo de centros geográficos comunes a dos entidades federativas (artículo 115, fracción VI);
- Con base en la cooperación financiera y económica, la Federación y los Estados podrán convenir la asunción de obras y la prestación de servicios públicos, cuya ejecución y operación corresponda a los municipios (artículo 116, fracción VII);

La normatividad vinculada con este federalismo es: la Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entre otras.

En ese punto hay que destacar el peligro de considerar al neofederalismo como una mera respuesta a una serie de deficiencias administrativas producto de la concentración de recursos. Este concepto se refiere a la tendencia a la descentralización como parte de una estrategia para legitimar al Estado en su conjunto.

El neofederalismo es una concepción de la autoridad que pretende fortalecer al Estado, en una época en que el poder estatal y su presencia social se diluyen con las visiones administrativas y gerenciales. En los últimos años, los gobiernos con la propuesta de descentralizar la vida nacional no pretenden debilitar a la Federación, sino recuperar o mantener un Estado fuerte, incluyendo a los dos ámbitos de gobierno, capaz de dirigir y orientar a la sociedad en la que ha establecido el dominio. Así pues en la coordinación no solo se intenta enfrentar con mayor eficiencia y eficacia a las crecientes demandas sociales de mejorar en forma permanente la prestación de los servicios públicos, sino aumentar la fuerza de los dos ámbitos de gobierno, uniendo recursos y esfuerzos en una época de crisis económica y de presiones internacionales derivadas de la globalización.

El neofederalismo antes que un proyecto administrativo para el mejor aprovechamiento de los escasísimos recursos, situación derivada de la “década perdida” para Latinoamérica, es una estrategia de sobrevivencia del Estado Nacional ante dos fenómenos que disminuyen la influencia de los gobiernos centrales y locales. La creciente globalización de la política y el renacimiento del sentimiento regionalista, no necesariamente vinculado con los intereses de los estados miembros de una Federación.

El “neofederalismo” como término también puede utilizarse, en una forma incorrecta en estudios científicos, como una expresión de la modernidad, apertura de espacios a la participación social y como opuesto a lo inmovilista, estático y rígido. Sin embargo, esta forma de empleo del término en lugar de contribuir al esclarecimiento de lo que sucede al aumentar la cooperación entre los diversos ámbitos de gobierno, pone un reto retórico sobre el fenómeno de descentralización política, la cual solo tiene relación y no consolidada con la democracia y la modernidad, es decir, es falso, que aumentar la autoridad de los gobiernos estatales por sí mismo fomente la democracia o lleve al país a la “modernización”.

En los procesos democráticos no basta garantizar la autonomía, también es necesario asegurarse que los gobiernos locales no tienen comportamientos autoritarios o de concentración de recursos económicos y políticos en el gobernador, en detrimento de la independencia de los otros poderes.

De ahí, la importancia de que la nueva realidad de reparto de facultades entre los dos ámbitos de gobierno, identificada como “neofederalismo”, se dimensione con exactitud en su relación con la modernización. La falsedad de las afirmaciones tales como: “los límites del federalismo son los límites de la modernización”, o “el federalismo se ha convertido en el impulsor de la modernización” se obtiene del hecho que el contenido de la modernización es variable y relativo y el federalismo es un concepto histórico y constitucionalmente diverso.

Entonces, el neofederalismo es una técnica constitucional que flexibiliza la distribución de facultades, favorece la cooperación entre los dos ámbitos de gobierno y

acerca las instancias de decisión gubernamental al ciudadano, pero no necesariamente coincide con conceptos de modernización con un contenido revolucionario, puesto que estos presuponen lo contrario a la descentralización, es decir, que requiere de una concentración de poder en el centro para imponer un proyecto nacional sobre las idiosincrasias regionales.

Entonces bajo esta perspectiva pudiera interpretarse que la federalización de la educación más que pretender transmitir facultades a las autoridades locales para fortalecerlas y acercar los centros de toma de decisiones a quien recibe el servicio, intenta el debilitamiento del sindicato nacional, el cual se presenta por la disminución de la fuerza de un grupo de presión al gobierno federal, que con la descentralización debe negociar en por lo menos treinta y dos escenarios locales. Todo reparto de facultades entre federación y estados tiene aspectos políticos como un efecto colateral necesario a las cuestiones de eficiencia y eficacia administrativa.

Fix Zamudio y Valencia Carmona mencionan que lo acontecido en México es un fenómeno generalizado en los federalismos existentes:

“...en Argentina, el ‘el federalismo devaluado’ apunta Bidart, está cediendo frente a un ‘federalismo de negociación y de concertación’, en Brasil, parece emprenderse el ‘rumbo de un nuevo pacto federativo’ y aun en Venezuela, en diciembre de 1989, se aprobó la ley de descentralización, delimitación y transferencias de competencias del poder público, que tiene como propósito promover el régimen federal... el federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder. En la doctrina, para denominar este fenómeno se utiliza la expresión ‘nuevo federalismo’, que se encarna en el plano concreto en instrumentos de cooperación”⁵⁶

E) Clasificación de las facultades repartidas entre los dos ámbitos de gobierno y metodologías normativas de distribución de facultades.

Las tres premisas mencionadas para el estudio de la técnica constitucional de reparto de facultades en el federalismo mexicano y el aumento de la coincidencia de facultades hacen indispensable clasificar las diversas facultades gubernamentales

⁵⁶ Fix Zamudio y Valencia Carmona. *op. cit.* p. 1004.

atribuidas a los distintos ámbitos de gobierno en un régimen federal e identificar las distintas metodologías normativas de distribución de competencias.

a) Clasificación

La clasificación propuesta se basa en dos criterios:

Por su naturaleza, entre las funciones legislativas, administrativas, jurisdiccionales y las derivadas del pacto federal, y

Por su extensión, en exclusivas de la Federación, exclusivas de los estados o coincidentes (latu sensu).

En atención a estos criterios las facultades se clasifican en:

1) Por su naturaleza

2) Por su extensión

Derivadas del pacto federal

Exclusivas de los estados

Exclusivas de la federación

Coincidentes (lato sensu)

Legislativas

Exclusivas de los estados

Exclusivas de la federación

Coincidentes (lato sensu)

Administrativas

Exclusivas de los estados

Exclusivas de la federación

Coincidentes (lato sensu)

Otro criterio de clasificación es por la forma de asignarse a los órganos estatales

las facultades pueden ser explícitas e implícitas.

Asimismo las exclusivas se clasifican a su vez en absolutas y relativas, interpretadas estas por el mismo sentido que se da a los artículos 117 y 118 de la Constitución Política Mexicana.

”Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras;

II. Derogada.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto 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;

VIII. 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 podrán 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. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y

IX. 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.

El congreso de la unión y las legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, y
- III. Hacer la guerra por si a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la republica.”⁵⁷

De la lectura de los numerales anteriores se desprende que serán absolutas aquellas que por ningún motivo puede ejercer el otro ámbito de gobierno y serán relativas aquellas que con autorización expresa de un órgano estatal, puede atribuírseles el otro ámbito de gobierno. No se debe confundir éstas facultades con aquellas que se ejercen en defecto del que esta facultado para hacerlo, es decir, los estados podrán legislar en defecto de la Federación sólo en casos en que no exista prohibición expresa.

Las coincidentes, que son aquellas que comparten de alguna manera ambos ámbitos de gobierno, se clasifican, en atención a la forma que participan la Federación y las entidades federativas, en

- Coincidentes (estricto sensu)
- Concurrentes
- Coincidentes (lato sensu)⁵⁸
 - Coexistentes
 - Auxiliares

Cabe mencionar que los criterios no son excluyentes, por ejemplo, puede existir una facultad de naturaleza legislativa, exclusiva de la federación y explícita, como es el caso de la potestad que la constitución concede al Congreso de la Unión en materia de

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

⁵⁸ La discusión sobre la diferencia entre la concurrencia y coincidencia será abordada someramente al explicar la clasificación propuesta, que es el objetivo principal de este capítulo.

hidrocarburos, en la fracción X del artículo 73.

1. Por su naturaleza, las facultades son aquellas relacionadas con el Pacto Federal, las legislativas, las ejecutivas y las jurisdiccionales.

La clasificación propuesta, independiente del objetivo académico consistente en poder ubicar con mayor precisión cada una de las facultades distribuidas en un régimen federal entre dos esferas de gobierno, pretende dar luz sobre las zonas grises de actuación de la autoridad, en donde se interceptan las competencias y, por otro lado, proponer una estructura para facilitar la articulación de esfuerzos gubernamentales, en materias que por tradición se consideran estas exclusivas de uno u otro ámbito y que por ello, en la práctica, se entorpecen la labor de ambos y perjudica la autoridad de los dos ámbitos de gobierno por igual.

1.1. Facultades derivadas del Pacto federal

La característica esencial del federalismo es la existencia de dos ámbitos de poderes en el que el federal es soberano y el local tiene autonomía e independencia, además éste último participa directa e indirectamente en la formación de los órganos del estado y en la integración de la voluntad y posee la posibilidad de dictarse su propia constitución.

Entonces, las facultades propias de un pacto federal serán aquéllas que tengan relaciones indirectas con el ejercicio de la soberanía en sus aspectos interno y externo, tratándose de la Federación, y en cuanto a los estados serán aquellas que se refieren a su autonomía y participación en los poderes federales.

Las facultades vinculadas con la soberanía, en su acepción tradicional⁵⁹, la supremacía y la independencia del Estado nacional, organizado políticamente en una

⁵⁹ Manuel Hallivis Pelayo. *op. cit.* p. 46-56. Este autor sintetiza la evolución de la noción de soberanía, iniciando con los autores clásicos como Bodino, Hobbes, Locke y Rousseau hasta la discusión respecto a su derrumbe en el siglo XXI. La soberanía es “una capacidad de discernir, a un poder de resolver respecto de su existencia y organización propia y de los elementos que conforman que tiene un Estado” p. 48. La esencia es que es un poder supremo exclusivo, irresistible y sustantivo, lo que quiere decir que es superior a cualquier otro poder que se encuentre en su territorio, tanto porque está sobre cualquier otra organización o poder en su territorio porque dicta las normas jurídicas. Entonces, las características de la soberanía son supremacía e independencia y, por lo tanto, es indivisible.

federación, están concedidas a la instancia de gobierno que representa a la unión en el exterior y que es responsable de conservarla en el interior. Solo en este sentido, el ámbito federal, en especial aquel relacionado con la preservación del pacto federal que Kelsen identifica como la tercera instancia en un federalismo, es superior a cualquier otro orden jurídico existente en el Estado nacional⁶⁰.

El concepto de soberanía ha evidenciado la insuficiencia para contener a las formas de dominación política que se han expresado con mayor fuerza con la globalización y con los fenómenos del Estado cosmopolita, el Estado transnacional, el gobierno mundial, el federalismo global, entre otros.⁶¹ Inclusive, la formación del estado federal en el siglo XVIII puede ser el inicio de la crisis de la noción de soberanía que ahora se manifiesta y que se está diluyendo en Europa, cuna y primordial defensor del concepto, que ha sido escenario de numerosas luchas en nombre de la nación y las supremacías de los estados.

El federalismo en su faceta de estado soberano es unitario y en la de unión de órdenes jurídicos descentralizados políticamente es división de poderes con la concomitante técnica de reparto de facultades. En la primera faceta se encuentran los poderes exclusivos de las autoridades federales tendientes a la conservación del pacto federal y en la segunda las facultades exclusivas de los estados para oponer su autonomía frente a ese Estado nacional, en la más pura acepción del federalismo dual descrito por Madison y que privilegia el equilibrio de poderes. Lo anterior es esencia federal aunque sus manifestaciones estén mitigadas por la conveniencia de la coordinación y la expansión de la concurrencia.

También, las facultades relacionadas con el Pacto Federal son aquellas vinculadas con la existencia misma de la federación y las renunciaciones explícitas que hacen los estados miembros para integrar la Unión. Además, se relacionan con el ente

⁶⁰ *Ibid.* p. 53 y ss. La discusión sobre la titularidad de la soberanía es añeja, ya que, dependiendo de la tradición jurídica e ideológica, radica en el Estado, el monarca, el parlamento o en el pueblo. Con base a las ideas de Tena Ramírez, las doctrinas se pueden clasificar en doctrinas americana o europea. La primera ubica a la soberanía en el pueblo quien a su vez la deposita en la constitución que vincula a los órganos del estado y el poder. La segunda otorga al Estado la soberanía, que se ejerce a través de sus órganos. La constitución política mexicana considera soberano a tres instancias el pueblo (artículo 39), los estados (artículo 40) y la constitución (artículo 135).

⁶¹ *Ibid.* pp. 135-146.

político que representa la unidad, el todo político, la nación como expresión de un orden jurídico y distinto a la forma de gobierno que se adopta.

Entre las facultades relacionadas con el Pacto Federal se encuentran aquellas que posee la Federación para preservar la Unión de los estados y que se conocen como facultades de intervención.

Estas facultades se otorgan a los órganos federales y son exclusivas, en su ejercicio de esta instancia por su propia naturaleza, aunque puede existir cierta coincidencia porque pueden ser solicitadas por las entidades federativas o éstas, en casos excepcionales y de urgencia, auxiliar a la Federación. Entre estas facultades, además de las de intervención directa de la Federación en los estados, se deben considerar las que resuelven los conflictos entre los distintos órdenes de gobierno, tanto política como jurisdiccionalmente.

La conservación de la unión en una federación puede y ha provocado que el poder Federal utilice la fuerza, la superioridad que otorga representar a la faceta soberana del estado, para evitar el caos en una entidad federativa, garantizar la supremacía constitucional y prevenir la disolución de la federación impidiendo la secesión de alguno de los estados miembros.

Elisur Arteaga⁶² clasifica los poderes federales de intervención que contiene la constitución de la siguiente manera:

- Reconstructiva,
- Ejecutiva,
- Política, y
- Jurisdiccional

La hipótesis de partida para distinguir cualquiera de la intervención mencionada

⁶² Elisur Arteaga. *op cit.* pp. 403. Este autor hace una síntesis de cuatro formas de intervención que considera que establece la constitución política de 1917.

es la existencias de conflictos políticos o solamente los conflictos entre los poderes de los estados y diferenciación, cuando se presenta el caso en concreto, resulta complicada de determinar. Por lo que, ante una misma circunstancia, pudieran existir diversas formas válidas de intervención para el restablecimiento del orden jurídico federal. Esto es lógicamente cierto por la multiplicidad de sentidos del principio de legalidad, a un mismo hecho puede recaer distintas soluciones jurídicas, pero también es demostrable históricamente por lo siguiente:

“Cabe destacar que en nuestro constitucionalismo privó, en cierto sentido la garantía federal desde los orígenes del propio federalismo mexicano. En el Acta Constitutiva de 1824 (artículo 34) ... se expresó que la propia constitución garantizaría a las entidades federativas, la forma de gobierno que establezca la propia Acta, quedando los estados comprometidos a sostener al Estado Federal... En el periodo de 1869-1874, en siete ocasiones, se acudió a esa disposición por parte de las entidades federativas, quienes solicitaron la intervención de los poderes federales. Sin embargo,... que en verdad, más bien eran conflictos domésticos entre la legislatura local y el ejecutivo local. Cuando se reestableció el Senado no se acudió más a la disposición del artículo 119 (artículo 116 de la constitución de 1857 y 122 de la Constitución de 1917 hasta la reforma del 21 de octubre de 1993)”.⁶³

De la transcripción anterior se puede concluir que el tipo de intervención que eventualmente utilicen los órganos federales dependerá de la circunstancia política, las vías a la disposición de los afectados, la intensidad del conflicto e incluso las relaciones exteriores, entre otros elementos.

- La intervención reconstructiva consiste en una medida de excepción y gravedad, con el propósito de regularizar la vida interna de un estado y, en su caso, restaurar el orden constitucional, bajo condiciones de peligro de las instituciones republicanas, democráticas y de división de poderes. En estas circunstancias los medios de defensa normales del orden jurídico son ineficaces y se hace necesaria una acción inmediata.

Los medios jurídicos-políticos para ejercer estas facultades de intervención son

⁶³ Enrique Quiroz Acosta. *op. cit.* p. 241.

los artículos 108 y 110, que permite someter a juicio político a los miembros de la legislatura local y el gobernador que hayan infringido gravemente a la constitución, ya sea violentando lo establecido en los artículos 115 y 116 o que pretendan una secesión de la Federación.

- La intervención ejecutiva, también llamada garantía federal,⁶⁴ es aquella en la que los estados o el gobierno federal, ante una situación que afecte la seguridad pública o el orden al grado de que haya amenaza de anarquía, buscan reestablecer el orden constitucional.

Esta facultad es coincidente, es decir, puede iniciarse tanto por la autoridad local como la federal. La entidad federativa, a través de la legislatura, si se encuentra en periodo de sesiones, o el gobernador, en caso contrario, en forma supletoria, podrá solicitar al gobierno federal que ante un conflicto interno su intervención para que se ponga fin a la situación, o de oficio la federación intervendrá en caso de invasión o violencia exterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 119 constitucional:

“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 prestaran igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida...”⁶⁵

Ante similares circunstancias la instancia federal también puede intervenir de oficio con diversas instancias y con varios fundamentos jurídicos:

El Congreso de la Unión puede legislar para hacer frente a la situación utilizando cualquiera de las facultades que le conceden los artículos 73, 74 y 76, como por ejemplo, imponer contribuciones de emergencia para financiar los medios que se

⁶⁴ Enrique Quiroz Acosta *op. cit.* p. 237 y ss. La garantía federal se concibe en dos hipótesis a) los poderes de la Unión deben proteger a las entidades federativas contra toda invasión y b) la federación otorga su protección en los casos de sublevación o conflicto interior. Sin embargo, este autor afirma que este tipo de defensa sólo es aplicable a la primera, puesto que la segunda, que es una protección de la forma republicana, se garantiza a través de otros medios menos agresivos como es la intervención del Senado que prevee la fracción VI del artículo 76 o la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consignada en la fracción I del artículo 105.

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

opondrán al peligro, el reclutamiento de tropas, la autorización para el uso de la guardia nacional.

El Ejecutivo Federal podrá decretar la suspensión de garantías en un territorio determinado en ejercicio del artículo 29 constitucional

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”⁶⁶

O también puede llevar a cabo acciones que juzgue convenientes para combatir una invasión o un peligro que no admite demora con base en las facultades que implícitamente se conceden para hacer cumplir la facultad expresa otorgada en el artículo 89 fracción I (ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión aplicable en el caso de que haya una violación sistemática a las mismas en un estado miembro de la Federación), fracción VI (disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación) y fracción VII (disponer de la guardia nacional para reestablecer el orden, pero fuera de sus respectivos estados).

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

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

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;...”⁶⁷

Hay que señalar que aunque la redacción del artículo 119 es en plural, es decir, se refiere a los Poderes de la Unión, esta intervención se circunscribe al Ejecutivo, toda vez que el Senado por medio de la fracción VI del artículo 76 y el Poder Judicial de la Federación, fracción I del artículo 105, tienen otros causas legales para reestablecer el orden constitucional.

“En el supuesto previsto en el artículo 119, (antes 122), son los poderes de los estados los que tienen la iniciativa en el caso de sublevación o trastorno interior, como una forma de reconocimiento de la autonomía de la entidad federativa. Sin embargo, esto no impide a los poderes federales que actúen, aun en el caso de conflictos domésticos locales y las autoridades locales no les soliciten su intervención. La vía y el fundamento para actuar, (además de las fracciones citadas del artículo 89), están en el artículo 29 constitucional, mediante la suspensión de garantías individuales. En algunos casos la miopía o la mala fe de las autoridades estatales pudiera propiciar que ciertos problemas que en un principio tienen alcances puramente regionales, si se les deja crecer, pudieran rebasar las fronteras de una entidad y generalizarse; para evitarlo existe el sistema de excepción previsto en el artículo 29 constitucional”.⁶⁸

También hay que comentar que esta intervención tiene límites de índole material y temporal, es decir, no debiera extenderse más allá de la emergencia que una invasión o sublevación interna representan para la integridad de la Federación. La agresión justifica jurídicamente el uso de las fuerzas armadas, sin embargo, los límites se encuentran en el campo de la política y de la valoración que sobre la situación lleven a cabo los titulares de los órganos federales. Baste un hecho histórico sobre el particular, la presencia militar del ejército federal norteamericano en los estados secesionistas se prologó por más de una década después de concluida la guerra civil.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

⁶⁸ Elisur Arteaga. *op. cit.* p. 406.

Tena Ramírez respecto a esta garantía federal comenta que esta es una imitación cabal de precepto norteamericano del artículo cuarto sección IV de la Constitución norteamericana:

“Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de esta Unión, una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno de ellos contra la invasión; y a pedido de la legislatura, o del ejecutivo, cuando la legislatura no puede ser convocada, contra la violencia doméstica”⁶⁹

Este precepto consiste en la protección de la Unión para los estados y no necesariamente, según Tena Ramírez, se refiere a la garantía de la forma de gobierno en los mismos, es decir, no autoriza la intervención reconstructiva, sino la ejecutiva. La primera, como ya se ha señalado, es un elemento indispensable para la subsistencia del sistema federal y sirve de control legal de la forma republicana, puesta en manos de la federación. La segunda, se limita a dos casos: de oficio, cuando hay invasión o violencia exterior; a petición de la legislatura del estado o de su ejecutivo, en su caso, cuando hay en el estado sublevación o trastorno interior.

El autor citado considera que ese artículo debiera contener una intervención reconstructiva, amplia, e inexplicablemente el Constituyente de 1856 no le otorgó esa dimensión al artículo 119.⁷⁰ Por lo tanto, concluye después de revisar su evolución histórica que el numeral comentado es tan inútil como el artículo 120.

La intervención ejecutiva está vinculada con la renuncia del *ius belli* que hacen los estados miembros de una federación en el pacto federal y que constitucionalmente se refleja en la prohibición relativa que se impone en las fracciones II y III del artículo 118. Lo relativo de la prohibición puede provocar, eventualmente, que esta facultad sea

⁶⁹ Felipe Tena Ramírez *Derecho Constitucional*. op. cit. p 166

⁷⁰ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional*. op. cit. pp. 168 y ss. Este autor, después de mencionar que entre los años de 1869 y 1874 ocurrieron siete casos en que se invocó la procedencia de la intervención de la federación para la restauración del orden constitucional y que en realidad se trataban de conflictos entre la legislatura y el gobernador, cada uno en solicitud de ayuda federal para vencer a su adversario, considera que la aplicación del contenido del artículo 119 (116, Constitución de 1857) en su parte segunda quedó suspendida por la atribución del senado de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado. Es decir, el contenido del ahora artículo 76 fracción VI de la Constitución vigente, quitó el contenido de intervención reconstructiva al numeral 119. Por tal motivo, considera que el artículo 119 es un artículo tan inútil como el artículo 120.

coincidente, cuando el Congreso de la Unión lo autorice o por la inminencia del peligro o invasión las entidades federativas no puedan admitir demora para repeler la agresión. En este caso, la acción de las autoridades del estado miembro serían en auxilio de las autoridades federales, que son las competentes por la naturaleza del pacto federal, para defender la integridad del territorio nacional y la seguridad nacional.

- La intervención política se divide en tres:

1. Aquella que ante la carencia de autoridades locales en un estado y por la necesidad de que toda sociedad humana tenga una autoridad que dirija la vida colectiva, la instancia federal, en beneficio de la integración de las entidades federativas y, sobre todo, de la población que las integra, está facultada para decretar la desaparición de poderes y proveer de autoridades transitorias que reencausen la normalidad constitucional. Esta facultad es exclusiva de la Federación.

La desaparición de poderes prevista en la fracción V del artículo 76 constitucional:

“Artículo 76: Son facultades exclusivas del Senado:

...V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el senado a propuesta en terna del presidente de la república con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;”⁷¹

Concede una facultad al Senado, en esencia de certificación, de declarar que ante un estado de emergencia en el estado, el ejecutivo federal puede proceder a proponer una terna, para que entre las personas que la integren se nombre a un

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

gobernador provisional, que sustituya a las autoridades desaparecidas y lleve a cabo lo necesario para reestablecer el orden constitucional.

Elisur Arteaga señala que los requisitos de procedencia del ejercicio de esta facultad son que efectivamente haya sucedido la desaparición de poderes y que la constitución local no haya previsto las fórmulas para llenar el vacío de autoridad. Entonces, por el último requisito, esta facultad es supletoria de la impresión estatal y auxilia a sus habitantes. Asimismo, describe los procesos para el nombramiento del gobernador provisional, las instancias que intervienen y la forma de tomar protesta del mismo y hace mención al problema que suscitó la carencia de una ley reglamentaria del mencionado artículo constitucional y los defectos, que desde su perspectiva, tiene la ley expedida en 1978.

2. Aquella en la que la Federación, a través del Congreso Federal, dirime los conflictos limítrofes entre los miembros del pacto federal y no representa en forma directa una intervención en la vida política de los estados, sino una instancia para dirimir controversias de entes públicos que no tienen facultad para firmar tratados de esta naturaleza entre sí.

Esta intervención estaba consignada, parcialmente, en la fracción II (derogada), que establecía el procedimiento de erección de los territorios en Estados. Esta facultad del Congreso se convirtió en inoperante cuando los estados de Baja California Sur y Quintana Roo se convirtieron en entidades federativas.

También se consigna en la fracción III del artículo 73, toda vez que establece el procedimiento para la formación de estados dentro de los límites de los actuales. Aunque el ejercicio de esta facultad de intervención no derive de un conflicto de límites entre las entidades federativas, la formación de un nuevo estado necesariamente está vinculada con determinación de la extensión de un territorio. Esta facultad es coincidente ya que en ella participan tanto el Congreso General como las legislaturas de los estados que integran la Federación.

En particular esta facultad de intervención es más explícita en lo dispuesto en la

fracción del artículo 73 y se ejerce en forma exclusiva por la Federación.

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

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.”⁷²

Este proceso se presenta sólo en caso de que no exista conflicto entre las entidades federativas, las cuales deberán acudir ante la instancia jurisdiccional correspondiente, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su supuesto de controversia, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 105 constitucional.

3. Aquella en que ante conflictos entre los poderes de los estados, que por su grado de confrontación, amenazan la tranquilidad de la vida de la entidad o pongan en riesgo el orden constitucional y procede a petición de algunos de los poderes o de oficio cuando la gravedad sea manifiesta.

La facultad corresponde al Senado conforme a lo dispuesto en el artículo 76 constitucional, fracción VI:

“VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas. En este caso el senado dictara su resolución, sujetándose a la constitución general de la república y a la del estado.”⁷³

El ejercicio de esta facultad se lleva cabo conforme a los procedimientos que normalmente rigen a ese órgano colegiado para la aprobación de decretos y su contenido es eminentemente político por la valoración de la situación que involucra. De ahí que sea congruente asignar esta facultad a la cámara que representa a las entidades federativas en la teoría clásica del federalismo y con respeto a la autonomía constitucional de la entidad federativa involucrada.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

Sin embargo, esta facultad se separa de la que la constitución otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por una delgadísima línea. El Senado resolverá cuestiones políticas y la Corte controversias jurídicas y esa distinción queda sujeta a la vía que elijan los poderes de los estados, los cuales pueden acudir al Senado, en términos de la fracción VI transcrita o a la Suprema Corte de Justicia con base en lo dispuestos en el inciso h), fracción I del artículo 105.

Incluso, esta facultad estaba atribuida en su origen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasó al Congreso de la Unión en razón de la Ley que presentó Juárez el 11 de enero de 1872 y, finalmente, al Senado cuando éste se restituyó en virtud de la reforma constitucional de 1874. En el proyecto de constitución de Venustiano Carranza se propuso que esta facultad retornara a la Corte, pero finalmente se la otorgó al Senado.⁷⁴

- La intervención judicial es aquella en la que el poder judicial participa como garante del orden constitucional y la defensa de la constitución⁷⁵ y se presenta en cinco formas:

- El arreglo de los límites estatales consiste en que la constitución en el artículo 46 otorga a las entidades federativas la acción de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de Nación para que resuelva en forma armoniosa una diferencia entre los linderos de las entidades federativas. Esta posibilidad se origina en la forma en que se fueron creando los estados y la inexistencia de fronteras exactas durante este proceso.

⁷⁴ María del Pilar Hernández. "Comentario al artículo 76" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, tomo II. *op. cit.* pp. 823 y ss.

⁷⁵ Carl Schmitt. *La Defensa de la constitución*. *op. cit.*, pp.43-57. En contrasentido con la teoría liberal del Estado, la dogmática jurídica y el llamado estado constitucional, que consideran al control jurisdiccional como un elemento esencial del estado de derecho, como resultado de la idea de supremacía constitucional, Schmitt otorga pocas posibilidades a los tribunales constitucionales como garantes del orden jurídico y funda su afirmación en la diferencia que existe entre el estado judicialista anglosajón del norte América y los estados administrativistas del continente en Europa y lo limitado de la protección que ofrece el primero. El control jurisdiccional es útil para proteger las garantías individuales frente al poder público, pero menos eficaz para resolver una colisión entre poderes en sociedades con autoridades fuertemente arraigadas como la monarquía y los aparatos burocráticos de los estados nacionales. Además la defensa de la constitución por órganos jurisdiccionales es incidental, sólo se ejercita a petición de parte, y esté sujeta a la norma establecida con lo que el arbitrio del juez es cuestionable en asuntos de contenido político, por lo que "los fundamentos del control y decisión judicial han de ser normas que permitan la subsunción precisa y delimitada"p.53

Este procedimiento está consignado en el artículo 46 y la facultad para conocer de este tipo de litigios la otorga la constitución en los artículos 104 y 105 fr. I

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:
...V. De las que surjan entre un estado y uno o mas vecinos de otro, y ...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

D).- un estado y otro; ...”⁷⁶

El ejecutivo federal necesariamente debe intervenir en estas controversias:

“Artículo 102.-... El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución”⁷⁷.

Los conflictos constitucionales entre los poderes de un Estado pueden resolverse por la vía política y la jurisdiccional.

Los primeros corresponden al Senado y los segundos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dificultad para elegir la vía radica en que no hay conflicto que no sea híbrido, es decir, que todos tienen un aspecto político y otro jurídico.

- El artículo 105, a partir de la reforma constitucional de 1994, establece dos vías jurisdiccionales para resolver este tipo de conflictos: la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, con lo que a los problemas políticos se les otorga una vía jurisdiccional ágil para resolverse con la objetividad que ofrece el análisis de la dogmática constitucional, que se deriva del ejercicio de la interpretación de determinado acto a la luz de lo establecido en la Constitución, y fortaleciendo la función de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

- La facultad de investigación de violaciones generalizadas a las garantías individuales, que sólo ejerce el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a petición de parte, en los términos consignados en el artículo 97 que a la letra dice:

“Artículo 97. ...La Suprema Corte de Justicia esta facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto publico, pero solo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes...”⁷⁸

En estos casos, las resoluciones no son vinculativas y sólo representan una recomendación de índole moral, con base en la autoridad de la corte, que se notifica a las autoridades locales. Esta facultad también se orienta a controlar a las autoridades federales y no está restringida al aspecto de intervención en la instancia local.

- El control constitucional de la legalidad y de la constitucionalidad de los actos autoridad de los órganos locales es una de las formas de intervención federal más trascendentes, ya que las sentencias dictadas en juicio de amparo ha sido uno de los factores más importantes en la homogenización del derecho en México. Esta forma de intervención jurisdiccional de la instancia federal, que encuentra su fundamento en los artículos 103 y 107 fracciones XVI, XVII y XVIII, ha convertido a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales federales en una fuerza centrípeta importante en el federalismo mexicano.

- La destitución y consignación de autoridades estatales que desobedezcan o violen resoluciones dictadas en amparo conforme a lo establecido en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

Además de las facultades de intervención de la Federación para el mantenimiento y consolidación del Pacto Federal, hay que considerar aquellas que corresponden al Estado considerado como un todo y que representa la Unión de los estados y que se pueden identificar con las que comparte el Estado Federal con el

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

unitario en lo relativo a la garantía de existencia como entes soberanos. Estas facultades las conserva el Estado Federal frente a las entidades federativas y, en cierto sentido, son parte del pacto federal en razón a que inciden en la existencia del todo como unidad política.

Mouskheli, como ya se dijo cuando se expuso la teoría del federalismo de este autor, enumera las semejanzas del régimen federal con el unitario, derivadas de la necesidad de afirmar su existencia como fuerza suprema en el un territorio respecto a los sujetos sometidos a la soberanía y su independencia relacionada con otras potencias,⁷⁹ sin embargo, los distingue en lo que se conoce como descentralización federal, fragmentación del ejercicio del poder del Estado, cuyos rasgos esenciales son:

- La autonomía constitucional que poseen los miembros de la unión, que consiste en la autonomía legislativa, que abarca hasta la elaboración de una constitución, la ejecutiva y la jurisdiccional.
- La participación de los estados miembros en la creación de la voluntad federal, directa mediante el constituyente permanente e indirecta en la integración del Senado, que es la cámara de representación de los Estados.⁸⁰

A estas dos características de la “descentralización federal” se deben añadir lo que Carl Schmitt ha llamado elementos esenciales del Pacto federal, que son la garantía de existencia de la unión y de la federación como sujeto de derecho internacional, la garantía de la existencia política de cada uno de sus miembros, la facultad de injerencia de la federación, la renuncia del ius belli de los estados miembros y la exigencia de homogeneidad (sometimiento a lo dispuesto por la Constitución Federal en cuanto a forma de gobierno y régimen interno de las entidades federativas).⁸¹

⁷⁹ Mouskheli. *op. cit.*

⁸⁰ La adopción del principio de representación proporcional en la integración del Senado, conforme a la reforma del artículo 56 de la constitución de 1996, ha modificado la representación paritaria de los estados en este cuerpo colegiado. Esta circunstancia ha sido considerada como la vía para desnaturalización de su propósito originario al Senado.

⁸¹ Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*. *op. cit.*, pp. 417 yss.

Entonces, en la constitución política mexicana se puede afirmar que las facultades exclusivas de la Federación, relacionadas con el mantenimiento del pacto federal, además de las de intervención señaladas con anterioridad, son aquellas relativas a las relaciones internacionales, seguridad interior y exterior, resolución de conflictos entre las partes integrantes de la Unión y entre éstas y las autoridades federales, el comercio exterior, (ligado con la generación, preservación y consolidación de un mercado nacional) y la admisión de nuevos estados, la modificación de linderos y la creación de estados, así como las facultades de intervención en los estados para la conservación de la constitucionalidad del orden jurídico y la tranquilidad interna.

De esta forma, se puede analizar detalladamente la Constitución y ubicar cada una de las facultades en un rubro determinado, por ejemplo:

Facultades derivadas del Pacto Federal	
Exclusivas de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de garantías individuales. • Emisión de moneda, estampillas y papel sellado • Relaciones internacionales • Seguridad interior y exterior • Comercio exterior • Admisión de nuevos estados • Resolución de conflictos entre los estados y entre estos y los órganos federales.
Exclusivas de los estados	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgar su constitución

Las facultades exclusivas de las entidades federativas relacionadas con el Pacto Federal, es decir, aquellas que permiten que reafirmen su autonomía e independencia frente al estado nacional son: la facultad de otorgarse una constitución (artículos 115 y 116), con inhibiciones que derivan de la conveniencia de que las instituciones políticas y sociales sean homogéneas.

Las facultades coincidentes en latu sensu serán aquellas en las que ambos ámbitos de gobierno participen como sucede en el proceso de reforma de la constitución establecido en el artículo 135:

“Artículo 135. La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el congreso de la unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El congreso de la unión o la comisión permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”⁸²

Asimismo, los estados coadyuvan con la Federación en el ejercicio de las facultades de ésta para mantener el orden interno y la defensa del territorio en forma excepcional, en este sentido, estas facultades serán coincidentes de auxilio.

1.2 Facultades legislativas

Este tipo de facultades son aquéllas que se otorgan a un órgano colegiado, sin importar a qué ámbito de gobierno pertenezca, para realizar normas generales, abstractas y universales que regulen la vida cotidiana de la comunidad.⁸³ El principio dogmático, recogido en el artículo 49 constitucional, es que el Poder legislativo no puede depositarse en una persona, es decir, que además de la generalidad,

⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 18 de abril 2006.

⁸³ Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. *op. cit.* “La función legislativa es aquella que crea, modifica, transforma y extingue situaciones generales de derecho, a través de normas abstractas, universales e impersonales, dictadas por un órgano colegiado integrado mediante criterios de representación política.” p. 95.

abstracción y universalidad la norma debe tener origen en un cuerpo colegiado electo con algún principio de representatividad para que la Ley sea válida. Esto no necesariamente sucede en el derecho constitucional mexicano, que en el mismo artículo citado, establece alguna de las excepciones a este principio.

Si se aplica la clasificación propuesta a esta función legislativa, se podría conocer cuales de las facultades que concede la Constitución Política Mexicana y las constituciones locales a las legislaturas son exclusivas o coincidentes en sentido lato. Esta metodología jurídica contribuye a determinar en los casos concretos la autoridad competente y la posible cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno. Este ejercicio supera el objetivo de este trabajo, sin embargo, hay intentos académicos que han intentado ser exhaustivos en cuanto a las numerosas facultades de los dos ámbitos de gobierno, especialmente, las relacionadas con las constituciones locales.

1.3 Facultades administrativas:

En principio se pudiera afirmar que la función administrativa es la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios o la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata, o la actividad del Estado dirigida a la creación o prohibición de algo nuevo en casos particulares, sin embargo, cualquiera de las anteriores definiciones expone la dificultad teórica de definir su contenido, puesto que contiene términos huecos que son rellenados por valores relativos e histórico como lo es necesidad colectiva y fines propios del estado.

De ahí que se ha optado por definir la función administrativa en forma negativa, contrariando los principios de la lógica aristotélica, de la manera siguiente: “Todo aquello que no encuadre en las funciones legislativas o jurisdiccional será administrativo”.⁸⁴

En la Constitución se establecen algunas obligaciones de índole administrativa a

⁸⁴ *Ibid.* p. 95

cargo de los poderes ejecutivos estatales en auxilio de la instancia federal tales como:

El artículo 120 obliga a los gobernadores a publicar y hacer cumplir las leyes federales, sobre su origen y mantenimiento en la ley suprema se ha expresado que es una reminiscencia del poco desarrollo de las comunicaciones en nuestro país y de la reticencia de las autoridades locales a ejecutar disposiciones del Congreso de la Unión y que su actual persistencia es inútil, pudiéndose prescindir de esta disposición. Esta opinión es expresada por Tena Ramírez quien, después de analizar su contenido, así como los antecedentes del mismo en la Constitución de 1824 y 1856 y la falta de una normatividad similar en la Constitución norteamericana y su coincidencia con la Constitución de de la Argentina de 1853, afirma que es:

“un precepto mal avenido con la doctrina, ignorado por el legislador e inutilizado por la jurisprudencia; solamente la mala fe de algunos litigantes, lo utiliza de vez en cuando, para excusarse, aunque sin resultado, de la obediencia de las leyes federales no publicadas por los gobernadores de los estados”⁸⁵

Sin embargo, este artículo se puede interpretar como un principio general de distribuciones de facultades en la función administrativa del Estado entre los dos ámbitos de poder, así, habría que analizar la validez constitucional de que en una entidad federativa creara, como parte de la administración pública subordinada al ejecutivo, un conjunto de unidades administrativas para aplicar una normatividad federal, que por alguna circunstancia el ejecutivo o el legislativo nacional no hayan previsto lo conducente para su cumplimiento.

Entonces este principio de reparto de competencia se formularía de la siguiente forma:

La autoridad administrativa federal será la competente para proveer lo indispensable en el cumplimiento de las leyes, sin embargo, ante la ausencia de esta actividad administrativa, los gobiernos estatales podrán determinar lo que haya menester, supliendo a las autoridades nacionales, siempre y cuando, se respete el principio de legalidad.

⁸⁵ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional* . op. cit., pp. 162 -163

Es más, habría que analizar la posibilidad de que las autoridades locales pudieran intervenir en la aplicación de cualquier normatividad relacionada con aquellas materias reservadas en forma exclusiva, sin prohibiciones absolutas, ni relativas, ante la ausencia de actividad de la Federación, derivada de alguna circunstancia especial o por razones de eficiencia administrativa o reducción de los costos económicos, es decir, si puede existir concurrencia en facultades de naturaleza administrativa.

En este sentido, en los últimos años, bajo la óptica del neofederalismo⁸⁶ que se ha comentado con anterioridad, algunas leyes federales, que regulan materias exclusivas de la federación, como comercio, -relacionado con el desarrollo de la competitividad micro, pequeña y mediana empresa-, energía nuclear, ciencia y tecnología, sistemas nacional de información y estadística, seguridad nacional, entre otros, establecen la potestad a la federación de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas para conseguir los fines perseguidos por el legislador.

Incluso, algunas entidades de la administración pública federal están facultadas para llevar a cabo los instrumentos jurídicos mencionados con los estados miembros de la federación con el propósito de cumplir con el objeto asignando por las leyes. Lo anterior es independiente de que se trate de facultades coincidentes o exclusivas de la federación o de que las constituciones locales hayan atribuido esa facultad a un órgano legislativo. Así, por ejemplo, se plantea la cooperación administrativa de entidades federativas con el Instituto Mexicano del Seguro Social⁸⁷, Instituto Nacional de Lengua Indígenas⁸⁸, Instituto Nacional de la Juventud⁸⁹, Instituto Nacional de la Mujeres⁹⁰, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores⁹¹, Sistema de Administración de

⁸⁶ Elisur Arteaga Nava. *op. cit.* Este autor considera que el neofederalismo es una desviación del federalismo en los términos siguientes: "De unos años a la fecha se han introducido en la constitución instituciones que han venido a desvirtuar el sistema federal y el principio de distribución de competencias; se explica su existencia con vista a lo que se llama federalismo de cooperación y de auxilio; dentro de esos rubros se hallan las facultades que se confieren los estados y la federación por virtud de los convenios y las de atracción".

⁸⁷ Ley del Seguro Social

⁸⁸ Ley General de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas Artículo 14

⁸⁹ Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de la Juventud. Artículo 2 fracciones I y VI. Ley del Instituto Nacional de la Juventud, artículo 4. fracciones I y VI.

⁹⁰ Ley del Instituto Nacional de la Mujeres. Artículo 7, fracciones VII, XII y XIII

⁹¹ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, artículo 11.

bienes asegurados (SAE)⁹², Comisión Nacional Forestal⁹³, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología⁹⁴, Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias,⁹⁵ entre otros.

El reparto de facultades puede ser tan complejo se plantea en el siguiente ejemplo: la materia laboral está reservada para la federación en el aspecto legislativo, pero compartida por la Federación y los estados en lo administrativo, como sucede en la procuración de la justicia laboral o en lo jurisdiccional como acontece en las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje, que, a pesar de dirimir conflictos, son tribunales de la administración dependientes de los ejecutivos federal y locales.

Otro aspecto de la función administrativa es la facultad de atracción que se le concede a la federación respecto de asuntos que conocen las autoridades locales y que se encuentra relacionada principalmente con el derecho penal y el concurso de delitos, es decir, cuando uno o más de los delitos cometidos sean de competencia federal, entonces el ministerio público o el juez pueden atraer a su conocimiento los hechos que hubieran dado origen a dicho concurso. Con base en lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXI, párrafo segundo, que a la letra dice:

“Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales”⁹⁶.

Finalmente, la constante ampliación de la cooperación entre ambas instancias de gobierno en la función administrativa del Estado se refleja en la cada vez más extensa normatividad que en materia de convenios de coordinación contiene el presupuesto de egresos.⁹⁷

⁹² Ley Federal para la administración y enajenación de bienes del sector público, artículo 78 fracción VIII.

⁹³ Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal, artículos 21, fracción VIII y 23, fracción VIII

⁹⁴ Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología, artículo 2, fracciones V, XXI y XXV.

⁹⁵ Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en materia nuclear, artículo 52.

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

⁹⁷ Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año 2006, artículos 11, 12, 14, 36, 54, 56, entre otros.

1.4 Facultades jurisdiccionales.

“La función jurisdiccional es aquella que realiza, en forma monopólica y definitiva, el órgano estatal responsable de administrar justicia (que puede pertenecer a cualquiera de los dos órdenes jurídicos que existen en el Federalismo), que cuenta con independencia e imparcialidad, cuando resuelve un conflicto de intereses planteado por los gobernados, o por el Estado, a través de una sentencia con la que crea, modifica, transforma y extingue una situación concreta de derecho”⁹⁸

Esta función jurisdiccional se distribuye en los dos ámbitos de gobierno con base en cuatro criterios.

El primer criterio de distribución está relacionado con la garantía de supremacía constitucional federal y la revisión de la constitucionalidad de los actos de las autoridades. Este criterio asigna ambos aspectos jurisdiccionales al Poder Judicial de la Federación, en atención a lo dispuesto en los artículos 103, 104 fracciones IV y V y 107.

Dentro de este primer criterio también se incluyen la competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre el de un Estado y el de otro o entre los de un Estado y del Distrito Federal en los términos del artículo 106 constitucional.

El segundo criterio es la jurisdicción concurrente, introducida en la reforma del 29 de mayo de 1884 al artículo 97 de la Constitución Federal de 1857, entre los órganos jurisdiccionales federales, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, y los estatales, integrados en los Tribunales Superiores de Justicia de cada entidad federativa y aplica cuando la controversia involucre a una legislación federal y afecte sólo intereses particulares, en los términos de la fracción I del artículo 104:

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses

⁹⁸ Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. *op. cit.* p. 95

particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del distrito federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.”⁹⁹

Hay que resaltar que la elección de la jurisdicción corresponde a la parte actora.

El tercer criterio es la jurisdicción exclusiva para los tribunales federales cuando una de las partes sea la Federación¹⁰⁰.

⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 13 de marzo 2006.

¹⁰⁰ “FEDERACION. CUANDO ES PARTE. La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a que se refiere el artículo 105 constitucional, se surte en las controversias en que la Federación es parte, sólo en aquellos negocios en que sea precisamente la propia Federación la que intervenga; en la inteligencia de que conforme a los artículos 39 y 43, interpretados con relación a los artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución General de la República, por Federación debe entenderse, para los efectos del citado artículo 105, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación, ni menos aun con alguno de los órganos de cualquiera de esos tres poderes. En la relación jurídica que origine controversias de la competencia exclusiva de la Suprema Corte, será necesario reconocer que, o bien que exista una afectación o pretensión de afectar, sea los principios o el ejercicio de la soberanía, o sea el patrimonio o el crédito de la nación misma, o bien que los órganos por cuyo conducto de haya establecido la relación jurídica origen de la controversia, hayan intervenido en el caso precisamente en representación de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, no bastará que su intervención haya sido por razón de competencia frente a la asignada por la Constitución a los Estados miembros de la Federación, o por razón de facultades discernidas a alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía, o por razón de atribuciones conferidas a alguno de los órganos de cualquiera de los tres poderes, o por razón de providencia (de gestión o de administración), para abastecer lo que fuera necesario a fin de hacer posible el ejercicio de alguna atribución; puesto que en estos casos el sujeto de la relación jurídica no lo son los Estados Unidos Mexicanos sino los órganos a quienes directamente o a cuya representación corresponde una determinada esfera de competencia, o una cierta órbita de facultades, o un campo de atribuciones, o una delimitada potestad de proveer administrativamente los medios necesarios para hacer posible el ejercicio de una particular atribución. En efecto, si nuestra Constitución Política independiza las esferas de competencia federal y local y las órbitas de facultades de los tres poderes, aparte de que asimismo prevé los campos de atribuciones de los órganos, dejando su desarrollo a las respectivas leyes orgánicas, no es jurídico ni legal hacer trascender la vinculación en derechos y obligaciones a sujetos de imputación de voluntad jurídica diferentes a los previstos por la ley como independientes en la respectiva esfera de su competencia, de su facultad o de su atribución.

Juicio ordinario federal 15/54. Impulsora Minera e Industrial de Baja California, S. A. 6 de enero de 1959. Mayoría de quince votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Véase: *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen VIII, Primera Parte, página 44.” *Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte XIX*, Pleno, Sexta Época, p. 52, en *Suprema Corte de Justicia de la Federación. Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

“FEDERACION. CUANDO ES PARTE. La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se refiere el artículo 105 constitucional, se surte en las controversias en que la Federación es parte, sólo en aquellos negocios en que sea precisamente la propia Federación la que intervenga; en

Respecto a este criterio Fix Zamudio afirma:

“La competencia de la Suprema Corte de Justicia que ha provocado mayor debate es la relativa al conocimiento de los conflictos en los que la Federación sea parte, puesto que la jurisprudencia es incierta en cuanto su delimitación, y que en alguna época consideró suficiente que una autoridad federal figurase como parte en un proceso ordinario federal, y en otras ocasiones, se exigió que la controversia tuviese trascendencia nacional. Se impuso el segundo criterio a través de la adición a la parte final del artículo 105 de la Constitución Federal, por decreto de 25 de octubre de 1967, de una referencia a la ley respectiva, y con este fundamento, la Ley Orgánica del Poder Judicial federal dispuso que sólo se consideraría que la Federación es parte, cuando a juicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia la controversia respectiva se juzgara de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República”¹⁰¹

la inteligencia de que conforme a los artículos 39 y 43, interpretados con relación a los artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución General de la República, por Federación debe entenderse, para los efectos del citado artículo 105, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación, ni menos aún con alguno de los órganos de cualquiera de esos tres poderes. En la relación jurídica que origine controversias de la competencia exclusiva de la Suprema Corte, será necesario reconocer, o bien que exista una afectación o pretensión de afectar, sea los principios o el ejercicio de la soberanía, sea el patrimonio o el crédito de la nación misma, o bien que los órganos por cuyo conducto se haya establecido la relación jurídica origen de la controversia, hayan intervenido en el caso precisamente en representación de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, no bastará que su intervención haya sido por razón de competencia frente a la asignada por la Constitución a los Estados miembros de la Federación, o por razón de facultades discernidas a alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía, o por razón de atribuciones conferidas a alguno de los órganos de cualquiera de los tres poderes, o por razón de providencia (de gestión o de administración), para abastecer lo que fuera necesario, a fin de hacer posible el ejercicio de alguna atribución; puesto que en estos casos el sujeto de la relación jurídica no lo son los Estados Unidos Mexicanos, sino los órganos a quienes directamente o a cuya representación corresponde una determinada esfera de competencia, o una cierta órbita de facultades, o un campo de atribuciones, o una delimitada potestad de proveer administrativamente los medios necesarios para hacer posible el ejercicio de una particular atribución. Juicio ordinario federal 1/57. Compañía Constructora y Administradora, S. A. 4 de febrero de 1958. Mayoría de trece votos. Disidentes: Genaro Ruiz de Chávez, Rodolfo Chávez, Luis Chico Goerne y Agapito Pozo. Ausentes: José Rivera Pérez Campos, Franco Carreño, Gabriel García Rojas, Vicente Santos Guajardo y Alfonso Francisco Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente. Véase: *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen XIX, Primera Parte, página 52, tesis de rubro "FEDERACION. CUANDO ES PARTE."

Nota: En el Volumen III, página 35, esta tesis aparece bajo el rubro "FEDERACION, CUANDO ES PARTE (JUICIOS FEDERALES)." *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Parte, VIII, Pleno, Sexta Época, p. 44, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia—Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

¹⁰¹ Héctor Fix Zamudio "Comentario al artículo 104" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. op. cit.

Tena Ramírez, sobre este particular, menciona que en la Constitución se emplea con frecuencia el término “Federación” en sentido impropio, uno con la acepción de gobierno central, en oposición al regional o estatal y otra, la correcta, como la representación del todo de una forma de gobierno que cubre por igual con su nombre al perímetro central y a los locales.

“Cuantas veces aflore lo exclusiva e intrínsecamente nacional, con la unidad que lo caracteriza, queda excluida automáticamente la medida en la competencia, que está en el meollo del federalismo. Los órganos centrales asumen la representación de lo nacional, no en ejercicio de facultades limitadas por las de los Estados-miembros, sino por encima de éstos. De otro modo la realidad llamada ‘nación’ quedaría subordinada a lo que no es ni debe ser sino forma de gobierno”¹⁰²

El cuarto criterio es la jurisdicción coextensa para ambas instancias, es decir, los órganos de justicia federal conocerán de las controversias que se relacionen con la normatividad expedida por las instancias federales, leyes y tratados internacionales, dentro de su competencia en materia administrativa, civil, penal, laboral, entre otras y las locales actuarán de la misma manera en las controversias que las instancias locales emitan dentro de su competencia.

De ahí que corresponda a los tribunales federales conocer de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo de la Federación y los del Distrito Federal, como una excepción, a los órganos de esta índole de otras entidades federativas en los términos de lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-B:

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:...

I-b. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-h del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetaran a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las

¹⁰² Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. op. cit., pp.123-124.

resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;...”¹⁰³

Asimismo, las fracciones de ese artículo que establecen que será competencia de los tribunales de la Federación las controversias que versen sobre derecho marítimo o las casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular son congruentes con el principio que corresponde a estos órganos conocer de conflictos derivados del orden jurídico emitido por el Congreso de la Unión.

Bajo este criterio, los órganos jurisdiccionales federales son los garantes del cumplimiento del orden jurídico federal y lo locales del orden jurídico estatal dentro del territorio de la entidad federativa a la que pertenecen.

“De ahí que sea correcto concluir lo siguiente: que las facultades que un poder legislativo tiene para legislar, se entienden tácitamente concedidas al poder judicial respectivo para juzgar de la aplicación de las leyes expedidas por ese poder y que la competencia constitucional de un determinado tribunal, se mide, en principio, por la competencia legislativa de su correspondiente poder legislativo...”¹⁰⁴

Sin embargo, hay que mencionar, que vía el juicio de amparo las resoluciones de los órganos jurisdiccionales locales se sujetan a la revisión de legalidad y constitucionalidad de los órganos federales.

2. Las facultades por el criterio de extensión se dividen en: exclusivas de la Federación, exclusivas de los estados y coincidentes en latu sensu.

2.1 Exclusivas de la Federación.

Son aquellas facultades otorgadas, como ya se expuso con anterioridad, en forma expresa a ésta por el constituyente permanente de manera tal que puede válidamente oponerse a que una entidad federativa las ejerza.

¹⁰³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 18 de abril 2006.

¹⁰⁴ **Non bis in ídem y Competencias constitucional y jurisdiccional.** Vol. 47, segunda parte, párrafo 34, amparo directo 3108/72, Pedro Guadarrama Carvajal, 10 de noviembre de 1972, mayoría de 3 votos.

En principio este tipo de facultades son las otorgadas en forma expresa a un órgano federal, tal y como se establece en el artículo 124 constitucional, pero además, en mi opinión, debe mencionarse en la constitución la prohibición a que los estados las ejerzan. El otorgamiento expreso no necesariamente es excluyente de los miembros de la Federación y la reserva a favor de la Federación por el legislador común es violatorio del pacto federal.

Esta definición limita las exclusivas de la Federación a las prohibiciones que establecen los artículos 117 y 118. Jorge Carpizo evita el término exclusivas y prefiere referirse a las facultades atribuidas a la federación, con lo que pueden confundirse también con las facultades atribuidas a la federación en forma coincidente.¹⁰⁵

La interpretación jurisprudencial, sin embargo, ha caminado en sentido contrario a lo aquí enunciado. El hecho que una facultad se conceda a la federación, amplía la esfera federal y reduce a la estatal, toda vez que a ésta le corresponde aquellas que no han sido reservadas por la constitución a la Federación. Con esa óptica, el término expreso se convirtió en exclusivo, ya que los estados no podían legislar en todas aquellas materias que fueran competencia del Congreso de la Unión.

En principio, las facultades otorgadas a la Federación eran expresas y limitadas, que es parte de la garantía constitucional de que la autoridad sólo podrá hacer aquellos para lo que éste previamente facultada; más esto no es del todo correcto en razón a las llamadas facultades implícitas, que son aquellas que son el medio necesario para poder hacer efectivas las explícitas, en los términos de la fracción XXX del artículo 73 constitucional:

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

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

¹⁰⁵ Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*. op. cit. “Las facultades atribuidas a la Federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: a) en forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73; y b) las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 y 118.

de la unión.”¹⁰⁶

Tena Ramírez considera que el ejercicio de una facultad implícita sólo puede justificarse si reúne los siguientes requisitos:

“1) la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2) la relación del medio necesario respecto al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que en la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3) el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que ella necesita”.¹⁰⁷

Jorge Carpizo, en contraposición a lo expuesto por Tena Ramírez, considera que las facultades implícitas sólo se refieren a facultades explicativas respecto a las demás contenidas en las restantes 29 fracciones del artículo 73 y que el Congreso no puede crear ninguna facultad autónoma de las enunciadas.¹⁰⁸

Por otro lado, las facultades expresas a la Federación aumentaron paulatinamente en el siglo XX, por lo que el Congreso de la Unión no recurrió a las facultades implícitas para ampliar la competencia de la Federación, en contraste con lo sucedido en los Estados Unidos, aunque en forma similar, el otorgamiento de una facultad a la federación se convirtió en reserva a su favor. La interpretación jurisprudencial de la fracción X del artículo 73 favoreció, en parte, las tendencias centrípetas en el federalismo mexicano al considerar que la enunciación de las facultades en ese ordenamiento era suficiente para que fueran exclusivas¹⁰⁹. Sin

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 18 de abril 2006.

¹⁰⁷ Tena Ramírez. *Derecho Constitucional*. op. cit., pp. 123-127 sintetizado por Raúl González Schmall. op. cit. p. 110.

¹⁰⁸ Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*. Op. cit. p. 251.

¹⁰⁹ “TRABAJO, FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACION PARA LEGISLAR EN TODO LO RELATIVO A (ARTICULO 276 DEL CODIGO PENAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).La reforma publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929 que se hizo en el preámbulo del artículo 123 constitucional, tuvo como objeto sustraer las facultades de las legislaturas de los Estados que en materia laboral les concedió el texto original del citado artículo 123, a fin de unificar la política nacional en materia laboral, que comprende todas las relaciones derivadas de un contrato de trabajo, buscando el equilibrio entre los factores de la producción, capital y trabajo, procurando evitar todo lo que constituía una explotación desmedida entre la clase patronal y la clase trabajadora, sin la participación efectiva de esta última en las ganancias de la empresa. Conforme a tales facultades, se han dictado las normas que se

embargo, la exclusividad no fue absoluta, en razón a que los estados, si bien no podían regular, por ejemplo, la actividad cinematográfica, si podían gravarla.¹¹⁰

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

Nota: En el Informe de 1974, la tesis aparece bajo el rubro "TRABAJO, FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACION PARA LEGISLAR EN TODO LO RELATIVO A." *Semanario Judicial de la Federación 67 Primera Parte*, Pleno, Séptima Época, p. 79, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

¹¹⁰ "ESPECTACULOS CINEMATOGRAFICOS, IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS DERIVADOS DE. NO CONSTITUYEN INVASION DE ESFERAS (MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA). Al establecer, en el capítulo relativo a espectáculos y otras diversiones públicas, un impuesto por, espectáculos en los cines, la Ley General de Ingresos del Municipio de Manzanillo, Colima, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos ochenta y seis, no invade la esfera de atribuciones de la Federación en lo concerniente a industria cinematográfica, pues dicha ley grava sólo los ingresos de las salas cinematográficas, actividad, si bien relacionada con tal industria, es diversa de aquélla, toda vez que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la Industria Cinematográfica, los aspectos que comprende ésta es la producción, distribución y la exhibición de películas de corto y largo metraje, pero en cuanto a este último aspecto dicha intervención de la autoridad federal se limita a la autorización previa que debe obtener el exhibidor de parte de la Dirección General de Cinematografía, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el fin de que la película reúna los requisitos necesarios para poder clasificarla y la forma en que deba hacerse la correspondiente publicidad, tal y como se desprende de los artículos 62, 76 y 77 del Reglamento de la ley en comento, y el tiempo de exhibición que deben concederse a películas nacionales en las salas cinematográficas. Por otra parte, las salas cinematográficas pueden tener por objeto no solamente la exhibición de películas sino también otras actividades como la venta de películas, explotación de dulcerías, celebración de convenciones, representación de obras teatrales, etc., actividades que no pueden considerarse como integrantes de la industria cinematográfica, por lo que las legislaturas locales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional pueden decretar los impuestos correspondientes.

Tesis II/1989, aprobada por el Tribunal en Pleno, en Sesión Privada celebrada el martes veinticuatro de enero de 1989, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: Presidente del Río Rodríguez, de Silva Nava, Rocha Díaz, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y

2.2 Exclusivas de los estados.

Son aquellas facultades no otorgadas en forma expresa por el constituyente permanente a la Federación de manera tal que puede válidamente oponerse a que ésta las ejerza, salvo lo referido respecto a las facultades implícitas.

Además, no basta que no se hayan otorgado a la Federación, sino que en la constitución estatal se deben otorgar a los poderes locales, para que estos puedan actuar conforme al principio básico del Estado de derecho consistente en que las autoridades sólo puede realizar aquello para lo que están previamente facultados por una ley.

“ESTADOS, FACULTADES DE LOS. Al tenor del artículo 124 de la Constitución, los Estados gozan de las facultades que les otorgan sus constituciones particulares, sin mas restricción que las textualmente concedidas a la Federación por la Carta Fundamental de la República; de donde se desprende que el problema relativo a saber si una entidad

Adato Green. Ausente: Chapital Gutiérrez. México, Distrito Federal a siete de febrero de 1989.” *Semanario Judicial de la Federación III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989*, Pleno, Octava Época, Tesis: II/89, p. 94, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

p. 661 Espectáculos cinematográfico

“ESPECTACULOS CINEMATOGRAFICOS, IMPUESTOS SOBRE. NO ES EXCLUSIVO DE LA FEDERACION IMPONERLOS.

La fracción XXIX del artículo 73 constitucional, no faculta al Congreso de la Unión para establecer de manera exclusiva contribuciones sobre los ingresos obtenidos por actividades como la exhibición pública de películas. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, las legislaturas locales pueden establecer a tales espectáculos los gravámenes fiscales que estimen convenientes.

Tesis número XLVIII/90, fue aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el martes dieciocho de septiembre en curso. Unanimidad de diecinueve votos de los Ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. México, Distrito Federal, a veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.

Nota: En el tomo III, Primera Parte, pág. 94, esta tesis aparece con el número I/89 y, al igual que en el Informe de 1989, bajo el rubro: ‘ESPECTACULOS CINEMATOGRAFICOS, IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS DERIVADOS DE. NO ES PRIVATIVO DE LA FEDERACION IMPONERLOS.’.

Nota: En el *Semanario Judicial de la Federación* aparece la expresión ‘ESPECTACULOS CINEMATOGRAFICOS, IMPUESTO SOBRE. NO ES EXCLUSIVO DE LA FEDERACION IMPONERLOS.’, la cual se corrige con el propósito de adecuar la redacción del rubro, como se observa en este registro.” *Semanario Judicial de la Federación VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990*, Pleno, Octava Época, Tesis: P. XLVIII/90, p. 28, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

goza de determinadas facultades, es de fácil y sencilla resolución, ya que el intérprete debe limitarse a determinar, primero si la facultad en cuestión está concedida a los Poderes Federales por texto expreso de la Carta Magna, y, segundo, si la potestad figura en el conjunto de las disposiciones de la Constitución Local..”¹¹¹

A pesar de lo anterior, algunas de las facultades exclusivas de los estados están enunciadas en la constitución, como sucede con la materia municipal, cuya regulación es competencia de las entidades federativas, entre otras materias.

El problema de la exclusividad radica en que ambas instancias dentro de sus competencias, aún en las materias en que concurren, pueden excluir a la otra instancia. Por ejemplo, en la concurrencia jurisdiccional si bien es cierto que los tribunales federales y locales eventualmente pueden conocer de un asunto, una vez que el actor decidió la vía a seguir, la instancia no electa debe abstenerse de intervenir. Algo similar sucede con la educación, que la materia sea compartida, no significa que la autoridad federal puede invadir la esfera de competencias que la legislación determinó para las locales y viceversa¹¹². Esto acontece, en general, en las materias en las que existe coincidencia, salvo en las coexistentes o de auxilio, en las que ambas autoridades pueden actuar simultáneamente, sin que ello excluya a la otra.

En este sentido, el federalismo dual subsiste, el principio de la existencia de dos órdenes jurídicos coextensos y de igual jerarquía es la esencia del federalismo, sin embargo, el estudio de la coincidencia permite determinar cuáles son los criterios que permiten excluir a la otra instancia. Dichos criterios se encuentran en los ámbitos de aplicación de la norma: el espacial o territorial y el material, así como en el objeto de la norma.

Finalmente, hay que señalar que las facultades exclusivas de las entidades

¹¹¹ *Semanario Judicial de la Federación CXXI*, Segunda Sala, Quinta Época, p. 1891, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005. Tomo CXXI, página 3380. Índice Alfabético. Amparo administrativo en revisión 2736/53. Schega Reynaldo y coagraviados. 27 de agosto de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Relator: Octavio Mendoza González

¹¹² Tena Ramírez. *Derecho Constitucional*. op. cit. Con base en este argumento, este autor desconoce la existencia de coincidencia en el derecho constitucional mexicano, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los estados.

federativas derivan de su naturaleza de estado miembro de la federación y no tienen su origen en una delegación de facultades federales concedidas por los poderes federales a favor de los estados.¹¹³

2.3 Coincidentes en latu sensu.

Para efectos de apoyar la nueva clasificación propuesta, conviene distinguir claramente los tipos de coincidencia que pueden presentarse en esta “zona oscura”, en la que las esferas competenciales aparentemente se mezclan constantemente.

He mencionado que existe una categoría que a manera de género de este tipo de facultades denomine coincidencia en latu sensu, con el propósito de identificar con precisión a aquellas atribuciones que de alguna forma implican la participación de los dos ámbitos de gobierno.

La coincidencia se puede presentar en materias que estén reservadas en el aspecto legislativo en exclusiva a la federación, como se aprecia en las materias de asentamientos humanos, salud, educación entre otras.

La proposición de una denominación genérica para las atribuciones que de alguna forma comparten ambas esferas de gobierno, obedece a que estas poseen

¹¹³ “LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNION. La Ley Fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (artículo 40), señala que ésta es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (artículo 41), establece que dicho poder se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la propia Carta Magna y las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los Poderes Federales en favor de los Estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los Poderes de la Unión deleguen en favor de los Estados facultades que les son propias - salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro-, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y la razón de ser del sistema federal.

Semanario Judicial de la Federación, 127-132 Primera Parte, Pleno, Séptima Época, p. 227, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. Ius 2005. Suprema Corte de Justicia- Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

características comunes que se tienen que estudiar para comprender cabalmente el aspecto jurídico del régimen federal. Interrogantes comunes se plantean tanto a las coincidentes en sentido estricto, a las concurrentes y a las coexistentes sobre las que poco o nada se ha escrito y que provocan confusiones en el momento de resolver conflicto de intereses, entre particulares y el gobierno (cualquiera de sus niveles), intergobiernos locales y entre estos y la Federación, pero sobretodo en el lenguaje legislativo y constitucional prevalece el concepto concurrente para identificar los tres tipos.

Suponer que los conflictos se presentan únicamente cuando hay una demanda formal en los términos de los artículos 103 y 105 constitucionales resultaría inadecuado, puesto que la mayoría se resuelven en instancias administrativas, en forma temporal, o se aplazan con lo que se mantiene una fuente permanente de conflicto e inseguridad jurídica para el particular; independientemente que todavía prevalecen áreas en las que las autoridades locales y federales actual aislada y separadamente, con consecuencias no deseadas en la prestación de servicios estatales fundamentales como son registro civil, atención de menores infractores, procuración de justicia y seguridad pública, entre otras.

Sobre esta incertidumbre, se ha avanzado en los últimos años con legislación que establece procedimientos de coordinación e instrumentos que disminuye las zonas grises, aquellas en que es indefinida la autoridad competente.

2.3.1 Las facultades coexistentes.

Son aquellas que ambos ámbitos de gobierno pueden realizar, como las materias de registro civil, penal, de propiedad y toda clase de transacciones civiles, así como de rehabilitación social, profesiones, procuración de justicia y las demás coextensas a la que ya se hizo referencia en el análisis del federalismo por áreas, en las que la competencia se distingue preferentemente por el ámbito territorial de acción.

Por un lado, las facultades que tiene la federación en el territorio que gobierna directamente, como autoridad local, ahora menor por el cambio de estatus político del

Distrito Federal a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 y 22 de agosto de 1996 y los estados en el propio.

Por otro lado, la Federación es competente en todo el territorio nacional en forma supletoria, como sucede en la materia civil y penal, especialmente, o para establecer principios generales que orienten la actividad de los entes gubernamentales de ambas instancias¹¹⁴.

Estas facultades son las que otorgan entidad, razón de existir a la nación, estados y municipios como entes vinculados con una circunscripción territorial o con un territorio jurídicamente organizado, y que justifican la personalidad jurídica que se les otorga conforme al artículo 25 del Código Civil Federal.

Respecto a este tipo de facultades se puede agregar que no existe un criterio preciso de división establecido en la Constitución y que generalmente las competencias

¹¹⁴ CONGRESO DE LA UNION, AMBITOS DE COMPETENCIA LEGISLATIVA DEL. Nuestra organización constitucional señala al Congreso de la Unión una doble competencia legislativa, que comprende por una parte la normación general para todo el país y que es la propiamente federal, y por la otra, la relativa al distrito y territorios federales que es de índole local y se asemeja a la que corresponde a la legislación de los Estados. Compete al Congreso de la Unión respetar los límites de sus dos ámbitos, de manera que no podría ejercitar sus facultades de legislador local invadiendo su propia esfera federal, o viceversa, todo ello de acuerdo con el artículo 124 constitucional, que delimita la zona reservada a cada jurisdicción.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 78, página 55, bajo el rubro "HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. NO TIENE CARACTER FEDERAL."

Nota: En el Volumen LXXXIV, página 26, la tesis aparece bajo el rubro 'CONGRESO DE LA UNION, AMBITO DE COMPETENCIA LEGISLATIVA DEL.'" *Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, LXXXVIII*, Segunda Sala, Sexta Época, p. 34, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

"HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. NO TIENE CARACTER FEDERAL. Si bien es verdad que la Ley del Seguro Social y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal emanan de la misma fuente legislativa, sin embargo, nuestra organización constitucional señala al Congreso de la Unión una doble competencia legislativa, que comprende, por una parte, la normación general para todo el país y que es la propiamente federal, y por la otra, la relativa al Distrito y Territorios Federales, que es de índole local y se asemeja a la que corresponde a las Legislaturas de los Estados. Cumple al Congreso de la Unión respetar los límites de sus dos ámbitos, de manera que no podría ejercitar sus facultades de legislador local invadiendo su propia esfera federal, ni viceversa, todo ello de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, que delimita la zona reservada a cada jurisdicción. Por esa misma razón, cabe entender que la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal no es ordenamiento de carácter federal.

Apéndice de 1995. Tomo II, Parte SCJN, Segunda Sala, Sexta Época, Tesis:78, p. 55, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

se delimitan al expedirse la legislación común, con lo que queda la definición precisa de la delimitación al legislador y, en su caso, la interpretación jurisprudencial.

El ejercicio de este tipo de facultades de una instancia no necesariamente excluye a la otra o, en el caso de la federal, su ejercicio en el territorio de un estado no implica que haya invasión de esferas como sucede en la interpretación del Pleno de la Corte respecto al acto expropiatorio emitido por la Federación que afecta a un inmueble ubicado en una entidad federativa, que no es invasivo de la esfera de competencia estatal.¹¹⁵

Por otro lado, tampoco es correcto que la facultad expropiatoria es exclusiva de la Federación por haberse otorgado a ésta instancia, en razón a que la constitución (artículo 27 fracción VI) otorga a los estados la facultad de determinar los casos en que procede por cuestiones de utilidad pública procede la ocupación por medio de la expropiación de la propiedad privada y, por lo tanto, es válido que la autoridad administrativa local, con arreglo en la ley correspondiente, pueda expropiar dentro del territorio de la entidad federativa.

¹¹⁵ “INVASION DE ESFERAS. UN DECRETO FEDERAL EXPROPIATORIO NO INVADE LA SOBERANIA DE UN ESTADO POR AFECTAR UN INMUEBLE UBICADO EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA. No es exacto que un decreto federal por medio del cual se expropian predios ubicados en el territorio de una entidad federativa invadan su esfera de competencia. El artículo 27, fracción VI, de la Constitución faculta a la Federación, a través de las leyes que expida el Congreso de la Unión, a determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, para que, de conformidad con tales leyes se haga la declaración correspondiente. Por otra parte, los artículos 42 y 43, fracción I, en relación con el 133 de la Constitución, determinan que la validez espacial de las leyes federales se extiende a todo el territorio nacional. Por tanto, debe concluirse que el Estado Federal no tiene limitada su esfera de acción a una porción del territorio mexicano y no es óbice que los predios expropiados se encuentren en la jurisdicción territorial de una entidad federativa, puesto que la suma de facultades que constituye tal jurisdicción no es oponible al ejercicio de la potestad expropiatoria del Gobierno Federal. Por tales motivos, un decreto federal expropiatorio no viola el principio de distribución de competencias consagrado por el artículo 124 constitucional.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes veinte de abril en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXVI/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Noé Castañón León y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y tres.” *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* 65, Mayo de 1993, Pleno, Octava Época, Tesis: P. XXVI/93, p. 28, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius* 2005. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

Otro ejemplo se encuentra en la legislación laboral, que si bien es cierto que está otorgada expresamente a la Federación en los términos de la fracción X del artículo 73, las legislaturas locales pueden normar las relaciones de servicio público entre el Estado y sus empleados, sujetándose a lo dispuesto en el apartado B del artículo 123.¹¹⁶

Finalmente hay que señalar, en este tipo de facultades se presenta el conflicto de leyes o de competencias que se resuelve parcialmente conforme a lo dispuesto en los artículos 106 y 121 de la Constitución. Por ejemplo, la fracción II del artículo 121

¹¹⁶ "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. (LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEON). De acuerdo con el sistema en materia de distribución de poderes entre las autoridades de la Federación y de las de los Estados, rige la regla general de que aquellos poderes que no están reservados expresamente a las primeras, se entiende que corresponden a las segundas. Esta regla está contenida en el artículo 124 constitucional, y según el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de "expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución." Como se ve, la facultad concedida al Congreso Federal en este precepto, se halla íntimamente relacionada con las bases consagradas en el artículo 123 constitucional; sólo acudiendo a tales bases, se puede encontrar en justo alcance de la citada atribución concedida por la fracción X. Ahora bien, el artículo 123 constitucional contiene dos grandes apartados: en el apartado A, establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumeran en las diversas fracciones de dicho apartado; y en el apartado B, establece que el Congreso Federal debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y Territorios, con sus trabajadores, respetando las bases que en este aspecto impone. Este precepto, pues, distingue perfectamente dos tipos o clases de relaciones: en primer lugar, la relación laborada existente entre los obreros en general con sus patronos, por virtud del contrato de trabajo; para legislar sobre este punto, el Congreso Federal no ve restringida su facultad a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia ordinariamente en toda la República; en segundo lugar, la relación de servicio público existente entre el Estado y sus empleados públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la Federación, Distrito y Territorios Federales por una parte, y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existente entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados. O sea, que para el artículo 123 constitucional, no debe identificarse la relación laboral existente entre un obrero y su patrono, y la existente entre un empleado público y el Estado al que sirve. La distinción entre ambas es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la jurisprudencia de esta Suprema Corte. Por ello resulta inaceptable que cuando en el apartado A del artículo 123 constitucional, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contratos de trabajo, se entienda incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre Estado y empleados públicos; en este aspecto, se repite, el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobierno Federal y sus empleados, mas no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos, de manera que al carecer de facultades en este último punto, debe entenderse que conforme al artículo 124 constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los Congresos Locales dentro de sus respectivos límites territoriales.

Semanario Judicial de la Federación 3, Primera Parte, Pleno, Séptima Época, p. 61, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. Ius 2005. Suprema Corte de Justicia- Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

dispone que los bienes muebles e inmuebles se rigen por la Ley del lugar de su ubicación y esta es una regla aplicable a las relaciones jurídicas patrimoniales de las personas que otorgan certeza jurídica a los actos de las entidades federativas, pero también entra en conflicto con las facultades exclusivas que la constitución otorga a la federación en determinados bienes como el petróleo, los minerales, las aguas territoriales entre otros.

En este caso se presentan un conflicto entre las facultades coextensas de los estados o de la Federación, respecto a los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen en los territorios que administra directamente, con las facultades exclusivas de la Federación como ente que representa a la totalidad y se resuelve a través de la interpretación constitucional.¹¹⁷

2.3.2 Las facultades coincidentes stricto sensu (llamadas concurrentes en la tradición legislativa mexicana).

Son aquellas que una parte de una materia compete a la Federación y otra a las entidades federativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, es decir, a la primera corresponde el territorio nacional y a las segundas el territorio que les corresponde. Sin embargo, el territorio no es necesariamente el elemento definitorio otras cuestiones como generalidad, impacto nacional o regional de la actividad estatal o el tipo de actividad estatal a desarrollar.

Por ejemplo en salubridad art. 73 fr. XVI, y vías generales de comunicación art.

¹¹⁷ “EXPROPIACION, COMPETENCIA EN CASO DE. El reparto de las jurisdicciones se hace en nuestro sistema constitucional, según el principio consignado en el artículo 124, conforme al cual, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados, y la misma Constitución, en su artículo 121, fracción II, dice que los bienes muebles e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación; pero no basta esto solo para estimar que el estatuto real es el determinante de la jurisdicción, pues hay que atender también a la naturaleza y destino de los bienes, ya que en consideración a ellos, la Constitución sujeta a la jurisdicción federal a determinados bienes, como el petróleo, los minerales, las aguas territoriales y las de los lagos interiores y de los ríos, sus cauces y riberas, los templos, casas curales, fuertes y cuarteles, etc. Además, cuando no se trate de bienes sustraídos de la jurisdicción local, tendrá que considerarse en el caso de expropiación, si la finalidad que pretende realizarse con la ocupación de la propiedad privada, corresponde constitucionalmente a la Federación o a los Estados.

Semanario Judicial de la Federación CII, Segunda Sala, Quinta Época, p. 321, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

73 fr. XVII el criterio de distinción de competencia es la extensión de la materia o la función que realiza la autoridad con respecto a la misma. En salubridad la política nacional, que incumbe a la colectividad en su conjunto, compete a la federación y la política regional al estado¹¹⁸ o en educación en la que la fijación de directrices

¹¹⁸ "SALUBRIDAD LOCAL. LAS DISPOSICIONES EMITIDAS POR LA LEGISLATURA DE BAJA CALIFORNIA EN MATERIA DE, NO INVADEN LA ESFERA DE LA FEDERACION, EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL (CODIGO DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ARTICULOS 199 BIS 1, 199 BIS 2, 199 BIS 3 Y 199 BIS 4).

El Congreso del Estado de Baja California tiene competencia para legislar en materia de salubridad local, de acuerdo con el artículo 73, fracción XVI, en relación con el artículo 124, ambos de la Constitución Federal. Debe considerarse que el reparto de facultades en materia de salubridad entre la Federación y los Estados se funda en los artículos antes mencionados y por ende, la facultad de legislar sobre salubridad local permanece en el acervo de atribuciones de los Estados, entre otras facultades no sustraídas de los mismos para ser otorgadas en forma expresa a la Federación. Nuestra Constitución Política Federal, en su artículo 73, fracción XVI, sólo ha concedido facultades al Congreso de la Unión, para legislar en materia de "salubridad general", y para su mejor comprensión es necesario recurrir a distintas disposiciones del Código Sanitario, para determinar los aspectos de salubridad sobre los que ha legislado la Federación, con base en dicho artículo, tales como los artículos 2o., 3o., 189, 193, 207, 208 y 217, del código de referencia. Determinadas así las actividades en materia de salubridad general del país, puede afirmarse que la Federación ha legislado sobre materias y presupuestos diferentes a los referidos en los artículos 199 bis 1, 199 bis 2, 199 bis 3, 199 bis 4 del Código Penal del Estado de Baja California, en los cuales se tipifica como delito y establece pena corporal para la conducta de quien elabore, transporte, adquiera, posea, enajene o suministre gratuitamente, de quien realice actos de provocación, instigación, inducción o auxilio, o de quien siendo farmacéutico, boticario, droguista, médico o responsable; propietario, encargado, empleado, comisionista o dependiente de un establecimiento comercial surta, sin receta de médico autorizado, los productos a que se refiere el artículo 199 bis 1. En efecto, a través de los preceptos transcritos las autoridades locales combaten el uso indebido de los medicamentos psicotrópicos hipnóticos, que crean hábito o degeneran la raza humana, en tanto que el artículo 73, fracción XVI, constitucional y las disposiciones del Código Sanitario, fundamentalmente el artículo 3o., fracción III, contemplan supuestos diferentes como son los casos de epidemias de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la campaña contra el alcoholismo y comercio de estupefacientes; y las relacionadas con el tráfico y suministro de sustancias denominadas estupefacientes o reputadas por las autoridades correspondientes, como tales, que por su contenido tóxico tienen una gran influencia en el envenenamiento del individuo y degeneran la especie humana. Por otra parte, no es suficiente que el Consejo de Salubridad General tenga facultad para expedir reglamentos con relación al almacenamiento, acondicionamiento, venta y suministro de medicamentos, si la misma no ha sido ejercitada; ni que los medicamentos peligrosos pertenezcan al género que comprende a los estupefacientes, si no se acredita con la prueba conducente que los medicamentos a que se refiere el artículo 199 bis 1 del Código Penal para el Estado de Baja California, estén comprendidos dentro de la primera fracción del artículo 207 del Código Sanitario que divide a los medicamentos en estupefacientes peligrosos y no peligrosos; o que el propio Consejo de Salubridad General hubiere considerado aquellos medicamentos como productos de naturaleza análoga, en ejercicio de la facultad derivada del artículo 218 del Código Sanitario. Los anteriores razonamientos son el fundamento para determinar que la Legislatura Local del Estado de Baja California sí tiene competencia para expedir el Decreto Número 96 que adicionó el Código Penal de aquella entidad federativa, impugnado en este juicio de garantías, y por lo tanto, no invadió ninguna facultad exclusiva de la Federación, porque la facultad de legislar en materia de salubridad no compete sólo a la Federación sino que es concurrente y complementaria de la Federación y de los Estados; aquélla, con el fin de lograr el bienestar de la colectividad, y éstos en uso del derecho de legislar sobre salubridad local en su ámbito territorial, por lo que se determina que no se viola ninguna disposición constitucional.

generales corresponde a la federación y los aspectos operativos a las entidades federativas.

Ante la dificultad de distinguir las coexistentes de las coincidentes en stricto sensu, es preferible optar por un criterio formalista consistente en que en las primeras la cooperación y coordinación entre las instancias proviene de la legislación común u otros instrumentos jurídicos por la necesidad de unir esfuerzos y en las segundas la constitución establece la “conurrencia”.

A pesar de la disposición constitucional de “concurrir” en estas materias, la coincidencia en stricto sensu excluye en forma parcial dentro de una materia a la Federación y a los estados, puesto que la primera está impedida para legislar en materia de salubridad local y a los segundos tienen la prohibición de legislar en materia de salubridad general que ha sido atribuida a Congreso de la Unión en la fracción XVI del artículo 73.

Ante esta circunstancia que permite distintas interpretaciones en la aplicación concreta de la exclusión mencionada y genera incertidumbre jurídica, el constituyente permanente ha recurrido a la llamada “conurrencia” que se ha identificado con precisión en la descripción que se hizo del federalismo administrativo.

En ese sentido, la interpretación judicial ha reconocido la validez constitucional de las leyes marco, mediante las cuales se distribuye la competencia “concurrente” entre la Federación y las entidades.

“... el legislador ordinario federal, por imperativo constitucional, debe determinar cuáles son las vías generales de comunicación... En este caso, la Constitución no señala en forma expresa y detallada la materia que corresponde a la competencia de los órganos de la Federación, sino en forma amplia y genérica otorga al Congreso de la Unión la

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte, Volúmenes 27 y 34, páginas 89 y 49 respectivamente, tesis de rubro ‘SALUBRIDAD LOCAL, LAS DISPOSICIONES EMITIDAS POR LA LEGISLATURA DE CHIHUAHUA EN MATERIA DE, NO INVADEN LA ESFERA DE LA FEDERACION, EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL (CODIGO DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).’” *Semanario Judicial de la Federación 47, Primera Parte, Pleno, Séptima Época, p. 49, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. Ius 2005. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.*

facultad de legislar sobre vías generales de comunicación, y por ello tiene la obligación fundamental de indicar cuáles son las vías generales de comunicación y posteriormente dictar las reglas correspondientes a la materia ...de acuerdo con el artículo 124 de la misma Constitución, se concluye que los estados federados tienen (la obligación) de establecer la reglamentación de las vías locales de comunicación...”¹¹⁹

Además del ordenamiento legal, los convenios suscritos por la Federación y los estados en diversas materias han sido un instrumento jurídico utilizado para determinar la competencia en forma concreta de cada una de las instancias de gobierno.

2.3.3 Las facultades concurrentes.

Son aquellas atribuidas a un ámbito de gobierno y no prohibidas para el otro.¹²⁰ Por lo tanto, cuando la esfera de gobierno que está facultada no actúa, la otra puede hacerlo en su defecto. Más si el ámbito de gobierno competente que legisla sobre esa materia deroga toda la legislación que el otro ámbito haya realizado en su sustitución.

El ejemplo más común en México fue la materia del trabajo antes de la expedición de la Ley Federal del trabajo en 1931, ya que en ausencia total de legislación laboral federal algunas entidades federativas promulgaron sus propios ordenamientos.

En esta circunstancia también se encontraban las materias de asentamientos humanos y la ocupación de la propiedad privada hasta que la Federación legisló al respecto, de una manera coincidente en stricto sensu con los estados y municipios.

Teóricamente, la concurrencia se pudiera presentar cuando el estado no ejerza una facultad exclusiva que le corresponda, como pudiera ser una laguna en la

¹¹⁹ Vías generales de comunicación, Ley de Constitucionalidad del artículo I, fracción VI, incisos a, b y c. Facultad del Congreso de la Unión para determinar cuales caminos son vías generales de comunicación. Pleno, séptima época, vol. 69, p. 43.

¹²⁰ Raúl González Schmal. *op. cit.* “...en el caso de la acepción de facultad concurrente en el sentido que la usa el sistema norteamericano, sería una facultad que se ejercitara provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde” y, por su parte, Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit. “las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto” p. 255.

legislación municipal y con base en la definición anotada. Sin embargo, este supuesto no es correcto en razón a que para que la federación pudiera válidamente emitir una norma general que cubriera esa deficiencia en que incurriera la entidad federativa, ésta debiera estar facultada expresamente para ello en los términos del artículo 124 constitucional.

Por tal motivo, estas facultades concurrentes propias de la tradición norteamericana, en la que el federalismo se origina de estados que se unen y estos tienen la necesidad de cubrir las deficiencias de una federación naciente, son ajenas a la acepción con que utiliza en México el constituyente y el legislador este término.

2.3.4 Las facultades auxiliares.

Son aquellas en que una autoridad, ya por mandato constitucional, legal o convenio de coordinación, coadyuva a la otra en el cumplimiento de una obligación que le pertenece a la primera. En mi opinión, esta coadyuvancia sólo se puede presentar en facultades cuya índole sea netamente administrativa, debido a que la ayuda en las facultades legislativas es sinónimo de coexistencia, puesto que, en el caso de que se presentara, ipso facto se crearían facultades coextensas a los dos ámbitos de gobierno.

Además, las facultades auxiliares son limitadas en sus efectos jurídicos como sucede con la obligación de los gobernadores de publicar en las gacetas oficiales de los estados las leyes federales.

“LEYES FEDERALES, OBLIGATORIEDAD DE LAS, EN LOS ESTADOS. No es exacto que la circunstancia de que las leyes federales no sean publicadas en los periódicos oficiales de los Estados, en los términos del artículo 120 de la Constitución Federal, exima a los habitantes de las propias entidades federativas de su cumplimiento, porque la obligación creada por el artículo 120 constitucional se estableció cuando los medios de publicidad eran todavía imperfectos, con el fin de facilitar el conocimiento de las leyes federales por los habitantes del país, y por otra parte, si se estimara lo contrario, se dejaría a la voluntad de los gobernadores el cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales, por el sólo hecho de no publicar éstas en su territorio y por consecuencia, la desobediencia de dicho precepto fundamental sólo puede constituir un

motivo de responsabilidad..”¹²¹

Las facultades auxiliares se contienen en la constitución y leyes federales, pero sobre todo en los convenios de coordinación y cooperación que se suscriben entre la Federación y las entidades federativas y han sido los medios para mejorar la respuesta del Estado en su conjunto a los gobernados y evitar la duplicidad de acciones.

Metodología para determinar la coincidencia.

Jorge Carpizo divide las facultades coincidentes en:

- Coincidentes en *latu sensu* que son aquellas en las que no se faculta a expedir un criterio de división al legislador común, sino que la determinación se establece en la constitución y, en su caso, en la interpretación de la misma.
- Coincidentes restringidas, aquellas en que se concede a una de las instancias, ya federal o local, la atribución de fijar un criterio de distribución.

En mi opinión, esta división atiende a la forma en que se determinan los criterios de distribución de facultades en materias en que se presenta la coincidencia.

A lo mencionado por el autor citado, hay que agregar los convenios de coordinación y cooperación entre las dos instancias de gobierno para fijar las facultades que corresponden a cada una en las materias coincidentes.

La clasificación mencionada se basa en la jerarquía de las normas que define la forma de distribuir las atribuciones entre los dos ámbitos de gobierno.

Bajo este criterio, otra forma de analizar la coincidencia, conduce a distinguirla de la siguiente forma:

Las facultades coincidentes *primarias* serán aquellas cuyo reparto se defina exclusivamente en la Constitución, sin que exista una ley reglamentaria, decreto o

¹²¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Parte, XXXVI, Pleno, Sexta Época, p.429, en Suprema Corte de Justicia de la Federación. *Ius 2005*. Suprema Corte de Justicia– Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

convenio adicional que la establezca.

En cambio, las facultades coincidentes *derivadas* serán aquellas en las cuales la distribución de facultades se haga a través de la promulgación de una ley que defina por funciones, amplitud de la materia o territorio o existan convenios de coordinación que concretamente dispongan qué le corresponde a cada una de las esferas de gobierno.

La tendencia actual es a disminuir las primarias debido a que son fuentes de conflictos e ineficacias administrativas producto de la indefinición. Las amplias son propias de un federalismo dual y las derivadas aumentan en el federalismo coordinado y el cooperativo. Estas últimas son más flexibles y facilitan su modificación para regular a circunstancias diversas que surjan como consecuencia del dinamismo de la vida moderna.

Un momento importante para el desarrollo de esta tendencia, fue el 3 de febrero de 1983, con la publicación de la modificación al artículo 26 que flexibilizó las relaciones entre dos ámbitos de poder y se abrió la posibilidad jurídica de que mediante la figura del convenio de coordinación, se elaborarán políticas nacionales manteniendo la autonomía estatal, sin necesidad de acudir a la modificación constante de los artículos constitucionales.

Sin embargo, en aras de la eficiencia administrativa no se puede sacrificar el principio de división de poderes, por lo que en mi opinión, los convenios de coordinación en materias coincidentes en sentido restringido, las llamadas “concurrentes” deberían ser aprobadas por las legislaturas locales, especialmente si involucra a la materia fiscal y al gasto público.

Así como afirmé en la introducción, la nueva clasificación propuesta pretende poner a disposición una herramienta de técnica jurídica, que ayude a comprender mejor y dar certeza al proceso de mayor cooperación y coordinación entre la Federación y los estados.

Conclusiones.

La investigación cuyos resultados se presentan en esta tesis pretendió demostrar tres hipótesis, a saber:

- El federalismo posee una dinámica propia que impone un comportamiento determinado a las instituciones y a los individuos
- No es correcta la afirmación, que se ha convertido casi en un lugar común, de que el federalismo mexicano es una mera imitación extralógica del modelo federal norteamericano.
- El incremento de las facultades de la Federación se debe a razones políticas y económicas de índole mundial, que incidieron en el mundo occidental, relacionadas con la forma de Estado mismas que han imperado por lo menos desde 1929.

Con base en las demostraciones de las hipótesis enunciadas, el objetivo era elaborar una nueva clasificación de las facultades que se distribuyen entre los dos ámbitos de gobierno en el federalismo.

En principio las hipótesis quedaron demostradas como válidas en los términos siguientes:

1. En el transcurso de la exposición quedó demostrado que el federalismo posee una dinámica propia que impone un comportamiento determinado a las instituciones y a los individuos. Esto es cierto aun en condiciones de concentración de recursos en las instancias de gobierno centrales, puesto que siempre persiste la posibilidad de la secesión ya que la obediencia política a la federación está condicionada por el pacto federal, en el que un elemento fundamental es el respeto a los derechos de las entidades federativas. Sólo con un enfoque ideológico, aquel interesado en la conquista o preservación del poder político, es legítimo afirmar que el federalismo no puede existir en estados en que no hay democracia o división de poderes funcional o vincular su existencia a otros conceptos políticos similares.

2. También quedó demostrado que el federalismo en México es una realidad jurídico-política existente, pero histórica y socialmente condicionada, es decir, el hecho que no sea igual a otros regímenes federales no permite concluir su inexistencia o su existencia meramente formal. Sin desconocer que ha prevalecido un desequilibrio en el reparto de los ingresos públicos entre las dos instancias de gobierno y que este hecho favorece a la concentración de recursos en la Federación o que el grado de autonomía real varía entre entidades federativas y los momentos históricos, estas circunstancias de facto son posibles por la existencia del federalismo, es decir, porque jurídica y políticamente hay un orden coextenso con el federal, el que corresponde a las entidades federativas, al que se puede atribuir un presupuesto público, que en su manejo es autónomo. Esto es una diferencia trascendente con respecto a las instancias regionales administrativas de los estados unitarios, no es un mero grado de descentralización política.

Entonces, el federalismo existe cuando éste sea la forma de constituirse de una sociedad históricamente determinada y, por tanto, las normas se someten a una interpretación constante con base en la existencia de dos órdenes jurídicos que coexisten en un mismo Estado, con independencia de cuál de estos resulta beneficiado. También existe cuando las personas y los grupos sociales actúan de una manera especial en razón a la limitación y racionalización a la que se ha sometido el poder de la sociedad por la convivencia de dos órdenes de gobierno en un territorio

Aun más, si consideramos que el derecho no es descriptivo sino imperativo, es incorrecto pretender que haya una similitud total entre el mundo jurídico y el real. Dicha pretensión sería simplemente buscar un imposible. El derecho en ocasiones es una guía de comportamiento y en otras un ideal. Los mismos efectos pueden atribuírsele al federalismo como concepto jurídico.

Adicionalmente, una constitución contiene las decisiones que adopta un poder constituyente sobre la forma de existencia de una unidad política y la relación entre sus partes, que no necesariamente se presentan con pureza deseada en la realidad y siempre tienen un contenido utópico, una racionalidad y una emoción. El federalismo

existe aunque no sea el deseable o el auténtico, sin olvidar que estos calificativos generalmente tienen una carga ideológica.

En este sentido, durante la exposición queda demostrado o, por lo menos se hace dudar al lector, que el lugar común de que el federalismo mexicano es una mera imitación extralógica del modelo federal norteamericano y, por lo tanto, que el federalismo mexicano no afecta en forma significativa las relaciones de poder, económicas y jurídicas entre la Federación y los estados, es como mínimo inexacto, sino es que falso.

La conclusión anterior se deriva, entre otros argumentos, por las dos razones siguientes:

- La negación del federalismo real en México parte del supuesto que el federalismo auténtico es el norteamericano, por ser el primero e inspirador de muchos otros, y si fuera cierto este axioma, entonces todos los federalismos del mundo serían imitaciones extralógicas, ya que todos están condicionados por una historia propia y por relaciones de poder distintas a las norteamericanas. Es más, el actual federalismo norteamericano ya es infiel al modelo original.
- El federalismo mexicano tuvo su origen en la demanda real de autonomía de las regiones documentada en las comunicaciones oficiales de las diputaciones provinciales. Esta afirmación es cierta, aunque sea imposible medir la influencia efectiva que tuvieron estas pretensiones locales en la formación y consolidación de la federación con respecto a la influencia que tuvo el proyecto de nación que impulsó, desde el espacio de gobierno central, un grupo con fuertes raíces ideológicas en las revoluciones norteamericana y francesa y que se expresa en los panfletos que sobre el tema proliferaron en la primera mitad del siglo XIX.

Adicionalmente, la distinción entre lo formal y lo material sería aplicable a todas las disposiciones constitucionales y, por lo tanto, ninguna se escaparía de ser distinta a la realidad o alejadas de la que históricamente la inspiró, es decir, en una misma lógica

de pensamiento todas las normas constitucionales pudieran ser consideradas como copias extralógicas de otra realidad social o proyectos ideales de élites.

En toda constitución existen los principios de esperanza y de responsabilidad, que desligan a la norma de la realidad, que convierten a la constitución en un hecho cultural, que impacta en el comportamiento jurídico.

Lo formal no es ajeno a lo que materialmente sucede, sino que lo condiciona y lo guía, por lo que es incorrecto hacer la separación entre un federalismo formal y otro real que pretenden hacer aquellos que califican al federalismo como una copia extralógica de la realidad mexicana o consideran que México ha sido federalista constitucionalmente y centralista en la práctica, como si la realidad y el derecho sean mundos que no se influyen recíprocamente.

En síntesis, el régimen político mexicano desde 1823 ha sido federalista, salvo algunos periodos de centralismos, con el imperio de tendencias centrifugas o centrípetas, según el acomodo histórico de las fuerzas políticas y con la coexistencia de dos ámbitos de gobierno y dos órdenes jurídicos en un mismo territorio.

3. La concentración de recursos en el gobierno federal, hecho que se presentó con el Estado social intervencionista, el cual es un fenómeno mundial, es aceptable como estrategia de crecimiento económico, siempre y cuando se mantenga la autonomía de los estados y la descentralización de la vida nacional. Por otro lado, la descentralización como una forma de mejorar la eficiencia, efectividad y economía de los Estados en la crisis del bienestar, que también es un fenómeno global, sólo es posible en tanto se haga dentro de la unidad de un Estado federal. En estos procesos se gesta el concepto de neofederalismo, principalmente con referencia a los federalismos de los Estados Unidos de Norteamérica y Alemania.

En ese sentido, el nuevo federalismo mexicano se orienta a un análisis de disposiciones constitucionales y legislativas en las que se establecen los lineamientos del federalismo y la distribución de competencias, desde el aspecto jurídico, sin que se desconozca que existe una realidad más vasta, en el que la autonomía real de las

entidades federativas aumenta o disminuye dependiendo de un fenómeno más complejo como es la evolución del Estado social de derecho.

Entonces, el neofederalismo, como respuesta adoptada por varios estados federales, es una técnica constitucional que flexibiliza la distribución de facultades, favorece la cooperación entre los dos ámbitos de gobierno y acerca las instancias de decisión gubernamental al ciudadano.

De esta manera, durante la vigencia de la Constitución de 1917, con base en la redacción de los artículos 40, 41, 103 y 124, que no han sido reformados, se ha transitado de un federalismo dual a un federalismo cooperativo o coordinado, según la fuerza que se reconozca a las instancias central o local.

En cuanto al objetivo de la tesis, quedó alcanzado en la parte final del capítulo cuarto, baste con transcribir las definiciones de las facultades clasificadas por el criterio de extensión, es decir, de la participación que se otorga a cada uno de los ámbitos de gobierno, que considero lo novedoso de la clasificación elaborada en este libro.

Las facultades exclusivas de la Federación son aquellas facultades otorgadas en forma expresa a ésta por el constituyente permanente de manera tal que puede válidamente oponerse a que una entidad federativa las ejerza.

Las facultades exclusivas de los estados son aquellas facultades no otorgadas en forma expresa por el constituyente permanente a la Federación de manera tal que puede válidamente oponerse a que ésta las ejerza, salvo lo referido respecto a las facultades implícitas. Además, no basta que no se hayan otorgado a la Federación, sino que en la constitución estatal se deben otorgar a los poderes locales, para que estos puedan actuar conforme al principio básico del Estado de derecho.

Para efectos de apoyar la nueva clasificación propuesta, conviene distinguir claramente los tipos de coincidencia que pueden presentarse en esta “zona oscura”, en la que las esferas competenciales aparentemente se mezclan constantemente, entonces las facultades coincidentes en latu sensu son aquellas atribuciones que de alguna forma implican la participación de los dos ámbitos de gobierno y que se dividen

en cuatro:

1. Las facultades coincidentes en strictu sensu, son aquellas en las que una parte de la materia compete a la Federación y otra a las entidades federativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, es decir, a la primera corresponde el territorio nacional y a las segundas el territorio que les corresponde. Sin embargo, el territorio no es necesariamente el elemento definitorio otras cuestiones como generalidad, impacto nacional o regional de la actividad estatal o el tipo de actividad estatal a desarrollar.
2. Las facultades concurrentes son aquellas atribuidas a un ámbito de gobierno y no prohibidas para el otro. Por lo tanto, cuando la esfera de gobierno que está facultada no actúa, la otra puede hacerlo en su defecto. Más si el ámbito de gobierno competente que legisla sobre esa materia deroga toda la legislación que el otro ámbito haya realizado en su sustitución.
3. Las facultades coexistentes son aquellas que ambos ámbitos de gobierno pueden realizar, como las materias de registro civil, penal, de propiedad y toda clase de transacciones civiles, así como de rehabilitación social, profesiones, procuración de justicia y las demás coextensas a la que ya se hizo referencia en el análisis del federalismo por áreas, en las que la competencia se distingue preferentemente por el ámbito territorial de acción.
4. Las facultades auxiliares son aquellas en que una autoridad, ya por mandato constitucional, legal o convenio de coordinación, coadyuva a la otra en el cumplimiento de una obligación que le pertenece a la primera. Esta coadyuvancia sólo se puede presentar en facultades cuya índole sea netamente administrativa, debido a que la ayuda en las facultades legislativas es sinónimo de coexistencia, puesto que, en el caso de que se presentara, ipso facto se crearían facultades coextensas a los dos ámbitos de gobierno

Finalmente, otra clasificación por el método de determinar la coincidencia *latu sensu* sería:

Las facultades coincidentes *primarias* serán aquellas cuyo reparto se defina exclusivamente en la Constitución, sin que exista una ley reglamentaria, decreto o convenio adicional que la establezca.

Las facultades coincidentes *derivadas* serán aquellas en las cuales la distribución de facultades se haga a través de la promulgación de una ley que defina por funciones, amplitud de la materia o territorio o existan convenios de coordinación que concretamente dispongan qué le corresponde a cada una de las esferas de gobierno.

Algunas conclusiones adicionales son:

- El régimen federal tiene como característica primordial la existencia de dos ámbitos de gobierno material y espacialmente distintos. En la teoría clásica constitucional del federalismo dual, ambos coexisten totalmente separados pretendiendo convertirse uno en el control del otro, esta teoría supone una forma de dividir el poder y limitar las ambiciones locales o federales, según sea el caso.
- El federalismo mexicano tiene tres elementos fundamentales: el pacto federal, la garantía constitucional del mismo y el sistema de reparto de facultades, que es el aspecto técnico-constitucional.

El primero de los elementos tiene una connotación política importante y proviene de una decisión fundamental de los constituyentes y para existir debe reconocer la autonomía constitucional a las entidades federativas y establecer los medios para que los estados miembros participen en la integración de la voluntad nacional, que específicamente en México, son el Senado y el constituyente permanente.

El segundo está unido sustancialmente al pacto federal y consiste en las facultades que la constitución concede a la Federación, tanto ejecutivas, legislativas y judiciales, para que la unión persista. El principio de supervisión que

las autoridades federales ejercen sobre las locales y que favorecen a la homogeneidad y al fortalecimiento de la identidad político-administrativa. Por supuesto que su ejercicio, desde cierta perspectiva, puede considerarse como transgresora de la autonomía de las entidades federativas.

El tercero es el objetivo primordial de este trabajo, elaborar una clasificación de las facultades repartidas entre los dos ámbitos de gobierno, y que, considero, en los últimos años ha tomado una mayor relevancia. Las buenas intenciones de fortalecer la unión de estados federados pueden verse frustradas si las condiciones de convivencia no son lo suficientemente precisas y ciertas, lo cual es más evidente en un contexto de cambio del federalismo, en el que se abandona el concepto clásico dualista por uno coordinado o cooperativo.

Sin embargo, esta evolución del federalismo debe tomar en cuenta los aspectos ideológicos y políticos del concepto, porque la técnica carece de sentido, sin una orientación valorativa, es decir, el reparto de facultades se mueve en un equilibrio delicado entre quienes exigen mayor autonomía local y quienes vigilan por la permanencia de la unión con equidad y justicia para la partes integrantes. En ese sentido, el federalismo seguirá siendo tema de debate político y el reparto de facultades siempre será producto de procesos en los que participen diversas fuerzas políticas.

- El federalismo es un concepto constitucional flexible, que contiene realidades políticas distintas, pero que forma parte del derecho como un sistema de garantías, que trasciende el derecho positivo para convertirse en reglas que disciplinan las opciones de desarrollo político de un Estado y, que en esta perspectiva, puede limitarse a concebirse como una técnica constitucional y legal de reparto de facultades.

- La Constitución es un orden jurídico fundamental del Estado o, con mayor precisión, el orden jurídico fundamental de una comunidad política, al que se le atribuye una supremacía jerárquica, respecto a las leyes y el resto de las fuentes

del derecho. El federalismo es parte de esta constitución en dos sentidos: el de la dogmática constitucional y el de la teoría constitucional.

En el primero, el federalismo es la forma en que, como resultado de un proceso histórico jurídico determinado, se organizan los poderes constituidos dentro de los límites que establece el derecho constitucional y esta circunstancia legitima racionalmente su existencia.

En el segundo, el federalismo encuentra explicación en la vinculación entre el derecho y los datos prejurídicos o metapositivos, que necesariamente conducen a revisar la relación entre la normatividad y la facticidad o la normalidad, así como al reconocimiento o no de la existencia de un núcleo esencial de la Constitución (decisiones fundamentales), que son parte fundamental del arreglo político social.

En la dogmática jurídica, la categoría constitucional existe en términos formales y se presupone la validez del ordenamiento jurídico que prevalece hasta que hay una sustitución del mismo, sin embargo, esta visión no incorpora la esfera de lo político y es imposible que la normatividad obtenga su fuerza de la norma superior concreta (constitución escrita) o abstracta (constitución ideal).

El federalismo, desde la perspectiva de la teoría constitucional, es una forma de ser de la comunidad política, establecida y mantenida por el poder constituyente originario, que es aquella fuerza y autoridad (política) capaz de crear, de sustentar y de cancelar la Constitución en su pretensión normativa de validez la cual, en la ideología imperante en los estados democráticos, radica en el pueblo, que es un grupo de hombres que se delimita y reúne políticamente.

El federalismo también es un concepto histórico y esto se muestra por el hecho que en 1824, 1847, 1857 y 1917, con una interrupción centralista, hubo una manifestación del pueblo, a través de congresos constituyentes, a favor de una organización federal del poder en México. Esta es una de las maneras que se puede expresar el pueblo e, independientemente de la representatividad efectiva, en todos los casos fue un reflejo de las circunstancias políticas del momento. Ahora

bien, entre más articulados sean los procedimientos democráticos de expresión del pueblo, (sistema electoral equitativo, madurez de los partidos políticos, tolerancia a la diferencia, libertad en la conformación de la opinión pública, transparencia de información, controles de legalidad, entre otros) las manifestaciones del poder constituyente tendrán mayor legitimidad.

- Dentro de la perspectiva decisionista y sociológica del derecho, el federalismo sustancialmente es parte del estado constitucional en la medida que, entre otros procedimientos de expresión del poder constituyente, existe un consenso en torno a esta forma de distribución del poder social (justicia o conveniencia) y se renueva permanentemente en la participación en elecciones de los distintos órdenes de gobierno, en el discurso que forja a la opinión pública, en el celo de los funcionarios locales por su autonomía, entre otras muchas expresiones.
- Tanto en la dogmática jurídica como en la teoría constitucional el federalismo, como categoría jurídica, se presenta en un estado con independencia del análisis fáctico del grado de autonomía de las entidades federativas o las tendencias a la centralización, toda vez que impone límites al poder. En ambas esferas de gobierno, el federalismo condiciona la forma de organizar políticamente a una comunidad y orienta la interpretación y la aplicación del orden jurídico.
- La discusión jurídica sobre el federalismo debe enfocarse a crear las normas idóneas para mejorar la relación entre la Federación y los estados con vistas ser ambas instancias más eficientes y eficaces en las responsabilidades que la Constitución otorga. En los últimos treinta años se ha avanzado en ese sentido y se ha reformado la constitución para aumentar las materias concurrentes entre los dos órdenes de gobierno, se han emitido numerosas leyes marco que delimitan las competencias con mayor precisión y se ha fortalecido la estrategia de celebrar convenios de índole administrativa que faciliten la operación cotidiana y establezcan acciones concretas para la Federación y los estados.
- Aunque prevalece la demanda por un “auténtico federalismo” este sólo es una expresión de que hay un consenso de que la tendencia en el futuro debe ser hacia

la descentralización de recursos, con lo que se establece la meta estratégica y en lo que se difiere es la forma y los tiempos, en lo táctico. Lo cierto es que se ha optado por el gradualismo y algunos de las materias que están sometidas a estos procesos en ocasiones se usan en la arena del debate político, tal y como sucede recurrentemente con la revisión de las participaciones federales de impuestos y el financiamiento de las acciones de descentralización en salud o educación.

- Es importante impulsar la labor legislativa de los últimos diez años que aumenta los medios de coordinación y cooperación en forma reglada y no discrecional, con lo que agrega certeza jurídica a la relación federal, y continuar con la creación de nuevos espacios de contacto administrativo entre la federación y los estados, así como la suscripción de convenios que detallen los intercambios de recursos e información, para llevar a cabo una tarea compartida.
- En pleno desarrollo del derecho constitucional mexicano, en el siglo XX, diversos autores abordan en forma sistemática el estudio de la norma fundamental de nuestro país y los autores de esta materia generalmente dedican, aunque sea algunas líneas en su obra al estudio del federalismo y hacen más énfasis en el aspecto de técnica constitucional que implica el reparto de facultades entre dos órdenes de gobierno.
- El federalismo, visto desde el punto de vista meramente técnico, revolucionó al Estado moderno, ya que cuestionó uno de sus principios fundantes, la soberanía, en una auténtica oposición al poder de los monarcas y, por ello, como un control del poder social, considerándola, en principio, compartida por dos instancias de gobierno. El constitucionalismo rápidamente adoptó al federalismo como bandera más atractiva a las naciones en proceso de independizarse frente a los pasados coloniales centralistas.
- El reparto de facultades es una cuestión de técnica constitucional en sus orígenes y conforme ha avanzado la coincidencia este reparto se ha convertido en un tema de legalidad, de adecuación de leyes marco, convenios o acuerdos a la constitución y a la interpretación jurisprudencial de la misma y no exclusivamente

una cuestión del constituyente permanente, como único ente capaz de repartir las atribuciones estatales entre los dos ámbitos de gobierno. Además, el aumento de la cooperación ha ocasionado que la concurrencia, que era la excepción en el federalismo dual, en las condiciones actuales sea la regla y las facultades exclusivas y excluyentes la excepción.

- El crecimiento de las atribuciones, la ampliación de las funciones de las administraciones públicas locales, no se distinguió de las federales más que en el ritmo, puesto que las primeras también aumentaron constantemente en el número de órganos administrativos y personal durante las últimas décadas, aunque más lentamente.

Esta tendencia se presenta dentro de una novedosa legislación de coordinación fiscal, con lo cual los gobiernos locales aumentaron considerablemente sus ingresos por participaciones federales y disminuyeron, en menor proporción, aquellos que procedían del ejercicio de su propia facultad impositiva. Esto tuvo un saldo ambivalente, por un lado, dispusieron de una mayor cantidad de recursos, pero por el otro, tuvieron que compartir con la Federación la decisión de cómo ejercer una parte considerable del gasto público estatal.

Además, se ha fortalecido con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, publicadas el treinta de diciembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, en las que se adiciona un capítulo V a la Ley denominado “De los fondos de aportaciones federales” que comprende los artículos 25 al 42 y que es el punto de partida formal del advenimiento del federalismo hacendario, con la creación de los fondos de aportaciones para la educación básica y normal, para los servicios de salud, para la infraestructura social, para del fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y de aportaciones múltiples, con lo que hay una transferencia muy importante de recursos a las entidades federativas. Por reforma publicada al mismo ordenamiento el 31 de diciembre de 1998, se crean los fondos de aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y de aportaciones para la educación tecnológica y de Adultos.

- Los legisladores y los ejecutivos federal y locales han avanzado en los últimos 35 años en esta tarea definiendo competencias, auxiliándose mutuamente, ensayando distintos procedimientos y, sobre todo, concientizándose de que una sociedad más crítica y demandante requiere de un aparato administrativo más eficiente en la atención de los reclamos ciudadanos. Esta actitud crítica aflora especialmente en las elecciones o en problemas que afectan lo cotidiano de las personas, como servicios públicos, y por ello debe crearse el andamiaje jurídico suficiente para mantener administraciones públicas tanto locales como federales, que cumplan con sus fines primordiales.

ANEXO 1

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
11/05/1995	Se derogan los párrafos segundo a cuarto, inclusive, del artículo 12 de la ley de coordinación fiscal	Art. 12 párrafo segundo: El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el "Diario Oficial" de la Federación la citada declaratoria. Con la demanda se ofrecerán pruebas y se acompañarán los documentales de que disponga el Estado.	Derogado por el artículo tercero transitorio de la ley reglamentaria de la fracción I y II del Art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 11 mayo 1995
11/05/1995		Art. 12 párrafo tercero: Se correrá traslado de la demanda al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la contesten en el plazo de 30 días y ofrezcan pruebas, acompañando las documentales que dispongan.	Derogado por el artículo tercero transitorio de la ley reglamentaria de la fracción I y II del Art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 11 mayo 1995
11/05/1995		Art. 12 párrafo cuarto: Al admitirse la demanda se señalará la fecha para la celebración de una audiencia, que habrá de verificarse antes de los 90 días siguientes y, dentro de este término, tanto el Estado que haya promovido el juicio, como el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán aportar las pruebas ofrecidas y que no hubieran presentado con la demanda o la contestación. En la audiencia formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo.	Derogado por el artículo tercero transitorio de la ley reglamentaria de la fracción I y II del Art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 11 mayo 1995
15/12/1995	I. Se reforman los artículos: 2º., Primero, cuarto y último párrafos, 2º.-A, fracción I, segundo párrafo; y la fracción III; 3º último párrafo; 4º primer y quinto párrafos, 7º primer y quinto párrafos; 8o., primer párrafo; 9º tercero y cuarto párrafos; 9º.-A; 10-A, Fracción III y segundo párrafo del propio artículo; 12, último párrafo, y 13, segundo párrafo.	Art. 2 párrafo primero: El fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.	Art. 2 párrafo primero: El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.
15/12/1995		Art. 2 párrafo cuarto: Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.	Art. 2 párrafo cuarto: Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa ni el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley.

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
15/12/1995		<p>Art. 2 párrafo último: Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se encuentran coordinadas con la Federación en el impuesto sobre la adquisición de inmuebles y que hubieran celebrado con la misma convenios de colaboración administrativa en materia de impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de éste último impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.</p>	<p>Art. 2 párrafo último: Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.</p>
15/12/1995		<p>Art. 2°.-A, fracción I, segundo párrafo: 0.136% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos; a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.</p>	<p>Art. 2°.-A, fracción I, segundo párrafo: 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.</p>
15/12/1995		<p>Art. 2°.-A, la fracción III: III.- 1% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo, en la siguiente forma: a).- El 0.56 % del mismo, conforme a lo siguiente: 1.- El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal. 2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. b).- El 0.44% restante, sólo corresponderá a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos y será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del</p>	<p>Art. 2°.-A, la fracción III: 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma: a).- El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal. b).- El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		comercio urbano, en los términos del procedimiento que se ha determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cantidades percibidas por este concepto, serán entregadas íntegramente por los Estados a sus Municipios.	
15/12/1995		Art. 3° último párrafo: Los impuestos asignables a que se refiere este artículo son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios.	Art. 3° último párrafo: Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios, así como el impuesto local sobre automóviles nuevos.
15/12/1995		Art. 4° primer párrafo: Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 50% de dicha reserva será distribuida cuatrimestralmente y el 50% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2o. y 2o-A, fracción III, inciso a) de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990. La reserva se distribuirá para garantizar un crecimiento en las participaciones igual a la de la recaudación federal participable.	Art. 4° primer párrafo: Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2o. y 2o.-A fracción III de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.
15/12/1995		Art. 4° quinto párrafo: Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará (sic) con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o. así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2o-A, fracción III, inciso a), subinciso 2, e inciso b) de esta Ley.	Art. 4° quinto párrafo: Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o., así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2o.-A, fracción III, inciso b), de esta Ley.
15/12/1995		Art. 7° primer párrafo: El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren las fracciones I y III, incisos a) y b), del artículo 2o-A de esta Ley.	Art. 7° primer párrafo: El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
15/12/1995		Art. 7° quinto párrafo: Durante los primeros meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., así como las que se establecen en las fracciones I y III, incisos a) y b), del artículo 2o-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.	Art. 7° quinto párrafo: Durante los primeros meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., así como las que se establecen en las fracciones I y III, incisos a) y b), del artículo 2o-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.
15/12/1995		Art. 8o., primer párrafo: Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y cobro, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.	Art. 8o., primer párrafo: Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.
15/12/1995		Art. 9° tercero párrafo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.	Art. 9° tercero párrafo: Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.
15/12/1995		Art. 9° cuarto párrafo: No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de impuestos.	Art. 9° cuarto párrafo: No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.
15/12/1995		Art. 9°.-A: La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Estados y los Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios donde se ubiquen dichos puentes. La aportación a los fondos mencionados se hará en montos iguales por la Federación, Estado y Municipio sin que la aportación de la primera pueda exceder de un 10% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate.	Art. 9°.-A: La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Estados y los Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente. La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			Federal se distribuirá en partes iguales entre el Estado y el Municipio correspondiente, destinando el Estado al mismo fin estos recursos en cualquiera de los municipios de la entidad.
15/12/1995		Art. 10-A, Fracción III: Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas incluyendo, cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública.	Art. 10-A, Fracción III: Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.
15/12/1995		Art. 10-A, segundo párrafo; Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al e) de la fracción I y la fracción III.	Art. 10-A, segundo párrafo artículo: Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.
15/12/1995		Art. 12, último párrafo: En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo en lo aplicable el procedimiento establecido en este artículo.	Art. 12, último párrafo: En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un (sic) entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
15/12/1995		Art. 13, segundo párrafo: En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial del Estado y en el "Diario Oficial" de la Federación, y surtirán sus efectos a partir del día siguiente de la publicación en este último.	Art. 13, segundo párrafo: En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el periódico oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.
15/12/1995	II. Se adicionan a los artículos : 3°-A; 9°, quinto párrafo, pasando el actual quinto a ser sexto párrafo; 10-A, Fracción I, Incisos f) y g)		Art. 3o.-A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes: I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6º G. L., alcohol y bebidas alcohólicas. II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley. Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.
15/12/1995			Art. 9º quinto párrafo, pasando el quinto anterior a ser sexto párrafo: El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas. En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.
15/12/1995			Art. 10-A, Fracción I, Incisos f) y g): f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general. g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.
30/12/1996	Se reforman los artículos 2º., cuarto párrafo y el actual último párrafo; 3º, último párrafo; 6º, tercer párrafo y 15º tercer párrafo	Art. 2º. cuarto párrafo: Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa ni el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley.	Art. 2º. cuarto párrafo: Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
30/12/1996		Art. 2º., último párrafo; Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la	Art. 2º., último párrafo; Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.	corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.
30/12/1996		Art. 3º, último párrafo: Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios, así como el impuesto local sobre automóviles nuevos.	Art. 3º, último párrafo: Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.
30/12/1996		Art. 6º, tercer párrafo: Los municipios recibirán como mínimo el 20% del incentivo que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.	Art. 6º, tercer párrafo: Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2o. de esta Ley.
30/12/1996		Art. 15º tercer párrafo: Las entidades coordinadas con la Federación en materia de tenencia o uso de vehículos deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de este impuesto.	Art. tercer párrafo: Las entidades coordinadas con la Federación en materia de tenencia o uso de vehículos o de automóviles nuevos, o en ambos, deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de estos impuestos.
30/12/1996	Se adiciona el artículo 2º, con un último párrafo.		Art. 2º, último párrafo: Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.
29/12/1997	Se adiciona un capítulo V a la ley de coordinación fiscal, denominado "De los fondos de aportaciones Federales", que comprende los artículos 25 al 42		<p>CAPITULO V De los Fondos de Aportaciones Federales</p> <p>Art. 25.- Con independencia de lo establecido en los Capítulos I a IV de esta Ley respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se constituirán en beneficio de dichas entidades federativas y, en su caso, de los Municipios con cargo a recursos de la Federación, los Fondos siguientes: I.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y V.- Fondo de Aportaciones Múltiples.</p> <p>Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.</p> <p>Art. 26.- Con cargo a las aportaciones del Fondo de</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.</p> <p>Art. 27.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:</p> <p>I.- El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y</p> <p>II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:</p> <p>a).- Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;</p> <p>b).- El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y</p> <p>c).- La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.</p> <p>Art. 28.- Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.</p> <p>Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.</p> <p>Art. 29.- Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o.,13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.</p> <p>Art. 30.- El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:</p> <p>I.- Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;</p> <p>II.- Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;</p> <p>III.- Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y</p> <p>IV.- Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.</p> <p>Art. 31.- Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde \hat{a} representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i-ésima entidad federativa.</p> <p>En donde: M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30. F_i = Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M. T_i = Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M. Para el cálculo de T_i de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento: $T_i = D_i / DM$ En donde: DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado. D_i = Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado. En donde: $D_i = \max[(POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi)) - Gti), 0]$ En donde: $POBi$ = Población abierta en i-ésima entidad federativa. $PMIN$ = Presupuesto mínimo per cápita aceptado. $REMi$ = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa. $IEMi$ = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa. Gti = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente. La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.</p> <p>Art. 32.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio Presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.</p> <p>Los Fondos se enterarán mensualmente por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.</p> <p>Art. 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.</p> <p>En el caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.</p> <p>Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:</p> <p>I.- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;</p> <p>II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;</p> <p>III.- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; y</p> <p>IV.- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados.</p> <p>Art. 34.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:</p> <p>I. Fórmula: (VEASE ARCHIVO ANEXO, FORMULA 1) En donde: P_{jw} = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio; b₁, ..., b₅ = Ponderador asociado a la necesidad básica w; y J = Hogar en estudio. Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, IGP_j, el cual se conforma con las brechas P_{j1}, P_{j2}, P_{j3}, P_{j4} y P_{j5} de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son b₁=0.4616, b₂=0.1250, b₃=0.2386, b₄=0.0608 y b₅=0.1140.</p> <p>II. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes: w₁ = Ingreso per cápita del hogar; w₂ = Nivel educativo promedio por hogar; w₃ = Disponibilidad de espacio de la vivienda; w₄ = Disponibilidad de drenaje; y w₅ = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.</p> <p>III. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula: (VEASE ARCHIVO ANEXO, FORMULA 2) En donde: Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w. X_{jw} = Valor observado en cada hogar j, para la necesidad básica w.</p> <p>IV. Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para, una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.</p> <p>V. El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula: MCH_j = IGP_j² * T_j En donde:</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>MCHj = Masa Carencial del Hogar j; Tj = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema. Al sumar el valor de MCHj para todos los hogares en pobreza extrema de un Estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula: (VEASE ARCHIVO ANEXO, FORMULA 3)</p> <p>En donde: MCEk = Masa Carencial del Estado k; MCHjk = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el Estado k; y, jk = Número total de hogares pobres extremos en el Estado k. Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional. Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:</p> <p>(VEASE ARCHIVO ANEXO, FORMULA 4) En donde: PEk = Participación porcentual del Estado k; MCEk = Masa Carencial del Estado k; y MCN = Masa Carencial Nacional. Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.</p> <p>Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PEk) que se asignarán a cada Estado.</p> <p>Art. 35.- Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:</p> <p>a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;</p> <p>b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;</p> <p>c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y</p> <p>d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.</p> <p>Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.</p> <p>Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.</p> <p>Los Estados deberán enterar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga en favor de los Estados.</p> <p>Art. 36.- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, y al Distrito Federal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>Art. 37.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal reciban los Municipios, a través de los Estados y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y el Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley.</p> <p>Art. 38.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>Art. 39.- El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el entero de estos recursos, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.</p> <p>Art. 40.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.</p> <p>Art. 41.- El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>Art. 42.- Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo, reciban las entidades federativas y en su caso los Municipios, y sus accesorios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37 y 40 de esta Ley.</p> <p>Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso de los Municipios que las reciban, de conformidad a la legislación que les sea aplicable. Las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa, serán responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales Fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.</p> <p>No obstante lo señalado en el párrafo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en términos de la legislación federal.</p>
29/12/1997	Se reforma el artículo 2º, cuarto párrafo;	Art. 2º cuarto párrafo: Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 30.-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	Art. 2, cuarto párrafo: Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 30.-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 30.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
29/12/1997	Se adiciona el artículo 3°.-B		<p>Art. 3°.-B: Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que al efecto suscriban las entidades federativas con la Federación.</p> <p>Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.</p>
31/12/1998	Se reforman los artículos 25, primer párrafo y fracción IV, 32,33, 35, último párrafo, 36, 37, 38 y 42	Art. 25, primer párrafo: Con independencia de lo establecido en los Capítulos I a IV de esta Ley respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se constituirán en beneficio de dichas entidades federativas y, en su caso, de los Municipios con cargo a recursos de la Federación, los Fondos siguientes:	Art. 25, primer párrafo: Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:
31/12/1998		Art. 25 fracción IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y	Art. 25 fracción IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios;
31/12/1998		Art. 32: El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio Presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Los Fondos se enterarán mensualmente por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.	Art. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal. Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
31/12/1998		<p>Art. 33: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.</p> <p>En el caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.</p> <p>Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:</p> <p>I.- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;</p> <p>II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;</p> <p>III.- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; y</p> <p>IV.- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados.</p>	<p>Art. 33: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:</p> <p>a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y</p> <p>b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.</p> <p>En caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.</p> <p>Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:</p> <p>I.- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;</p> <p>II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;</p> <p>III.- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;</p> <p>IV.- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			V.- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.
31/12/1998		Art. 35, último párrafo: Los Estados deberán enterar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga en favor de los Estados.	Art. 35, último párrafo: Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente Ley.
31/12/1998		Art. 36: El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, y al Distrito Federal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.	Art. 36: El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de esta Ley. Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.
31/12/1998		Art. 37: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal reciban los Municipios, a través de los Estados y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y el Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley.	Art. 37: Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, reciban los mismos a través de los Estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley.

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
31/12/1998		<p>Art. 38: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios a que se refiere el párrafo anterior.</p>	<p>Art. 38: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Estado, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Los Estados a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios a que se refiere el párrafo anterior.</p>
31/12/1998		<p>Art. 42: Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo, reciban las entidades federativas y en su caso los Municipios, y sus accesorios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37 y 40 de esta Ley.</p> <p>Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso de los Municipios que las reciban, de conformidad a la legislación que les sea aplicable. Las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa, serán responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales Fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.</p> <p>No obstante lo señalado en el párrafo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en términos de la legislación federal.</p>	<p>Art. 42: Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
31/12/1998	Se adicionan los artículos 25, con las fracciones VI y VII, 43, 44, 45 y 46		<p>Art. 25, con las fracciones VI y VII: Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:</p> <p>I.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; V.- Fondo de Aportaciones Múltiples. VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.</p> <p>Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.</p>
31/12/1998			<p>Art. 43: El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:</p> <p>I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;</p> <p>II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:</p> <p>a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,</p> <p>b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y</p> <p>c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y</p> <p>III.- Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.</p>
31/12/1998			<p>Art. 44: El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.</p> <p>En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>El Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, establecerá los criterios para la distribución de los recursos antes citados entre los Estados y el Distrito Federal. Dichos criterios considerarán el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación la fórmula con la que se distribuya el Fondo y el resultado de su aplicación con los montos que corresponderán</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>para cada Estado y el Distrito Federal, a más tardar el 28 de febrero del ejercicio fiscal de que se trate.</p> <p>Los recursos de este Fondo se enterarán mensualmente a los Estados y al Distrito Federal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 7o. de esta Ley.</p>
31/12/1998			<p>Artículo 45: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal; al equipamiento de las policías preventivas y judiciales o sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y custodios de centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.</p> <p>Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.</p> <p>Dichos recursos deberán aplicarse de conformidad con los acuerdos, resoluciones y convenios que al respecto emita o suscriba el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el marco de la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
31/12/1998			<p>Art. 46: Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta Ley.</p> <p>Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.</p> <p>El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:</p> <p>I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;</p> <p>II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.</p> <p>La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.</p> <p>III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,</p> <p>IV.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>misma se realizará en términos del artículo 3o., fracción III, de su Ley Orgánica.</p> <p>Cuando las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.</p> <p>Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.</p> <p>Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades Locales o Municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en los términos de la legislación federal, por las autoridades Federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.</p>
31/12/1999	Se reforman los artículos 2º., fracción I, segundo párrafo; 3º-A, Fracción I, 3º-B, 7º, cuarto párrafo, 37, 44 y 45	Art. 2º, fracción I segundo párrafo: El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.	Art. 2º, fracción I segundo párrafo: El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.
31/12/1999		Art. 3º-A fracción I: I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6º G. L., alcohol y bebidas alcohólicas.	Art. 3º-A fracción I: El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
31/12/1999		<p>Art. 3º-B: Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que al efecto suscriban las entidades federativas con la Federación.</p> <p>Esta participación se distribuirá directamente con base en</p>	<p>Art. 3º-B: Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del Municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		<p>el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.</p>	<p>Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los Estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación.</p> <p>Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.</p>
31/12/1999		<p>Art. 7º., cuarto párrafo: A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, ésta determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.</p>	<p>Art. 7º., cuarto párrafo: A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.</p>
31/12/1999		<p>Art. 37: Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, reciban los mismos a través de los Estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley.</p>	<p>Art. 37: Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, reciban los mismos a través de los Estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios tendrán las obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley.</p>
31/12/1999		<p>Art. 44: El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.</p> <p>En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos</p>	<p>Art. 44: El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.</p> <p>En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		<p>federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>El Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, establecerá los criterios para la distribución de los recursos antes citados entre los Estados y el Distrito Federal. Dichos criterios considerarán el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación la fórmula con la que se distribuya el Fondo y el resultado de su aplicación con los montos que corresponderán para cada Estado y el Distrito Federal, a más tardar el 28 de febrero del ejercicio fiscal de que se trate.</p> <p>Los recursos de este Fondo se enterarán mensualmente a los Estados y al Distrito Federal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 7o. de esta Ley.</p>	<p>que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.</p> <p>Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.</p> <p>Para los efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.</p>
31/12/1999		<p>Art. 45: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal; al equipamiento de las policías preventivas y judiciales o sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y custodios de centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la</p>	<p>Art. 45: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		<p>procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.</p> <p>Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.</p> <p>Dichos recursos deberán aplicarse de conformidad con los acuerdos, resoluciones y convenios que al respecto emita o suscriba el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el marco de la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.</p>	<p>servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.</p> <p>Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.</p> <p>Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Serán materia de anexos específicos entre la Federación y los Estados y el Distrito Federal, los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática y el servicio telefónico nacional de emergencia del sistema nacional de información.</p> <p>Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que le sea requerida.</p>
31/12/1999	Se adiciona el artículo 3º, con un penúltimo y último párrafos.		<p>Art. 3º, con un penúltimo y último párrafos: .- La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula: (VEASE ARCHIVO ANEXO)</p> <p>Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.</p> <p>En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.</p>
31/12/2000	Se reforman los artículos 1° en su primer párrafo; 6° en su último párrafo; 10°, en sus párrafos primero, segundo y último; 10.-B, en sus párrafos primero y segundo; 12°, párrafo primero; 13°, párrafos primero, segundo, tercero y quinto; 19°, fracción IV; 21°, Fracción IV; 25°, fracción IV; 36°, en su párrafo primero para establecer los incisos a) y b); 37° y 38°.	Art. 1° en su primer párrafo: Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.	Art. 1° en su primer párrafo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.
31/12/2000		Art. 6° en su último párrafo: Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley. Los Gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de sus Municipios.	Art. 6° en su último párrafo: Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley. Los Gobiernos de las Entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3° de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones estimadas que entregarán a los Municipios o Demarcaciones Territoriales derivadas de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las Entidades que incumplan con esta disposición.
31/12/2000		Art. 10°, en su párrafo primero: Los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado	Art. 10°, en su párrafo primero: Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		o aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el convenio.	Legislatura. También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el convenio.
31/12/2000		Art. 10°, en su párrafo segundo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de que se trate, ordenarán la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual el Estado se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura del Estado por los cuales se autoricen o aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.	Art. 10°, en su párrafo segundo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.
31/12/2000		Art. 10°, en su párrafo último: Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.	Art. 10°, en su párrafo último: Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.
31/12/2000		Art. 10°-B en su párrafo primero: Los Estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	Art. 10°-B en su párrafo primero: Las Entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
31/12/2000		Art. 10°-B en su párrafo segundo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.	Art. 10°-B en su párrafo segundo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las Entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.
31/12/2000		Art. 12° en su párrafo primero: El Estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.	Art. 12° en su párrafo primero: La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.
31/12/2000		Art. 13° en su párrafo primero: El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.	Art. 13° en su párrafo primero: El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
31/12/2000		Art. 13° en su párrafo segundo: En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el periódico oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Art. 13° en su párrafo segundo: En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el periódico oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.
31/12/2000		Art. 13° en su párrafo tercero: La Federación o el Estado podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.	Art. 13° en su párrafo tercero: La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.
31/12/2000		Art. 13° en su párrafo quinto: En los convenios y en el acuerdo señalado en este precepto, se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.	Art. 13° en su párrafo quinto: En los convenios señalados en este precepto, se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.
31/12/2000		Art. 19° en su fracción IV: Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	Art. 19° en su fracción IV: Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
31/12/2000		Art. 21° en su fracción IV: Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos Fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.	Art. 21° en su fracción IV: Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos Fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.
31/12/2000		Art. 25° en su fracción IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	Art. 25° en su fracción IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
31/12/2000		Art. 36° en su párrafo primero para establecer los incisos a) y b): El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.35 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y	Art. 36° en su párrafo primero para establecer los incisos a) y b): El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue: a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2° de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		<p>directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de esta Ley; al efecto, los gobiernos estatales deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponda a cada municipio por concepto de este fondo, así como el calendario de ministración, a más tardar el 31 de enero de cada año.</p> <p>Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.</p>	<p>iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y</p> <p>b) Al Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.</p> <p>Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponda a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.</p> <p>Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7° de esta Ley.</p>
		<p>Art. 37°: Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, reciban los mismos a través de los Estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios tendrán las obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley.</p>	<p>Art. 37°: Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de los Estados y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tendrán las obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley.</p>
		<p>Art. 38°: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Estado, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>Los Estados a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios a que se refiere el párrafo anterior.</p>	<p>Art. 38°: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalada; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que corresponden a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.
31/12/2000	Se derogan el párrafo cuarto del artículo 10, el último párrafo del artículo 10-A y el párrafo cuarto del artículo 13.	Art. 10° párrafo cuarto:	Se deroga
31/12/2000		Art. 10°-A párrafo último:	Se deroga
31/12/2000		Art. 13 párrafo cuarto:	Se deroga
13/03/2002	Se reforma el artículo 46, último párrafo	Art. 46 último párrafo: Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades Locales o Municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en los términos de la legislación federal, por las autoridades Federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.	Art. 46 último párrafo: Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones
14/07/2003	Se reforman los artículos 3, 6 y 36	Art. 3: La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula: (VEASE ARCHIVO ANEXO) Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados,	Art. 3: La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula: (VEASE ARCHIVO ANEXO) Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		<p>que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.</p> <p>En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.</p>	<p>Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.</p> <p>En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.</p>
		<p>Art. 6: Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.</p> <p>La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p> <p>Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2o. de esta Ley.</p> <p>Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley. Los Gobiernos de las Entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3o. de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones estimadas que entregarán a los</p>	<p>Art. 6: Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.</p> <p>La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p> <p>Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2o. de esta Ley.</p> <p>Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las Entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3 de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		<p>Municipios o Demarcaciones Territoriales, derivadas de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las Entidades que incumplan con esta disposición.</p>	<p>importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las Entidades que incumplan con esta disposición.</p>
		<p>Art. 36: El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:</p> <p>a).- Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y</p> <p>b).- Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.</p> <p>Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponda a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.</p> <p>Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo</p>	<p>Art. 36: El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:</p> <p>a).- Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y</p> <p>b).- Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.</p> <p>Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.</p> <p>Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		párrafo del artículo 7o. de esta Ley.	
14/07/2003	Se reforma el artículo 9-A	<p>Art. 9-A: La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Estados y los Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente. La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación Federal se distribuirá en partes iguales entre el Estado y el Municipio correspondiente, destinando el Estado al mismo fin estos recursos en cualquiera de los municipios de la entidad.</p>	<p>Art. 9-A: la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los estados y municipios en donde existan puentes internacionales de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.</p> <p>La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 50% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje que se trate. La aportación Federal se distribuirá como sigue: Municipios 50% y Estados 50%.</p> <p>Para que un Municipio en donde exista un puente internacional, o varios, pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la base gravable total de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un Acuerdo de Mejora Recaudatoria de la Hacienda Pública Local con la Federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.</p> <p>En el caso de que el nivel recaudatorio una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio fiscal.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
			<p>El aforo vehicular de los puentes internacionales, estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>Lo señalado en el presente artículo no será aplicable tratándose de los puentes administrados por el Fideicomiso numero 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero.</p>
30/12/2003	Se reforma el artículo 9-A	<p>Art. 9-A: la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los estados y municipios en donde existan puentes internacionales de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.</p> <p>La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 50% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje que se trate. La aportación Federal se distribuirá como sigue: Municipios 50% y Estados 50%.</p> <p>Para que un Municipio en donde exista un puente internacional, o varios, pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la base gravable total de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un Acuerdo de Mejora Recaudatoria de la Hacienda Pública Local con la Federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.</p> <p>En el caso de que el nivel recaudatorio una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio fiscal.</p>	<p>Art. 9-A: La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los estados y municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.</p> <p>La aportación a los fondos mencionados se hará por el estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: municipios 50% y estados 50%.</p> <p>Para que un municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un acuerdo de mejora recaudatoria de la Hacienda Pública local con la Federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.</p> <p>En el caso de que el nivel recaudatorio, una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio, el municipio se encuentra en este supuesto, no será sujeto de refrendo el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio fiscal.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
		<p>El aforo vehicular de los puentes internacionales, estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>Lo señalado en el presente artículo no será aplicable tratándose de los puentes administrados por el Fideicomiso numero 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero.</p>	<p>El aforo vehicular de los puentes estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>Lo señalado en el presente artículo no será aplicable tratándose de los puentes administrados por el fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero.</p>
26/08/2004	Se reforma el tercer párrafo del artículo 44	<p>Art. 44 tercer párrafo: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.</p>	<p>Art. 44 tercer párrafo: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación antes mencionada.</p>
10/02/2005	Se reforman los párrafos primero y tercero del artículo 44	<p>Art. 44 párrafo primero: El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.</p>	<p>Art. 44 párrafo primero: El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos Federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.</p>

Fecha	Reforma	Artículos/párrafos en ley anterior	Artículos/párrafos reformados
10/02/2005		<p>Art. 44 párrafo tercero: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación antes mencionada.</p>	<p>Art. 44 párrafo tercero: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación antes mencionada.</p>

Bibliografía

- Adams, Willi Paul. *Los Estados Unidos de América*. Siglo XXI, México, 1979.
- Aguilar Villanueva, Luis F., et al. *El Estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública, primera antología, Porrúa, México, 1996.
- Álvarez Montero, José Lorenzo. *Poder Judicial Federal y dogmática constitucional*. Estudios Jurídicos y Políticos – Universidad Veracruzana, México, 1994.
- Arellano Cadena, Rogelio. *Retos y propuestas: Federalismo Fiscal*. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994.
- Arnaiz Amigo, Aurora. *Instituciones Constitucionales*. UNAM, México, 1975.
- Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Oxford University Press – Harla México, México, 1998.
- Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan. “Sobre principios y reglas”. *Doxa*, no. 10, 1991.
- Barragán, José. *Principios sobre federalismo mexicano: 1824*. Colección: Conciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal, México, 1984.
- Barragán, José. *Introducción al Federalismo (La Formación de los poderes en 1824)*. Coordinación de Humanidades – UNAM, México, 1978.
- Bentham, J. *Fragmento sobre el gobierno*. Aguilar. España, 1973.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Incola. *Diccionario de Política*. Siglo veintiuno editores, México, 1981.
- Bunge, Mario. *La ciencia y su filosofía*. Editorial Patria, México, 1998.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1973.
- Cabrera Beck, Carlos G. *El Nuevo Federalismo Internacional*. Porrúa-Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, México, 2004.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*. CIDE – Porrúa, México, 1998.
- Cappelletti, Mauro. *La Justicia Constitucional*. UNAM, 1987.
- Carbonell, Miguel (comp.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 2000.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia*. UNAM, México, 2000.

- Carmagnani, Marcelo (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Carpizo, Jorge (coord.). *Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España*. UNAM, México, 1979.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Porrúa, México, 1983.
- Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, 1983.
- Carrillo Prieto, Ignacio. *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*. UNAM, México, 1986.
- Castro Morales, Efraín. *El federalismo en Puebla*. Gobierno del Estado de Puebla – Secretaría de Cultura, Puebla, 1987.
- Código Civil Federal*. Porrúa, México, 1995.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal - UNAM, México, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ilustrada y actualizada*. Congreso de la Unión, México, 1990.
- Costeloe, Michael P. *La primera república federal de México (1824 – 1835)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Gil Valdivia, Gerardo, González Ruiz, et al. *El Federalismo y sus aspectos educativos y financieros*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976.
- De Giorgi, Raffaele. *Ciencia del Derecho y Legitimación*. Universidad Iberoamericana, México, 1998.
- De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, México, 1982.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*. Porrúa, México, 1986.
- De Vergottini, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. UNAM–Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2004.
- Díaz, Elías. *Sociología y Filosofía del derecho*. Taurus, Madrid, 1986.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Taurus, España, 1998.

- Dugit, León. *Las Transformaciones Generales del Derecho (público y privado)*. Editorial Heliasta, Argentina, 1975.
- Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*, Tr. Julieta Campos, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel, Barcelona, 1984.
- Elías Gutiérrez, Sergio. *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*. Las Líneas del Mar, México, 1994.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comp.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002.
- Faria, José Eduardo. *El derecho en la economía globalizada*. Editorial Trotta, Madrid, 2001.
- Fariñas Dulce, María José. *La Sociología del Derecho de Max Weber*. UNAM, México, 1989.
- Faya Viesca, Jacinto (coord.). *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España. México 1996. (revista AMEINAPE No. 1)
- Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Editorial Trotta, España, 2003.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Porrúa, México 2005.
- Flamand Gómez, Laura. *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de Trabajo número 55, CIDE, División de Administración Pública, México, 1998.
- Foro Nacional hacia un auténtico Federalismo (Memoria)*. Comité Organizador, México, 1995.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1983.
- Frank, Jerome. *Derecho e Incertidumbre*. Distribuciones Fontamara, México, 1991.

- Friederich, Karl J. *Man and his government*, Nueva York, 1963.
- Frisch Philipp, Walter y González Quintanilla, Jorge Arturo. *Metodología Jurídica en Jurisprudencia y Legislación*. Porrúa, México, 2000.
- Fukuyama, Francis. *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992.
- Lipoveski. *La Era del vacío*. Anagrama, Barcelona, 1993.
- Galeana, Patricia (comp.) *México y sus constituciones*. 2ª. Ed. CFE, México, 2003.
- Galeana, Patricia (comp.). *México y sus Constituciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Gámas Torruco, José. *El Federalismo mexicano*. sepsetentas, México, 1975.
- Gámiz Parral, Máximo N. *Resurgimiento del estado Federal*. Universidad Juárez del Estado de Durango – UNAM, México, 2001.
- García de Enterría, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Civitas, España, 2000.
- García Máynez, Eduardo. *Ensayos Filosófico – Jurídicos (1934-1979)*. UNAM, 1984.
- García Máynez, Eduardo. *Introducción a la lógica jurídica*. Colofón, México, 1999.
- García Máynez, Eduardo. *Lógica del Raciocinio Jurídico*. Distribuciones Fontamara, México, 2002.
- García Pelayo, Manuel. *La Transformación del Estado Contemporáneo*. Alianza, Madrid, 1984.
- Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco J. (eds.) *El derecho y la justicia*. Editorial Trotta-Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2000.
- Gaudiño Pelayo, José de Jesús. *Ingeniería Judicial y Reforma del Estado*, Porrúa, México, 2003.
- Gil-Valdivia, Gerardo y Chávez Tapia, Jorge (coord.). *Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina (1950-1975)*. UNAM, 1978.
- González Oropeza, Manuel. *El federalismo*. UNAM, México, 1995.
- González Schmal, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*. Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, México, 2003.
- González, María del Refugio (comp.). *La formación del estado mexicano*, Porrúa, México, 1984.

- Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Ingeniería Judicial y Reforma del Estado*. Porrúa, México, 2003.
- Häberle, Peter. *El Estado Constitucional*. UNAM, México, 2001.
- Hale, Charles. *El liberalismo Mexicano*, Siglo veintiuno editores, México, 1984.
- Hallivis Pelayo, Manuel. *Fisco, Federalismo y Globalización en México*. Tax Editores, México, 2003.
- Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, 3ª. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Hauriou, André, Gicquel, Jean y Gélard, Partirse. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ariel, España, 1980.
- Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Henry, David. *Administración Pública y Asuntos Políticos*, (mimeógrafo), 1984.
- Hernández Chávez, Alicia (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?*. Fondo de Cultura Económica – Colegio de México – Fideicomiso Histórico de las Américas, México, 1996.
- Hernández Estévez, Sandra Luz y López Durán, Rosalío. *Técnicas de Investigación Jurídica*. Oxford University Press, México, 1998.
- Hernández Vega, Raúl. *Problemas de Legalidad y Legitimación en el Poder*. Universidad Veracruzana, México, 1986.
- Herrera Pérez, Alberto. *Delitos Cometidos por Servidores Públicos*. Porrúa, México, 2005.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales*. Editorial Jus, México, 1964.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Centralismo y Federalismo (1814-1843)*, Constitución Derechos del pueblo mexicano, México, 1967.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios de derecho constitucional*, Polis, México, 1940.
- Hierro, Liborio. *Estado de Derecho*. Distribuciones Fontamara, México, 1998.
- Hohfeld, W.N. *Conceptos Jurídicos Fundamentales*. Distribuciones Fontamara, México, 1991.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 1992.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1985.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*. Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 1988.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, Constitucionalismo colaboraciones extranjeras y nacionales*, Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 1989.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Hacia una nueva constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.

Jiménez Blanco, Antonio. *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales supervisión, solidaridad, coordinación*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

Kaufmann, Mathias. *¿Derecho sin reglas?*. Distribuciones Fontamara, México, 1991.

Kelsen, Hans. *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*, Distribuciones Fontamara, México, 1991.

Kelsen, Hans. *La teoría pura del derecho*. Editora Nacional, México, 1981.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 1988.

Kornai, János y Eggleston, Karen. *Welfare, Choice and Solidarity in Transition, Reforming the Health Sector in Eastern Europe*. Cambridge University Press, United Kingdom, 2001.

La Salle, Ferninand. *¿Qué es una Constitución?* Ariel, Barcelona, 1983.

Lasswell, Harold D. *La política como reparto de influencia*. Aguilar, España, 1974.

Lee Benson, Nattie. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Tomos I y II. Porrúa, México, 2003.

Leyes y Códigos de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 2003.

- Liebholz, Gerhardt. *Conceptos Fundamentales de la Política y de Teoría de la Constitución*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- Marquet Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del estado mexicano*, UNAM–Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1983.
- Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto (coord.). *Federalismo: Congreso Nacional de Ciencia Política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma Metropolitana- Instituto Federal Electoral, México, 1996.
- Matute González, Carlos Fernando. *El Estado Social Intervencionista en México*, Tesis para optar por la Licenciatura en derecho por la Universidad Iberoamericana, México, 1988.
- Miranda, José. *Las Ideas y Las Instituciones Políticas Mexicanas*. Instituto de Derecho Comparado, México, 1952.
- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1990.
- Mouskheli, M. *Teoría Jurídica del Estado Federal*. Editora Nacional, México, 1981.
- Moya Palencia, Mario. *Temas Constitucionales*, UNAM, México, 1978.
- Nieto, Alejandro. *El arbitrio judicial*. Ariel, Barcelona, 2000.
- O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5ª. Ed. Porrúa, México, 1979.
- Olivecrona, Karl. *El Derecho Como Hecho*. Labor Universitaria, España, 1980.
- Olivecrona, Karl. *Lenguaje Jurídico y Realidad*. Distribuciones Fontamara, México, 1991.
- Olivecrona, Karl. *Lenguaje Jurídico y Realidad*. Fontamara, México, 1991.
- Ortega Lomelí, Roberto. *El Nuevo Federalismo. La Descentralización*, Porrúa, México, 1988.
- Ortega Lomelí, Roberto. *Federalismo y municipio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Papua, Jorge, Vanneph, Alain (comp.). *Poder local, poder regional*, El Colegio de México, México, 1986.

- Pardo, Maria del Carmen. *Teoría y Práctica de la Administración Pública*. INAP, México, 1992.
- Pérez Tremps, Pablo. *El Recurso de Amparo*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- Popper, Karl R. *La sociedad abierta y sus enemigos*, segunda reimpresión en España, Ediciones Paidós. Barcelona, Buenos Aires, 1982.
- Quiroz Acosta, Enrique. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Porrúa, México, 1999.
- Rabasa, Emilio O. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1824*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1986.
- Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. UNAM, México, 1990.
- Rawls, John. *La justicia como equidad*. Paidós, España, 2000.
- Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, UNAM, México, 1981.
- Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano en pocas páginas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Ribó Durán, Luis. *Diccionario de derecho*, Bosch, Barcelona, 1987.
- Rodríguez Prats, Juan José. *El derecho en la crisis del sistema mexicano*, UNAM, México, 1986.
- Ross, Alf. *El Concepto de Validez y Otros Ensayos*. Distribuciones Fontamara, México, 1993.
- Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*. UNAM, México, 1993.
- Salvador Martínez, María. *Autoridades independientes*. Ariel, España, 2002.
- Sánchez, Prisciliano. *El Pacto Federal del Anáhuac*. México, D.F., Partido Revolucionario Institucional, CEN, 1974.
- Santizo Rodall, Claudia. *Las perspectivas del nuevo Federalismo: el sector educativo. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de Trabajo número 56, División de Administración Pública, México, 1998.
- Sayeg Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1987.

- Schmidt-Assmann, Berhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*. Instituto Nacional de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 2003.
- Schmill Ordoñez, Ulises. *La Constitución Reformada*, UNAM, México, 1977.
- Schmitt, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Editorial Tecnos, España, 1983.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional, México, 1952.
- Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio (Eds.). *Estado de derecho y transición jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- Serna de la Garza, José María. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. UNAM, México, 2004.
- Serra Rojas, Andrés. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*. Porrúa, México, 1991.
- Sierra Bravata, Carlos J. *La Constitución Federal de 1824*. Colección: Conciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal, México, 1983.
- Stewart, William. *Concepts of Federalism*, University Press of America, New York 1934.
- Tamayo y Salmorán, Rolando y Cáceres Nieto, Enrique (coord.). *Teoría del Derecho y Conceptos Dogmáticos*. UNAM, México, 1987.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción al Estudio de la Constitución*. UNAM, México, 1986.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1958.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 – 1997*. Porrúa, México, 1997.
- Toqueville, Alexis de. *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Torres, Blanca (comp.) *La descentralización Administrativa*. El Colegio de México, México, 1986.
- Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coord.). *Federalismo y Regionalismo*. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla – UNAM, México, 2005.
- Valadés, Diego. *Constitución y Política*, UNAM, México, 1987.
- Valadés, Diego. *Constitución y política*. UNAM, México, 1987.
- Valadés, Diego. *La constitución reformada*. UNAM, México, 1987.

- Valls Hernández, Sergio. *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*. Poder Judicial de la Federación, México, 2001.
- Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2004.
- Vanossi, Jorge Reinaldo A. *Estudios de teoría constitucional*. UNAM, México, 2002.
- Vásquez del Mercado, Oscar. *El Control de la Constitucionalidad de la ley*. Porrúa, México, 1978.
- Vilajosana, Joseph M. *El Significado Político del Derecho*. Distribuciones Fontamara, México, 1997.
- Villa Aguilera, Manuel. *La crisis del intervencionismo estatal en América Latina, Argentina, Brasil, Perú y México 1960 - 1975*. Disertación doctoral del Birckbeck Collage de la Universidad de Londres, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.
- Villoro Toranzo, Miguel. *Las relaciones jurídicas*. Editorial Jus, México, 1976.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad* Tr. José Medina Echavarría. Porrúa, México, D.F. 1982.
- Wolfgang Böckenförde, Ernst. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, tr. Rafael Agapito Serrano. Trotta, Madrid, 2000.
- Wolfgang Böckenförde, Ernst. *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Prologo de Rafael de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, 2000.
- Wright, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México 1997.

Fuentes Electrónicas

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Acta Constitutiva de la Federación 1824*, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/acta1824.pdf>.
- Secretaría de Gobernación. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html consultado 10 de febrero 2006.

Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional para un Nuevo Federalismo*, en <http://infojuridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/348/1.htm?s=iste>, consultado el 10 de febrero del 2006

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> consultado: 7 de marzo 2006.