

LOS ÁMBITOS COMPETENCIALES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

Máximo N. GÁMIZ PARRAL*

El proceso de independencia de nuestro país es rico en experiencias y discusiones acerca de la forma de Estado que sería conveniente adoptar para el México naciente y despojado del carácter de colonia española. La Constitución de Apatzingán de 1814, promulgada por José María Morelos y Pavón, con la influencia de los enciclopedistas y del periodo de la ilustración, contenía como lo ha afirmado Modesto Barragán Romero,¹ en la primera parte, declarar la existencia de una soberanía popular ejercida por una representación nacional, sujetarse a una división de poderes, la declaración de igualdad de todos los mexicanos ante la ley y el señalamiento de los derechos del hombre como obligatorios; la segunda parte, conteniendo las normas sobre la forma de gobierno republicano, centralista, división en provincias, la preeminencia del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo cuyos titulares serían tres individuos o personas y un supremo tribunal de justicia; diecisiete provincias reconocidas por el artículo 42 de tal Constitución.

El Congreso de México, integrado por 102 diputados, quienes juraron en la catedral de México que elaborarían la Constitución política de México bajo las bases del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba, buscando la mayor prosperidad y engrandecimiento, y con una separación absoluta de los Poderes Legislativo, Ejecu-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ *Cfr. Derechos del pueblo mexicano. Historia constitucional*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, t. II, p. 423.

tivo y Judicial. Sin embargo, Iturbide se proclama emperador y meses después en octubre de 1822 se disuelve el Congreso.

Con levantamientos armados y con gran agitación e inquietud de la población se llega en noviembre de 1823 a un nuevo Congreso Constituyente que da nacimiento a lo que se denominó Acta Constitutiva de la Federación declarando que los estados de la Federación son: Guanajuato, el interno de Occidente, el interno de Oriente, el interno del Norte, Michoacán, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, de los Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán y el de los Zaca-tecas.

En 1824 se aprueba la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, considerada como la base de sustentación de nuestra independencia, con un contenido que debemos valorar dentro de una posición de entendimiento sobre la situación existente en el país y las influencias ancestrales, pero que tuvo el acierto de adoptar un gobierno republicano, popular y representativo, dentro de un sistema federal y democrático. Mario de la Cueva² critica a nuestra primera Constitución expresando que se adoptó una posición ecléctica entre las dos fuerzas oponentes; toda vez que los conservadores aceptaron como transitoria la forma republicana, influyendo sin embargo para que el sistema federal de Estado adoptara una forma de gobierno y una división de poderes en afinidad a la Constitución de Cádiz de 1812; de igual forma se aceptaron las demandas de las provincias sobre un sistema federal, pero el pensamiento liberal y social de la generación de la independencia se sujeta una tímida declaración sobre el requerimiento de leyes sabias y justas que protegieran a los derechos del hombre y del ciudadano, la intolerancia religiosa y la persistencia de los fueros eclesiástico y militar. La división territorial contenida en el artículo 5o. de esta Constitución se refiere a 19 estados y 4 territorios, dejando pendiente para resolver posteriormente el caso de Tlaxcala.

2 Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 249.

La visión retrospectiva de los acontecimientos de 1810 a 1824 nos permite especular que para la adopción del federalismo mexicano, en el sentido de que varias partes, o sea las entidades federativas, se agrupan y dan forma a un nuevo Estado que las represente y las amalgame, influyeron tanto el federalismo norteamericano, como el sentimiento de oposición al sistema centralista de la colonia, la organización política y social de los pueblos prehispánicos con los aspectos regionales y locales, así como por las exigencias de las provincias que amenazaban separarse para el caso de que no se determinara el sistema federal. La circunstancia de que en varios casos no existieran con antelación las divisiones que posteriormente se definieron y constituyeron entidades federativas, así como posibles reagrupamientos, no es suficiente para descalificar la existencia del sistema federal, tanto en sus inicios, como con posterioridad, puesto que la realidad del resultado de diferentes movimientos de fronteras y el establecimiento casi definitivo de las partes del todo, nos fundamenta no sólo las aspiraciones para un verdadero sistema federal, sino también la coherencia y solidaridad de los Estados integrantes de nuestra nación. Tanto en las definiciones, como en las características y la naturaleza jurídica del sistema federal, encontramos diversidad de opiniones de los diferentes tratadistas y estudiosos de dicha forma de Estado, lo que nos induce a afirmar que hay modalidades de federalismo, quedándonos sólo con la idea de que un sistema federal nos indica la existencia de entidades con gobierno propio, dentro de un estado que las aglutina y representa, operando éste con un gobierno que tiene asignadas atribuciones en la Constitución general para el cumplimiento de sus tareas. La variación en número o en las diferentes conformaciones de los estados miembros no modifica la esencia del sistema.

Coincidiendo con la tesis casi unánime de que el Estado federal nace o se conforma por la voluntad y aceptación de las partes, dando lugar al surgimiento de un gobierno general, debemos afirmar que la base fundamental es el acuerdo que se formaliza en

la Constitución general, constituyéndose en una regulación de preeminencia acerca de los derechos de la población frente al nuevo gobierno; sobre la integración, operatividad y funciones de los poderes federales y de algunos otros aspectos básicos para la estructura que surge. Dentro de este marco deben establecerse con certidumbre los ámbitos competenciales del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los gobiernos municipales.

En nuestro caso, la Constitución de 1824 omitió una disposición expresa para la distribución de competencias, entendiéndose que tal situación se definía teniendo como soporte la asignación de funciones y facultades, comprendidas en su texto. La interpretación que se desprende es que se siguió el principio de la competencia residual para las entidades federativas.

El artículo 117 de la Constitución de 1857 determinó que las facultades que no se concedieran expresamente por la Constitución a los funcionarios federales se entendían, por ese solo hecho, reservadas a los estados.³

Víctor Manuel Soni Piña⁴ clasifica las atribuciones que la Constitución de 1857 otorgaba a la Federación en los siguientes ramos: relaciones internacionales, defensa y seguridad contra el peligro extranjero, unidad y armonía en las relaciones de los estados miembros, comercio, organización y funcionamiento de los poderes federales y materia hacendaria.

El constituyente de 1917 precisó los ámbitos de competencia en el artículo 124 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que a la fecha continúa con la misma redacción: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Por supuesto, que es la norma general y se aumenta con algunas otras disposiciones constitucionales para casos espe-

3 Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a. ed., México, UNAM, 2000, p. 92.

4 Soni Piña, Víctor Manuel, *Distribución de competencias entre la Federación y los estados*, México, tesis para obtener la licenciatura en derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM, 1963, pp. 52-55.

cíficos o complementarios. La coexistencia de dos niveles de gobierno distintos se ha denominado por la doctrina como la división vertical del poder público en un Estado federal.

Dentro de este marco teórico constitucional debemos aceptar que la normatividad para la distribución de los ámbitos competenciales relativos a los diferentes niveles gubernamentales, es una decisión fundamental emanada como base para el pacto, y decisión que las entidades federativas toman para agruparse como Estado federal.

La corriente mayoritaria de la doctrina sustenta el criterio de que los sistemas utilizados para la distribución de competencias, en el marco internacional, se sujeta básicamente a tres modelos, aunque existen algunos mixtos, que son los siguientes:

1) La enumeración de las atribuciones que se asignan a los órganos federales y también la especificación de las facultades de las autoridades locales, según el modelo de la Constitución austriaca de 1920.

2) Incluir en la Constitución el listado de las atribuciones de las autoridades federales y dejar reservada a los órganos estatales la competencia de todo aquello que no se haya señalado para el orden federal, según el modelo de la Constitución de Estados Unidos y la de México en términos generales.

3) Enumerar en la carta fundamental las facultades que integra el ámbito competencial de los órganos estatales y dejar sentado que la competencia residual corresponde a la Federación, según el modelo de la Constitución australiana.⁵

La norma que atribuye la competencia federal en la Constitución general de la República, y la competencia residual a los estados se ha transformado en un sistema complejo y mixto, conforme a las consideraciones que selectivamente enumeraremos:

I. El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rompe con el sistema general, toda vez que determina como atribuciones para la Asamblea Legislativa del

5 Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.* nota 3, p. 89.

Distrito Federal, un listado expreso y sujeto a una delimitación estricta, sin dejar de externar que también cuenta con las facultades adicionales que expresamente le otorga la propia Constitución. Al mismo tiempo reserva para el Congreso de la Unión varias facultades relativas al Distrito Federal, manifestándose que además de las anteriores tendrá las atribuciones que le señala la Constitución general. En el caso del Ejecutivo se señala en la base segunda de la mencionada disposición constitucional las funciones del jefe de gobierno del Distrito Federal; pero también la carta constitucional asigna al presidente de la república diferentes facultades relativas al Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 31 constitucional especifica como obligaciones de los mexicanos, en lo que respecta a los residentes en el Distrito Federal, contribuir para los gastos públicos de tal entidad. En la fracción IX del artículo 76 se asigna la facultad para el Senado de la República de remover y en dicho caso nombrar al jefe del Distrito Federal. El Congreso de la Unión tiene la atribución de aprobar anualmente los montos del endeudamiento del Distrito Federal.

II. En cuanto a la competencia residual de las entidades federativas, el artículo 117 constitucional expresa prohibiciones tajantes respecto de acciones que no pueden realizar los estados y los municipios.

III. El artículo 118 constitucional especifica las facultades que los estados solo pueden llevar a efecto con consentimiento del Congreso de la Unión.

IV. Diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia habían definido que los artículos 117, 118, y la fracción X del artículo 73 constitucional no conferían poderes tributarios.⁶ No

6 Garza, Sergio Francisco de la, "La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985", en Guerrero Lara, Ezequiel y Quijano, Aurora G. (comps.) *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985. Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, Tribunal Fiscal de la Federación-UNAM, 1986, p. 542.

obstante, con posterioridad la misma Suprema Corte de Justicia asume el criterio de que las facultades del Congreso de la Unión para legislar, conforme al artículo 73 de la Constitución federal

...abarca todos y cada uno de los aspectos relacionados con ellas, incluyéndose lo relativo a las contribuciones, ya que al disponer que tiene facultad para legislar en toda la República sobre las materias que cita, le otorga una facultad genérica, en la que no distingue ni limita, y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho de fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo.⁷

V. El avance científico y tecnológico de las comunicaciones y la facilidad y rapidez de la transportación, así como la diversidad productiva de los diferentes países, han propiciado un mayor acercamiento y la utilización de tratados internacionales para aumentar la interrelación y las formas y grados de dependencia. La proliferación de tratados internacionales es también un aumento cuantitativo y cualitativo del derecho internacional al que se han sujetado los países. Para los juristas significa un verdadero reto el conocimiento, la interpretación y la aplicación de los diferentes tratados, aumentando el marco jurídico vigente.

El artículo 133 de la Constitución general de la República establece la pirámide jerárquica de la legislación vigente, pero ha dado lugar a diferentes debates doctrinarios, como ejemplo tenemos el que durante una época se estimó que en caso de contradicción de una ley federal y un tratado internacional, algunos juristas estimaron que debería prevalecer la ley federal, y otros por lo contrario que la norma preeminente se encontraba en los tratados internacionales; de manera semejante se pensó que entre una ley federal y una local debería estarse a lo dispuesto por la

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Distribución Constitucional de competencias para decretar impuestos*, México, Serie Debates, núm. 16, 1999, p. XIV.

primera, y otros afirmaron que la solución debería recaer en el análisis de la competencia para legislar de los diferentes poderes legislativos para definir cual era la ley aplicable. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio, durante los últimos años, que los tratados internacionales son jerárquicamente prioritarios ante las leyes federales.

Lo anterior se trae a colación porque relacionando las interpretaciones del artículo 133 constitucional y el 124 de la misma carta magna, nos encontramos ante la disyuntiva de resolver si los tratados internacionales pueden ser referidos a materias propias de la competencia residual de las entidades federativas, o en caso de que esto suceda habría incompetencia de quienes concertan y aprueban los tratados por violaciones a la distribución de competencias adoptada en la norma constitucional numerada con el 124, y consecuentemente dichos tratados internacionales al violar la multicitada disposición del artículo 124 no cumplen con el requisito del artículo 133, respecto de que su contenido quede en afinidad a lo establecido por la ley fundamental. Al respecto y siguiendo las tesis de Mario de la Cueva y de Jorge Carpizo, la Suprema Corte de Justicia

...considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato

ÁMBITOS COMPETENCIALES

143

expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos esta sea competencia de las entidades federativas.⁸

José María Serna de la Garza expresa su punto de vista contrario a esta forma de solucionar el conflicto y adopta la posición de que no es suficiente una posición simplista de que los tratados internacionales son jerárquicamente superiores a las leyes locales, sino que es preciso una visión más amplia sobre las bases del sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano y no solo el artículo 124, pues deben relacionarse además, los artículos 117 y 118; así como también el artículo 15 que prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos; el artículo 18 que se refiere a la posibilidad de celebrar tratados en materia de intercambio de reos; el artículo 76 en su fracción I que otorga al Senado la facultad de analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas; el artículo 89, fracción X, que otorga al Ejecutivo federal la facultad de dirigir la política exterior y la celebración de tratados internacionales; adicionando lo anterior con la manifestación de que “tanto el artículo 76-I como el 89-X tratan a la política exterior y al poder de celebrar tratados internacionales como dos componentes de un todo: el Senado tiene la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; mientras que el Ejecutivo federal tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación

8 TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999, unanimidad de diez votos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, tesis: P. LXXVII/99, p. 46.

del Senado”.⁹ Afirmando que la regla del artículo 124 constitucional se relativiza con la interpretación conjunta de tal disposición y las demás normas constitucionales mencionadas, pero que por otro lado, la política exterior referida en la Constitución general se realiza por órganos del Estado mexicano que no son solo órganos federales, pues tienen el doble carácter, adoptando la posición doctrinal de Ulises Schmill, quien influenciado por Kelsen y Jorge Carpizo, asegura que la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano esta conformado por tres órdenes normativos: uno total que asume el Estado federal y otros dos órdenes parciales delegados, que son el orden jurídico federal y el orden jurídico de los estados, señalando el agregado que en el Estado federal mexicano existen funciones normativas que no pueden integrarse a la Federación o a los órdenes locales, tales como las reformas o adiciones a la Constitución, la reforma a la Constitución en su aspecto geográfico, la suspensión de garantías y el control de constitucionalidad; y que las tres primeras funciones pueden ser encomendadas por la Constitución, tanto a órganos federales como a locales, o a una combinación de ambos. Serna de la Garza infiere de lo anterior

...que se puede construir el siguiente razonamiento: la función de crear normas generales a través de la firma y ratificación de tratados internacionales puede calificarse como otra función normativa del orden constitucional del Estado federal total. Esto es así, debido a que la propia Constitución establece las bases para que en su trato con otros estados, el Estado federal mexicano se presente como una unidad.

En efecto, al prohibir a las entidades federativas el uso del instrumento de la política exterior por excelencia, que es la atribución de celebrar tratados internacionales; y al asignar las facultades en materia de política exterior y de celebración de tratados a órganos

9 Serna de la Garza, José María, “El poder de celebrar tratados internacionales”, en Serna de la Garza, José María (comp.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 524.

ÁMBITOS COMPETENCIALES

145

de la Federación (uno de los cuales, por cierto, es el jefe del Estado mexicano, o sea el presidente de la República), la Constitución coloca a dichos órganos por encima de los órdenes jurídicos parciales de la Federación y de las entidades federativas, en lo relativo al ejercicio de las funciones que tienen que ver con política exterior y celebración de tratados internacionales.¹⁰

Conforme a la opinión referida de José María Serna de la Garza, con el argumento toral que es la inclusión para la interpretación, acerca de la fracción I del artículo 76 y de la fracción X del artículo 89, y propiamente por el significado que se le otorga al concepto política-exterior, llegaríamos a la conclusión de que los tratados internacionales anteriores a 1977 son inconstitucionales, puesto que la fracción I del artículo 76 contiene lo relativo a la política exterior a partir de la reforma del 6 de diciembre del mencionado año; así como también hemos de mencionar que la reforma de la fracción X del artículo 89 constitucional data del 11 de mayo de 1988. Por otro lado, debemos de recordar que el Senado ya no se integra por una representación paritaria de las entidades federativas de nuestro país, pues se perdió tal característica con la creación de los senadores de representación proporcional, consecuentemente es discutible que el mencionado órgano legislativo federal represente el sentir de los estados. La base esencial de que los tratados internacionales signados por el ejecutivo federal y aprobados por el Senado, son constitucionales aun cuando incluyan materias que se ubican en la competencia residual de las entidades federativas, se soporta en la prohibición del artículo 117 constitucional para que los estados celebren tratados internacionales, así como con la interpretación del artículo 133, bajo la perspectiva de que los referidos tratados internacionales, debidamente celebrados, son parte de nuestro sistema jurídico y que el principio de la distribución de competencias del artículo 124 constitucional no opera dentro de los límites del derecho internacional, porque no es lógico que los multicitados tra-

¹⁰ *Ibidem*, pp. 526 y 527.

tados internacionales puedan ser válidos solo cuando contengan materias competencia de la Federación. El criterio de los tres órdenes normativos puede adoptarse pero con expresiones claras y precisas dentro de la Constitución general de la República.

Es importante señalar que las Constituciones de Sonora y Tamaulipas establecen un principio que puede incluirse en el debate doctrinal sobre lo antes expuesto, y que dejamos para la reflexión y enriquecimiento académico; el contenido es que no son aceptados los convenios o tratados signados por el gobierno federal con otro estado o con nación extraña que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia.

VI. Al inicio de la Constitución de los diferentes estados federales, se ha procedido a la agrupación de varios estados miembros para conformar un Estado nuevo que los represente, sin tomar en consideración para la respectiva regulación jurídica a las minorías, existentes en algunos casos y que tienen características diferenciales, que en determinada forma pueden resultar básicas para la integración del Estado que se forma. Al sujetarse al desarrollo evolutivo las diferentes sociedades de los Estados federales y con los cambios sociales, políticos y económicos, se ha presentado con mayor vigor la necesidad de reconocer y atender a los grupos que se significan por sus condiciones especiales que rompen la supuesta homogenización de la comunidad; y es que la soberanía que se otorga al Estado federal tiene que coexistir con las diferentes autonomías.

En la actualidad se han agudizado las posibilidades de un rompimiento, en caso de que no se encuentre un principio de equilibrio que permita la armonía de soberanía y de las autonomías. El reconocimiento de las autonomías de colectividades, e inclusive de entes públicos subordinados al Estado, permitió la continuidad y evitar la confrontación, durante muchas décadas, pero ya no es suficiente. A lo anterior debemos sumar el cambio sustancial del significado de soberanía que esta siendo minimizado por la globalización y el neoliberalismo.

Diego Valadés manifiesta que los dos problemas expresados:

...ofrecen una disyuntiva preocupante en la mayor parte de los sistemas constitucionales: porque existe un embate generalizado contra la soberanía en el ámbito internacional, y una presión expansiva de la autonomía en los ámbitos nacionales. Si se llegara a romper el equilibrio penosamente alcanzado podríamos desembocar en cualquiera de dos extremos: si la decisión cayera del lado de afectar la soberanía desde la presión exterior, presenciaríamos la supresión de los Estados independientes; si la decisión favoreciera la prevalencia de la autonomía como elemento rector de la vida política interna, podríamos regresar a fórmulas bastante parecidas a las adoptadas durante el Medioevo; la dilución del Estado se daría por la vía de la fragmentación.¹¹

Es preciso evitar llegar a los extremos en las dos situaciones referidas.

VII. Dentro de la materia del presente trabajo debemos mencionar en el aspecto de las autonomías lo relativo a las consecuencias que se producen en los ámbitos competenciales de los tres niveles de gobierno, en particular lo de los grupos indígenas.

Los países latinoamericanos han procedido con diferentes ángulos y profundización. En la Constitución de Brasil y relacionando los artículos 20, 109, 176, 210, 232, encontramos varios principios orientadores como son:

a) Corresponde al ministerio público defender los derechos e intereses de las poblaciones indígenas ante los tribunales federales;

b) Se utilizaran las lenguas maternas, conforme a procesos adecuados de aprendizaje; y posiblemente el más importante,

c) Los recursos hidráulicos y minerales pertenecen a la nación, pero los localizados en las tierras de los indígenas solo pueden

¹¹ Valadés, Diego, *Los derechos de los indígenas*, en González Galván, Jorge Alberto (comp.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 14.

ser aprovechados con autorización del Congreso nacional, y dando a los indígenas una participación en el producto que se obtenga.

En el caso de Colombia su división territorial son básicamente las entidades y el gobierno de las mismas esta asignado a consejos formados conforme a los usos y costumbres de las comunidades, y dichos gobiernos aplican las normas del uso del suelo y poblamiento, formulan planes y programas de desarrollo, promueven inversiones públicas, perciben y distribuyen recursos, y en el aprovechamiento de los recursos naturales no se debe afectar la integridad cultural, social y económica de los indígenas. En la Constitución de Bolivia se preceptúa que las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, de conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado. En Venezuela, la Constitución contempla que “los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado debe garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley”.

En México, conforme a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, a quedado incluido en el artículo 1o. constitucional el principio de que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, genero, edad, capacidades diferentes, religión, condiciones sociales y de salud, opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y menoscabe los derechos y libertades de las personas.

El artículo 2o. constitucional queda con el contenido exclusivo de lo que se estima como la reforma constitucional en materia indígena. En su primera parte, con una contradicción palpable, se expresa que la nación mexicana es única e indivisible, e in-

ÁMBITOS COMPETENCIALES

149

mediatamente después se dice que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Para determinar la naturaleza indígena se establece lo que se menciona como la conciencia de su identidad indígena. En el párrafo 3 se manifiesta como característica de cada uno de los pueblos indígenas, que éstos reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, lo que es esencial para estimar que se crea un ámbito competencial diferente a los señalados para los tres niveles de gobierno, tanto para la designación de autoridades, como para las atribuciones que las distintas autoridades indígenas les asignan. En el párrafo 4 del mencionado artículo 2o. se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas.

Con posterioridad se trata en el inciso A sobre los reconocimientos de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a su autonomía, en cuanto a su libre decisión de las formas internas de convivencia y organización, así como para la aplicación de sus propios sistemas normativos para la solución de sus conflictos, y uno de los puntos a discusión es de que se impone la taxativa para la regulación jurídica indígena, que deben sujetarse a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos, así como la dignidad e integración de las mujeres; agregando, de manera difícil de explicar que la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. Reitera el respeto a las prácticas tradicionales para designar a sus autoridades e integrantes de sus formas propias de gobierno interno.

También de manera contradictoria aparte de lo que se ha mencionado, en la fracción VIII del inciso A se preceptúa que se reconoce y garantiza el acceso pleno a la jurisdicción del estado, entrando en confusión, pues por un lado se asigna la autonomía y la libre determinación, pero por otra parte se estatuye que sus sistemas normativos se sujetan propiamente a la jurisdicción común del Estado.

En el apartado *B* de la disposición constitucional citada se hace un listado de deseos para impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, para garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, para asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, para mejorar las condiciones de las comunidades indígenas, para propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, extender la red de comunicaciones, apoyar las actividades productivas y para consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los planes estatales y de los municipales.

Es importante señalar que las comunidades indígenas no aceptan ser consideradas como minorías, sino que insisten en su derecho de constituir pueblos o naciones originarias, con derechos históricos, reclamando la restitución de los derechos perdidos puesto que fueron sojuzgados contra su voluntad e incorporadas a unidades políticas extrañas.

La base sustancial del debate sobre la reforma indígena es que se aprobó, en los aspectos mencionados, para reconocer a los pueblos indígenas como minorías y con una supuesta autonomía limitada; es decir, el grupo mayoritario del Estado mexicano le reconoce graciosamente a los pueblos indígenas una autonomía que no lo es tal, en una posición de superioridad, no obstante que son las comunidades originarias y que se han conservado, sorteando invasiones, discriminaciones y negaciones reales de integración.

Nos encontramos ante un ámbito de competencia para designación de autoridades, señalamiento de atribuciones a dichas autoridades y formas de organización, con diferencias esenciales a la asignación competencial de los tres niveles de gobierno, que tradicionalmente se mencionan para el análisis respectivo.

VIII. Un tema interesante dentro del marco que planteamos es sobre lo que la doctrina ha denominado decisiones fundamentales, que deben sustraerse a modificación mediante reformas constitucionales por el llamado constituyente permanente, como es

ÁMBITOS COMPETENCIALES

151

precisamente el principio contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal sobre la asignación de la competencia y atribuciones de los funcionarios federales y la competencia residual para las entidades federativas; toda vez que se debe estimar que la base fundamental de la conformación del Estado federal es dicha distribución competencial, por lo que en todo caso, los cambios relativos a este principio deben sujetarse a un procedimiento especial que incluya al conglomerado mexicano. Los constantes y sustanciales cambios de los artículos 73, 89 y los relativos al Poder Judicial federal, constitucionales, mediante acuerdos del llamado constituyente permanente, son violatorios del pacto federal por la invasión de los ámbitos de competencia de las entidades federativas. La doctrina ha explorado este aspecto, por lo que solo lo señalamos y reiteramos la posición que hemos referido.

IX. Finalmente, debemos hacer referencia a los ámbitos competenciales de los estados y los respectivos municipios que los conforman.

Para fijar las funciones y atribuciones de los ayuntamientos como institución gubernamental de los municipios, se ha incluido en la Constitución general de la República el artículo 115 que ha sido modificado sustancialmente en 1983 y en 1999, requiriendo en la actualidad de otra actualización para adaptarlo a las nuevas condiciones. Respecto del ámbito competencial de los estados contamos con los artículos 124, 116, 117 y 118 constitucionales, básicamente. Sin embargo, respetando el alcance y la interpretación de las disposiciones mencionadas se puede conformar una distribución más precisa y adecuada para estos dos niveles de gobierno, teniendo como base de la regulación respectiva a las Constituciones estatales. En algunos casos, ya se han realizado las adiciones respectivas, pero siguiendo posiciones divergentes. Sirvan como ejemplo de lo anterior el artículo 142 de la Constitución de Chihuahua que establece “las facultades que no estén expresamente otorgadas a los municipios se entienden reservadas

al estado. La Ley Orgánica respectiva determinará todo lo demás referente a la administración municipal”; y por otro lado, la Constitución local de Yucatán estatuye “las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución general, a los funcionarios federales, y por esta Constitución a los del estado, se entienden reservadas a los municipios”.

Sustentamos el criterio de que la manera más práctica y en concordancia con el espíritu y la interpretación del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la de fijar la competencia adicional de los municipios a la establecida en el artículo 115, dentro de la Constitución local y, conservar la competencia residual para las entidades federativas.

La intención del presente trabajo es presentar un panorama sobre el intrincado y extenso tema de los ámbitos competenciales de los tres niveles de gobierno, enriquecido con el planteamiento de la autonomía de los grupos y organizaciones, así como el ingrediente interesante de los tratados internacionales, que conviven dentro de un sistema federal, y en específico del mexicano, fomentando la elaboración de nuevas investigaciones que conduzcan a reformas que nos den mayor claridad y congruencia.