



**EL SISTEMA FEDERAL
MEXICANO**
UN ANÁLISIS JURÍDICO

José María Serna de la Garza



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO
UN ANÁLISIS JURÍDICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 419

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero
Edición: Claudia Araceli González Pérez / Gilda Bautista Ravelo
Formación en computadora: Javier Mendoza Villegas

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

EL SISTEMA FEDERAL
MEXICANO
UN ANÁLISIS JURÍDICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2008

Primera edición: 2008

DR © 2008. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-970-32-5349-4

A Diego Valadés

CONTENIDO

Introducción	XVII
------------------------	------

CAPÍTULO PRIMERO

ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

I. Problemas en torno al uso del concepto de federalismo . . .	1
II. Aspectos políticos del federalismo	4
III. El diseño normativo del Estado federal.	9
1. Los aspectos básicos	9
2. Distribución de competencias y sistema de ordenación de normas	20
3. Armonización, unificación y colaboración	27
4. El principio de subsidiariedad	45
IV. Conclusión	50

CAPÍTULO SEGUNDO

FEDERALISMO Y SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

I. Introducción	53
II. La distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano.	55

III. La fórmula de distribución de competencias legislativas en la historia constitucional de México	58
IV. La distribución de competencias legislativas en el federalismo estadounidense y alemán	67
1. La distribución de competencias legislativas en el sistema federal de los Estados Unidos de América	67
2. La fórmula de distribución de competencias en el federalismo alemán	78
V. Reflexiones finales sobre la descentralización de competencias legislativas	87

CAPÍTULO TERCERO

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

I. Introducción	99
II. El modelo conceptual	101
1. Coordinación como principio de organización	101
2. Coordinación como título competencial formal o procedimental	103
3. Coordinación como fórmula de cooperación.	103
4. “Concurrencia” como título competencial material	105
III. Análisis de las disposiciones relativas al régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano.	107
1. Artículo 2o., inciso B, fracción I (impulso al desarrollo regional de zonas indígenas)	107
2. Artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV (educación).	110

3. Artículo 4o., párrafo primero (salubridad general)	121
4. Artículo 21, párrafo 6, y artículo 73, fracción XXIII (seguridad pública)	126
5. Artículo 26, párrafo 3 (planeación)	139
6. Artículo 73, fracción XXIX-C (asentamientos humanos).	141
7. Artículo 73, fracción XXIX-G (protección ambiental y equilibrio ecológico).	146
8. Artículo 73, fracción XXIX-I (protección civil)	149
9. Artículo 73, fracción XXIX-J (deporte).	152
10. Artículo 73, fracción XXIX-K (turismo)	158
11. Artículo 73, fracción XXIX-L (pesca y acuacultura)	159
12. Artículo 115, fracción III, párrafo 2 (coordinación entre municipios y entre estados y municipios)	160
13. Artículo 115, fracción VI (conurbaciones)	164
14. Artículo 122, apartado G, incisos b y c	167
IV. Conclusiones	170
1. Seguridad pública	170
2. Protección civil.	171
3. Deportes	171
4. Educación	172
5. Salud	172
6. Coordinación fiscal	172
7. Conurbaciones	173

CAPÍTULO CUARTO
ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO
FISCAL MEXICANO

I. Antecedentes constitucionales del régimen de concurrencia en materia tributaria	185
1. Primera Convención Nacional Fiscal	190
2. Segunda Convención Nacional Fiscal	191
3. Tercera Convención Nacional Fiscal.	196
II. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	199
III. La problemática constitucional básica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	209
IV. Los cinco temas de debate constitucional sobre el federalismo fiscal mexicano	213
1. ¿Cuál es exactamente el régimen constitucional de distribución de competencias en materia impositiva?	214
2. ¿Las facultades exclusivas que el artículo 73 otorga al Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias (específicamente las de la fracción X), importan también la facultad exclusiva de crear impuestos relativos a dichas materias?	216
3. ¿La facultad de establecer ciertas contribuciones, establecida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, significa que el Congreso de la Unión está limitado en su poder de establecer contribuciones a las indicadas en dicha fracción?	231
4. ¿Puede delegar la Federación sus facultades tributarias exclusivas a las entidades federativas?	235
5. ¿Las “aportaciones federales” son recursos pertenecientes a la Federación o a los Estados?	237
V. Los aspectos constitucionales de una posible reforma del federalismo fiscal mexicano	248

1. Comentarios preliminares	248
2. ¿Es necesaria una reforma constitucional?.	249
3. ¿Qué nivel de detalle sería deseable dar a una posible reforma constitucional en materia fiscal?	253
4. ¿Qué artículos de la Constitución tendrían que ser reformados?	258
5. Comentarios finales.	259

CAPÍTULO QUINTO

EL AMPARO CASACIÓN EN MÉXICO: TRAYECTORIA DE UN DEBATE

I. El siglo XIX: los orígenes.	263
1. José María Lozano	264
2. Ignacio L. Vallarta	265
3. Miguel Mejía	267
4. Fernando Vega	271
5. Emilio Rabasa.	274
II. La discusión sobre el amparo casación en el siglo XX.	281
1. El proyecto de Carranza	281
2. El debate en el Congreso Constituyente de 1917	282
3. El primer congreso nacional de juristas	286
4. Teófilo Olea y Leyva	293
5. Alejandro Ríos Espinoza	295
6. Ignacio Burgoa	297
7. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.	298
8. Felipe Tena Ramírez	300

9. Alfonso Noriega Cantú	301
10. Héctor Fix-Zamudio	306
11. Juventino V. Castro.	310
12. José Ramón Cossío	315
13. Julio Patiño Rodríguez	318
14. Héctor Fix-Fierro	320
III. Revisión crítica de los distintos argumentos del debate sobre el amparo casación en México	322
1. ¿Ataca el amparo casación la soberanía de los Estados?	323
2. ¿Ataca el amparo casación el principio de la cosa juzgada?	328
3. ¿Es necesario uniformar la jurisprudencia relativa a la interpretación de las leyes locales?	331
4. El problema de la subjetividad en la “correcta” aplicación de la ley	337
5. La cuestión de la calidad de los jueces locales.	341
6. La discusión sobre la mejor aptitud del juez del fuero común para interpretar y aplicar la ley local	342
7. La polémica sobre el amparo casación como recurso de los ciudadanos de las entidades federativas para contrarrestar la influencia que personajes poderosos ejercen sobre la justicia local	348
8. El argumento de la “degeneración del amparo”	351
9. El debate sobre el efecto del amparo directo en la opinión pública local	354
IV. Conclusión.	356

CAPÍTULO SEXTO
DIMENSIÓN EXTERIOR DEL SISTEMA
FEDERAL MEXICANO

I. Forma federal de Estado y globalización	363
II. Antecedentes históricos del artículo 133 constitucional: el artículo VI, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América	366
III. El artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917	369
1. Trayectoria histórica de la disposición contenida en el artículo 133 constitucional	369
2. El debate sobre el significado del artículo 133 constitucional	371
3. Una explicación alternativa acerca del artículo 133 constitucional	376
IV. El debate relativo a los tratados internacionales sobre materias reservadas a los poderes locales	385
1. Opinión de Laura Trigueros	386
2. Opinión de Walss Auriolos	390
3. Opinión de Vázquez Pando	390
4. Opinión de Leonel Pereznieto	391
5. Opinión de Jorge Alberto Silva	392
6. Conclusión	394
V. Problemática del esquema constitucional vigente	398
1. Desequilibrio en cuanto a la fórmula de distribución de competencias legislativas	398
2. La aplicación de los tratados internacionales	403
3. La facultad de celebrar tratados internacionales por parte de los Estados miembros: un apunte de derecho comparado	405

VI. El concepto de política exterior y las posibilidades de acción exterior de las entidades federativas	408
1. El concepto de “política exterior”	408
2. Actividades con proyección exterior de las entidades federativas: las posibilidades	412
VII. Actividad de las entidades federativas y responsabilidad internacional del Estado mexicano: el Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio con América del Norte	418
Anexo	423
Bibliografía	427

El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 7 de marzo de 2008 en Formación Gráfica, S. A. de C. V., Matamoros 112, colonia Raúl Romero, Cd. Nezahualcóyotl, 57630, Estado de México. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares.