

EL RÉGIMEN INTERIOR DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Ismael CAMARGO GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las entidades federativas en la Constitución federal*. III. *La soberanía de las entidades federativas*. IV. *El régimen interior de las entidades federativas*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está enfocado al estudio y análisis del sistema federal, en lo general, y al régimen interior de las entidades federativas, de manera particular, con objeto de formular diversos planteamientos al respecto.

Como principio metodológico, el análisis del sistema federal y, en forma concreta, el federalismo, nos obliga a conocer la raíz etimológica del vocablo federalismo, cuyo origen proviene del latín *fodeus* o *federare*, cuyo significado es unión o alianza, pacto o acuerdo. Así, se hace referencia a una forma de estructura y organización de un Estado.

Para nosotros es muy importante el contenido de este concepto, pues como punto de partida expresa unidad de partes que antes estaban separadas, esas partes que se unieron mediante el pacto federal eran estados soberanos cuya decisión propició la conformación de dos jerarquías de gobierno: los órganos federales y los órganos locales. De esta manera,

* Doctor en derecho; investigador nivel 1, adscrito a la Facultad de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

parte de las facultades que los estados soberanos tenían las cedieron a los órganos federales creados por ellos.

Efectivamente, diversos autores han abordado el estudio y análisis del Estado federal llegando a diversas conclusiones y cada una en su contexto aporta valiosos elementos que nos sirven de guía en el presente trabajo.

Al respecto, Barry Weingast,¹ uno de los autores modernos sobre federalismo, opina que las naciones más poderosas y desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico, estos países, —señala el autor— asumieron como sistema político el federalismo, con fundamento político que establece límites fuertes sobre las facultades del gobierno federal para confiscar la riqueza.

Este autor se pronuncia en materia eminentemente económica, como hemos dado cuenta, y enlaza perfectamente fenómenos jurídico-orgánicos que nos interesan para el presente estudio, como en este caso la descentralización. Weingast establece que las consecuencias económicas del federalismo resultan del proceso de descentralización política más baja, algo debe garantizar los límites sobre la autoridad del gobierno central, para regular directamente o para remover sus concesiones iniciales de esa autoridad a los niveles más bajos.

En otras palabras, la recomendación se encamina a establecer límites constitucionales al gobierno central, que lo obliguen a no concentrar en forma excesiva facultades que correspondan al nivel local.

Por otra parte, retomando el significado del vocablo “federalismo” como unión o pacto, resulta atinente hacer alusión aquí del significado político del *pacto federal* materializado en la Constitución general, porque en ella queda estipulada y regulada la alianza o unión en que todos los estados soberanos expresaron y expresan el acuerdo de los derechos que ceden al poder central, así como las facultades que cada uno de ellos se reserva, todo ello para el bien general.

El maestro Jacinto Faya Viesca² nos expresa, en este sentido, que es consustancial al federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales e interdependientes que hemos citado líneas arriba: la organización central, creada por acuerdo de todas las entidades en ejercicio de su plena soberanía, y la organización constitucional local, creadora de la primera.

¹ Weingast, Barry, *El papel económico de las instituciones políticas*, Universidad de Stanford, 1992, p. 12.

² Faya Viesca, Jacinto, *El sistema federal (régimen constitucional del sistema federal)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 25.

Ambas emanan del pacto federal expresado, como ya mencionamos, en una Constitución escrita.

Un elemento sumamente complejo de abordar en el estudio del federalismo es, sin duda, el reparto de facultades entre los entes que componen la estructura del sistema federal, generalmente se tiende a darle una importancia mayor al estrato central, restándole a los entes locales su jerarquía en la organización del Estado.

En este contexto, es aplicable el criterio que sobre el federalismo sostiene Loewenstein,³ relativo al reparto de facultades. De acuerdo con el citado autor, el federalismo es la institucionalización de la distribución vertical del poder. Esta distribución, que implica necesariamente una limitación tanto para el Estado general como para los estados miembros, se lleva a cabo mediante el otorgamiento o concesión de facultades entre ellos. La forma en que se realiza, el monto de lo que se otorga o concede, el punto de equilibrio de tal distribución están directamente relacionados con las circunstancias y condiciones de cada estado en particular.

Estas cuestiones no son esenciales al federalismo. Lo que verdaderamente importa para que este exista en forma auténtica es que se mantenga la autonomía constitucional de los estados miembros y su participación en la formación de la voluntad general.

Un rasgo distintivo de esta unión es que las partes deben estar coordinadas entre sí, no existe relación de supra a subordinación, por ello los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal. Las partes, órganos federales y órganos locales, tienen su propia esfera competencial, se encuentran ambos subordinados a la Constitución. De ahí la idea de autonomía entre estas dos jerarquías de gobierno.

A nuestro juicio, robustece esta afirmación en forma precisa Marcelo Carmagnani al expresar: “El principio federal presente en todas las Constituciones federales se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales”.⁴

³ Trigueros Gaisman, Laura, *El federalismo en México autonomía y coordinación de las entidades federativas. Derecho constitucional comparado, México-Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, p. 247.

⁴ Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 9.

El sistema federal exige, pues, un punto de equilibrio político y constitucional; debe existir un profundo respeto entre los órganos federales y los órganos locales respecto a sus respectivas facultades conforme a nuestra forma republicana.

II. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El contenido del artículo 40 de la Constitución define estructuralmente al Estado mexicano como federal, lo cual significa normativamente la postulación de un orden compuesto por normas que son válidas en todo el territorio nacional y por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones de ese territorio, al primero de ellos se le denomina federal y a los segundos locales.

Lo anterior no debe entenderse como superioridad del ámbito federal sobre el local, sino, más bien, significan el ámbito espacial y de aplicación de las normas federales que se extienden a todo el territorio.

Efectivamente, como lo expresa el contenido normativo de los artículos 40 y 41, el federalismo debe de partir del punto de vista de que las entidades federativas fueron los entes que en principio constituyeron la unión federal. Si bien, es el pueblo de todos los estados quienes constituyen la nación, los representantes de ese pueblo al nivel de cada entidad federativa tienen delegadas las funciones políticas que el pueblo de su entidad les encomienda. La Federación no es más que el consenso de esas voluntades delegadas en una armonización de los intereses particulares, para la configuración de un interés general.

En este contexto, es importante señalar que el primero de estos artículos constitucionales contiene un principio básico que debe reconocerse: “la potestad originaria de los estados”.

Arteaga Nava,⁵ sobre esta particularidad, aporta la noción de que es la Constitución general el orden normativo superior mediante el cual son regulados los dos órdenes coexistentes, su interrelación, interdependencia y su idéntica jerarquía.

Nuestra Constitución adoptó el sistema norteamericano y se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre

⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford-UAM, 1999, p. 383.

estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, de ahí contenido del artículo 124 que dice así: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Efectivamente, en el sistema federal mexicano coexisten dos competencias: la federal y la estadual o local, conocidas también como fuero federal y fuero local. Las leyes de carácter federal devienen prácticamente de las facultades que el artículo 73 de la Constitución general confiere al gobierno central, y que de conformidad con el citado artículo 124 las funciones que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los estados.

Por lo demás, las funciones de los estados federados no son sólo las que están delegadas a la Federación, sino también las que la Constitución no les prohíbe. Entonces, la doctrina jurídica mexicana ha clasificado así las diversas facultades:

a) Facultades atribuidas a la Federación expresamente, como sucede con las primeras veintinueve fracciones del artículo 73 constitucional, que establece las atribuciones del Congreso de la Unión, y el 130, que confiere a este órgano, exclusivamente, la potestad de “legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas”; b) facultades atribuidas a los estados expresamente, lo cual se ejemplifica con el artículo 102, apartado B constitucional; c) facultades atribuidas a los estados por exclusión de la Federación; d) facultades prohibidas a la Federación, como establecer leyes que establezcan o prohíban alguna religión, según el artículo 24 segundo párrafo, de la Constitución federal; e) facultades coincidente o simultáneamente atribuidas; f) facultades coexistentes, y g) facultades de auxilio.

Asimismo, las normas pueden eventualmente poseer el mismo elemento temático, distinguiéndolas únicamente el ámbito de validez, lo que lleva a identificar: a) normas estrictamente federales; b) normas estrictamente locales; c) normas federales sólo por su ámbito espacial de validez; y d) normas locales sólo por su ámbito espacial de validez.⁶

No obstante el principio contenido en el numeral citado (124 constitucional) respecto de que la Federación tiene su competencia limitada y

⁶ *La división de poderes*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 2, 2005, pp. 71 y 72.

específica en el contenido de la Constitución federal y que la competencia residual corresponde a las entidades federativas, la Federación ha ido ampliando paulatinamente sus atribuciones con reformas, básicamente del artículo 73 de la mencionada Constitución general.

Lo que si es un hecho innegable es que los estados federados preceden a la creación del Estado federal y por ende conservan su identidad.

Esta particularidad del sistema federativo entraña la aceptación de que los estados miembros crearon el Estado federal y que conservan su autonomía, otorgando al gobierno central únicamente las atribuciones que garantizan la unidad del Estado.

Esta característica de autolimitación es para nosotros la prueba de la existencia de un verdadero federalismo porque se encuentra en esta acción, inmerso el concepto de descentralización.

Efectivamente, en principio el problema fundamental que enfrentó el sistema federal fue la distribución de competencias entre el gobierno central y los estados miembros, como lo mencionamos líneas arriba, lo que operó en los Estados Unidos de America fue un reparto de soberanías entre el Estado federal y los estados miembros, de ahí que la doctrina se haya denominado “de la co-soberanía”.

La Constitución estadounidense definió claramente la competencia del gobierno federal: la regla sería la soberanía de los Estados, y la excepción, la señalada expresamente al gobierno federal. Así, lo no conferido a la Federación quedó reservado a los Estados, cuyos gobiernos conservaron los derechos de la soberanía que habían disfrutado antes y no se delegaron al Estado federal estadounidense.⁷

En este tenor, Madison postuló que los poderes delegados por la Constitución al gobierno federal se emplearían en la relaciones de la Unión con los demás Estados, mientras que los poderes residuales conservarían los objetos que en el curso normal de las cosas concernieran al progreso y prosperidad de los Estados miembros.⁸

El Estado federal tiene o debe tener como característica principal e imprescindible, el reparto equitativo del poder político, administrativo y económico entre la Federación y los entes locales, característica que se traduce en la articulación coherente de este sistema.

⁷ *El federalismo*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 3, p. 36.

⁸ Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, Ángel Editor, 2002, pp. 205 y 206.

El maestro Gámiz Parral⁹ sostiene el criterio que la distribución de competencias es un principio esencial del federalismo como componente indispensable del pacto federal, el que al suscribirse o firmarse el acta de integración del Estado federal se adopta expresamente un criterio respecto a la asignación de competencias —este es un factor importantísimo y trascendente para que los Estados contratantes acepten su inclusión en el nuevo Estado con objeto de fortalecerse mediante esta alianza o pacto—.

Los desequilibrios en el reparto de potestades se propician a partir de que el Poder Ejecutivo crece bajo las circunstancias de que este Poder toma para sí toda interrelación que pueda preverse o reglarse, estos actos se convierten en administración y esta actividad es ejecutiva. De esta manera, la dependencia de los gobiernos locales crece en relación con el gobierno central en número cada vez más amplio de supuestos.

En el desarrollo del presente trabajo hemos concluido que la Constitución federal con su contenido actual relega a las entidades federativas a un reducido y poco significativo número de facultades. Por el contrario, la Federación tiene facultades expresas, residuales, exclusivas, etcétera, evitando con esta situación que los estados participen en forma concurrente en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En nuestra modesta opinión, es aplicable aquí el criterio que al respecto ha sostenido el maestro Jorge Carpizo,¹⁰ al mencionar que el sistema federal en México, conforme al artículo 40 ya citado, es una decisión fundamental del orden jurídico de nuestro país, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El Estado federal, está compuesto 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. El artículo 41 dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

⁹ Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 106.

¹⁰ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 93 y 94.

Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado federal en México está compuesto por la Federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema, según la terminología de Séller, en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la Federación. El artículo 41 claramente indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la Federación y las entidades federativas. Y el artículo 124 precisa la idea anterior, la competencia de origen pertenece a los estados, quienes delegan una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la Federación son facultades de los estados. La Constitución indica qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

Las numerosas facultades que la Federación se ha arrogado así misma ha provocado una ruptura en el sistema federal mexicano, donde dos órdenes por separado y al margen uno del otro trata de cumplir tareas diversas, cuya naturaleza común exige la cooperación y coordinación para complementar el esfuerzo mutuo.

III. LA SOBERANÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La soberanía de las entidades federativas debe entenderse como la autonomía que tienen los estados federados para decidir las cuestiones que tienen que ver con su espacio territorial y su régimen interior como correctamente lo enuncia la Constitución de Sinaloa, en este entendido la soberanía de estos entes locales no ha sido cuestionada, ya que es condición para mantener la unidad de la nación.

Efectivamente, desde la primera Constitución Política del Estado de Sinaloa, expedida el 12 de diciembre de 1831, la cual dispuso en su artículo 1o.: “El Estado de Sinaloa es Soberano, Libre e independiente de los demás que componen la federación mexicana, con los cuales conservará las relaciones de unión, fraternidad y amistad que establece el pacto federal”. Las subsiguientes Constituciones, con ligeras variantes, conservaron la esencia de este texto, como lo es el actual artículo 1o. que dispone: “El Estado de Sinaloa es soberano e independiente en todo lo que concierne a su administración interior”. Denotan en forma puntual la “soberanía del Estado”.

En cuanto al alcance de la soberanía de los estados miembros de la Unión, con relación a la Constitución general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ se ha pronunciado en el sentido de que si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la señalada carta magna, los estados que constituyen la República son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere sólo a asuntos concernientes a su régimen interior, en tanto no se vulnere el pacto federal. De acuerdo con el mismo artículo 40, los estados deben permanecer en unión con los órganos centrales, según los principios de la propia ley fundamental.

Respecto a la soberanía, existen diversas teorías, por razón de síntesis expondremos algunas que nos parecen interesantes y aplicables a este caso concreto. La primera concepción y la más clásica mantiene que la soberanía es divisible y que consiste en un reparto de competencias entre los estados federados y la Federación; no da cuenta adecuadamente de las áreas de coordinación entre municipios, estados miembros y el poder federal; no da cuenta tampoco debidamente de las facultades concurrentes o de los llamados dominios intermedios, y por su inflexibilidad hace del Estado federal un armazón pesada, incapaz de dar respuesta con agilidad y cercanía a los reclamos sociales.

La segunda teoría, que es la tesis de que los únicos soberanos son los estados federales y que la Unión no lo es, lógicamente esta teoría resulta inaceptable, ya que al igual que las entidades federativas, al igual que la Unión, son soberanos, cada uno en el aspecto que le concierne, los estados federados en su régimen interior y la Unión respecto de las relaciones internacionales, sólo como ejemplo, además de no explicar la diferencia entre Federación y Confederación, no produce diversos centros de decisión democrática en una unidad, sino que fomenta la dispersión y da lugar a la desmembración del Estado con el riesgo de acrecentar las actitudes más irracionales de nacionalismos a ultranza.

La tercera teoría sostiene que sólo la Unión es soberana y que la autonomía de las partes se reduce a una desconcentralización política, limitada básicamente a la potestad de producir normas jurídicas para el gobierno del régimen interno, que aunque es acertada en parte, principalmente en su defensa del principio de supremacía constitucional, cuando se lleva a sus extremos, como ha sucedido en nuestro país, propicia terribles desequilibrios a favor del poder central, a riesgos, de vulnerar el

¹¹ Tesis 1a./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Séptima Época, vol. 40, octubre de 2004, p. 264.

ser federal, de transformar el espíritu federal, es un formalismo vacío de contenidos.

Debemos construir una nueva teoría que tome en cuenta la realidad institucional federalista partiendo de los atributos clásicos del federalismo, como son: la división constitucional de funciones de gobierno, la idea de que las áreas asignadas por la Constitución a cada poder son finales y supremas, de la formulación de que los poderes regionales existen por derecho propio y no como una emanación real o virtual de los poderes centrales.

Esta propuesta define al federalismo como una forma de organización política del Estado y como expresión de dos competencias soberanas en un esfuerzo de conciliación entre lo nacional y lo regional, y con un sentido incluyente de diversidades, sobre todo, como puntual compromiso de unidad e identidad nacional. No obstante, la nueva práctica federal, debe asumir nuevos contenidos: que los poderes y las funciones de las entidades del gobierno central y local son compartidos, que debe existir cooperación en términos equitativos en la dirección de programas y no meramente en la elaboración de leyes, que los gobiernos estatales deben participar en el financiamiento, diseño, administración y provisión de políticas públicas que afecten su competencias y que se apliquen en los respectivos territorios, y esta teoría debe asumir que el auténtico federalismo no se realizará si no se pone atención en el nivel más importante y de contacto directo con los ciudadanos, que es el poder municipal.

No obstante lo anterior, en diversas obras académicas encontramos posiciones contrarias a la soberanía de las entidades federativas, un ejemplo de esto es el siguiente: “El poder jurídico limitado de que gozan los estados entraña un espacio de actuación libre, pero circunscrito a los mandatos de la Constitución federal, cuyo artículo 115 señala la estructura política esencial que corresponde a dichas entidades”.¹²

Bajo este mismo argumento caben varias interrogaciones: ¿acaso los órganos del poder central no están sujetos también a los mandatos de la Constitución federal? ¿Acaso los artículos 50 al 107 de la misma Constitución no señalan la estructura política esencial que corresponde a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal?

¹² *La soberanía nacional*, México, serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 4, 2005, p. 108.

En todos los casos la respuesta es afirmativa. Entonces, admitiendo que el poder jurídico de los estados federados está sujeto a los mandatos de la Constitución federal y que en ella se señalan su estructura orgánica esencial, ¿admitimos también que por todo ello las entidades federativas no son soberanas?

En este mismo contexto, admitiendo que el poder jurídico del Estado federal se encuentra sujeto, obviamente, a la misma Constitución y que en ésta se señala la estructura de los órganos federales y sus facultades, ¿admitimos con ello que éste no es soberano?

En este concepto, el de la soberanía de los estados, al decir Andrade Sánchez,¹³ existe un error en el que ha influido la idea del concepto absoluto de la soberanía, ésta sólo en un sentido jurídico es un concepto absoluto, pero en su dimensión política siempre, desde su origen, ha sido relativo, y tiene que ver con el mayor o menor poder que ejercen quienes pretender llevar a cabo sus objetivos de supremacía en una determinada entidad territorial.

Efectivamente, desde nuestro punto de vista, la soberanía está íntimamente vinculada a conceptos afines como la independencia, la autonomía, no intervención y la inmunidad de jurisdicción, explicados brevemente, veremos que todos y cada uno de ellos están vinculados a la soberanía aplicada al Estado federal en su conjunto y a los estados federados en su régimen interior.

Primero, el vocablo “independencia” tiene una connotación negativa, derivada del prefijo *in* que significa “no”. Así, la independencia es la no dependencia, la falta de un vínculo de subordinación de un Estado, respecto a otro en el contexto internacional. De cualquier manera, esto también es relativo, al decir del maestro Arellano García: “De cualquier modo, los Estados integrantes de la comunidad internacional no son independientes a la luz del derecho internacional al que se sujetan”.¹⁴

Esto aplicado al Estado federal, por lo que respecta a los estados federados, es también aplicable el vocablo independencia, porque en ninguna parte de la Constitución general vamos a encontrar un dispositivo relativo a la subordinación de las entidades federativas al gobierno central.

¹³ Andrade Sánchez, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. II, p. 114.

¹⁴ Arellano García, Carlos, *Primer curso de derecho internacional público*, México, Porrúa, 1993, p. 193.

Segundo, la autonomía es concebible de diversas maneras, en su acepción política es aplicable al Estado federal en su modalidad de independencia total y a los estados federados como descentralización política.

En tercer lugar, la no intervención se explica en la medida que los estados son soberanos en su ámbito interno de tal manera que otros países no deben crear normas jurídicas internas aplicables en un país distinto, del suyo. En nuestro sistema, la Constitución general es el orden normativo superior mediante el cual son regulados los dos órdenes: un orden compuesto por normas que son válidas en todo el territorio nacional y otro orden compuesto por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones de ese mismo territorio.

Y por último la inmunidad de jurisdicción, concebida como la aplicación de una ley extranjera en un Estado soberano a través de una norma jurídica internacional contenida en un tratado. Resulta obvio que este concepto es aplicable en todo el territorio nacional.

Por otra parte, es atinente aclarar aquí, que la firma de un instrumento de este tipo no menoscaba en absoluto la soberanía de los Estados que lo suscriben, ya que al hacerlo las partes manifiestan libremente su voluntad.

En este tenor, la soberanía es ejercida por el poder público o estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas intrínsecamente diferentes: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, este poder público no es un poder soberano, porque el poder público forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva, este orden es la fuente de su existencia y validez.

El contenido normativo del artículo 116 también es importante en relación con uno de los conceptos fundamentales del constitucionalismo mexicano: el federalismo. Muchas son las disposiciones de la Constitución que se refieren a dicho concepto. La que nos ocupa menciona las características mínimas que debe contener la estructura y el funcionamiento de las entidades federativas como componentes de la Federación mexicana.

Nuestro muy particular criterio respecto a las perspectivas del artículo 116 de la carta fundamental es que resulta conveniente afirmar que nuestro país requiere de una nueva dinámica política, misma que se puede extender no sólo al ámbito federal, sino al ámbito de las entidades federativas.

IV. EL RÉGIMEN INTERIOR DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El régimen interior de las entidades federativas está íntimamente vinculado al concepto de soberanía que hemos venido manejando. Cada entidad federada aspira a materializar sus decisiones en su propio ámbito territorial, de esta manera esa capacidad decisoria constituye una forma de soberanía, si se quiere limitada a su interior.

Es tan importante esta característica, que prácticamente es el “pegamento” por llamarlo de alguna manera, que mantiene la unidad de la República. Cada estado es soberano en las decisiones que competen a su interior —lo mismo que sucede con la soberanía nacional que es ejercida por el Estado nacional en su conjunto, circunscrita siempre con relación a los intereses de la comunidad internacional—.

Efectivamente, la soberanía de los estados les permite establecer relaciones jurídicas entre sí normalmente mediante la firma de tratados internacionales, donde se expresa la voluntad de las partes, de ceñirse a disposiciones específicas sobre alguna materia: comercial, laboral, penal, fiscal, etcétera.

En realidad, podemos citar ejemplos actuales, relacionados con el ejercicio de esa tan cuestionada soberanía de las entidades federativas, y en este tenor comentaremos sólo dos, que, a nuestro juicio, son bastantes ilustrativos:

Primero: en 1980, todas las entidades federativas firmaron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; asimismo, en 1989 firmaron el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace institucionalmente en 1980 con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual contiene el sistema nacional de coordinación fiscal y los instrumentos jurídicos de adhesión y de colaboración que la misma establece y que mencionamos en el párrafo anterior. Su objetivo principal es el coordinar el sistema fiscal nacional y el de fortalecer a las haciendas públicas tanto del Distrito Federal como de los estados y sus municipios.

Este acto, por sí mismo, fue analizado bajo dos enfoques diferentes: hubo quienes miraron en él, un acto de sometimiento de los gobiernos locales hacia el poder central, la firma de este documento dijeron significaba la renuncia a potestades tributarias propias a cambio de dinero traducido en participaciones federales para las entidades federativas. Otros

miramos en este acto, un ejercicio de soberanía de los estados federados, fue su voluntad manifestada a través de sus legítimos órganos quienes suscribieron tales documentos, mismos que pueden revocar en el momento que ellos así lo decidan, precisamente en un ejercicio de su poder soberano, ya que se trata de su régimen interno.

Por considerarlo de suma importancia resulta atinente citar aquí algunos aspectos contenidos en la exposición de motivos de esta iniciativa de ley entre lo que se destacan los antecedentes más inmediatos y las razones constitucionales del Sistema Nacional de Coordinación de la manera siguiente:

Los estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les dará derecho a participar en un fondo general de participaciones formado con el 13.0% de la recaudación federal total que se incrementará con el por ciento que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades conengan en derogar o dejar en suspenso. Asimismo, si las entidades federativas así lo prefieren, pueden no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, podrán establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en relación con los cuales seguirán recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales.¹⁵

Fundamento legal del Convenio de Adhesión Fiscal

Legislación del estado de Sinaloa: artículos 65, fracción I, 69 y 80 de la Constitución Política local, 3o., fracción VII, 7o., fracciones II, XI y XII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

El marco jurídico estatal se refiere a las facultades del Ejecutivo local de sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y, decretos que expida el Congreso de la entidad y los requisitos para que estos sean válidos, así como el manejo de la hacienda pública estatal todo ello relacionado con las facultades orgánicas vinculadas a estos procedimientos.

¹⁵ Ibarra Muñoz, David, “Comentarios relativos a la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal (1978)”, *Indetec*, Jalisco, núm. 100, mayo-junio de 1996, pp. 32-35.

Bien, resultan bastante claras las citas de la iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal Federal en la que expresamente reconoce la soberanía de las entidades federativas para decidir comprometer toda o una parte de su hacienda pública, mediante la firma de un documento por sus representantes constitucionalmente facultados para ello: el Congreso local y el Ejecutivo del estado.

Segundo: en 1869, la Suprema Corte resolvió el amparo Miguel Vega vs. Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa que abrió las puertas al amparo “... en negocios judiciales...” según expresión poco afortunada del artículo 8o. de la segunda Ley de Amparo que el Congreso federal recién había aprobado. Esa ejecutoria “... produjo la muerte del federalismo judicial...” según dijo con fatalismo desgarrante don Antonio Carrillo Flores,¹⁶ y unos años después la Corte dio a la soberanía interior de los estados otro rudo golpe: extrajo del artículo 14 de la Constitución la garantía individual de legalidad, lo que —según se ha explorado en abundancia—, la convirtió en revisora de todos los fallos de todos los tribunales de todos los estados de la República.¹⁷

Este fenómeno resulta más que ilustrativo, ya que se colige que fue efectivamente la Suprema Corte —y no el Constituyente ni el legislador—, quien a finales del siglo XIX creó en México la garantía de legalidad que abrió las puertas del amparo contra los fallos de todos los tribunales del país.

Daniel Solorio¹⁸ abunda en este contexto, en el sentido de que las circunstancias históricas de la nación mexicana explican que la Suprema Corte centralizara férreamente la administración de justicia, incluyendo la del orden local, y bien se entiende que cuando ella misma ya no pudo atender los cientos de miles de juicios de amparo promovidos en todo el país, haya sido necesario crear tribunales colegiados de circuito para desahogar dichos reclamos, pero ya transcurrieron más de cien años y la Suprema Corte no parece interesada en devolver a los estados su soberanía.

¹⁶ Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 17.

¹⁷ Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico prácticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 17.

¹⁸ Solorio Ramírez, Daniel, *Soberanía interior de los Estados, esa entelequia constitucional. (A propósito del proyecto para una nueva Ley de Amparo)*, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *op. cit.*, nota anterior, p. 18.

nía interior en el área de la administración de justicia. Nada en proyecto de la nueva Ley de Amparo guarda relación con este punto constitucional que hoy, en los albores de una nueva época y al inicio de un nuevo siglo, retiene a la Suprema Corte atada a los conceptos forjados a golpes de jurisprudencia para el México del siglo XIX, que no obstante aguantaron para todo el siglo XX, pero que hoy ya deben ser replanteados.

Al quedar centralizada férreamente la administración de justicia en todo el país y en todas las materias, en manos de los jueces federales, fue aniquilado el federalismo en el ámbito judicial y la soberanía interior de los estados se convirtió en letra muerta, cuando menos en lo que respecta al ámbito judicial.

Los estados quedaron en el grave predicamento de justificar su propia existencia como entidades políticas autónomas. Recuérdese que la capacidad de autogobierno es la nota esencial de un estado autónomo, miembro de una Federación.

V. REFLEXIONES FINALES

Es lamentable que los estados no hayan fortalecido nuevas propuestas e ideas originales respecto a la estructura y el funcionamiento de sus poderes, y que sea el Constituyente permanente federal quien los guíe para la toma de sus determinaciones internas.

Es también criticable el hecho de que sea el gobierno central quien con un doble comportamiento pretenda, por un lado, constreñir la acción de las entidades federativas a lo establecido en la Constitución, y, por otra vía, el establecimiento de disposiciones que apoyan la existencia de un federalismo que implica la cooperación entre el poder central y sus unidades con la aplicación de ciertos mecanismos que la mayoría de las ocasiones son el reflejo de la desigualdad existente entre los dos ámbitos de competencia.

Así, el diseño constitucional deficiente ha buscado escapes a tan agobiante situación, la rigidez de distribución de competencias fue exceptuada, permitiendo la coordinación en materia de seguridad, en materia educativa en materia de salud y entre otros el tema de la coordinación en materia fiscal.

La valoración y renovación del federalismo debe partir del reconocimiento del papel de gestor en la solución de problemas políticos, econó-

micos y sociales que en primera instancia tienen las entidades locales, dado que su estructura está más cercana a la sociedad.

La conservación y defensa del régimen interno de las entidades federativas puede ser la única barrera que evite la transformación del Estado federal mexicano en un Estado central o unitario.

El pensamiento de Jellineck¹⁹ concuerda en mucho de lo que aquí hemos vertido respecto al federalismo, este autor se refiere al Estado federal, como un Estado soberano formado por una variedad de estados; su poder nace de la unidad estatista de todos los estados miembros. Un aspecto relevante en ordenamientos jurídicos que están interrelacionados, todos estos atributos distinguen precisamente al Estado federal del centralista, en el que existe sólo un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

Un verdadero federalismo supone redimensionar la vida estatal en todos los aspectos, desde el político en donde las entidades federativas tendrían un papel muy importante como actores políticos no sometidos al poder del centro y su control, hasta en los aspectos financieros y económicos que coadyuvarían a un nuevo marco de relaciones Federación-estados.

El desarrollo y consolidación del constitucionalismo estatal debe basarse principalmente en el respecto de la libertad y soberanía de las entidades federativas, impulsando desde todos los ámbitos la descentralización política, administrativa y económica de los entes locales.

El propósito de plantear un nuevo modelo de Estado federal basado en entidades locales económicamente autónomos obedece a la necesidad de atender la letra de la Constitución federal, que los hace “libres y soberanos”, en contraposición al modelo centralista que padecemos de facto y que ha imposibilitado el desarrollo regional sustentable.

Nos queda claro, también, que el federalismo no puede instaurarse por decreto; pero tampoco puede establecerse sin un orden normativo congruente con la realidad y equitativo para las partes que componen ese orden, por todo ello la existencia de la soberanía de los estados miembros de la Unión y por ende el régimen interior de los mismos es vital para la existencia del todo.

Con base en esa congruencia, es atinente mencionar que desde la implantación del sistema federal en nuestro país y a lo largo de su historia ha

¹⁹ Jellineck, George, *Teoría general del Estado*, México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 622.

existido una lucha tenaz por parte de las entidades locales para descentralizar el poder. Nuestro federalismo *sui generis* nos ha llevado en aras de mantener unido al país a la aceptación forzada del ejercicio del poder federal en forma centralista y autoritaria, no obstante el reconocimiento constitucional de las jurisdicciones y gobiernos locales y su régimen interior.

Las entidades federativas constituyen la base y cimiento del federalismo real y actual, la soberanía de los Estados no es concesión de nadie, es una institución constitucional necesaria y básica del régimen federal.

Por ello afirmamos que un federalismo nuevo o renovado debe revertir necesariamente toda tenencia centralizadora, las relaciones intergubernamentales deben basarse siempre en la coordinación y cooperación, nunca en la subordinación, en estricto respeto a la autonomía interior de los entes locales.

Este federalismo debe tener como base una relación más equitativa y justa en relación con la distribución del poder, facultades y recursos entre los distintos órdenes de gobierno, retornando al modelo original del pacto federal.

Debe evitarse a toda costa la vulnerabilidad de todos los niveles de gobierno, principalmente de los órdenes locales, entre ellos las entidades federativas y los municipios por la insuficiencia de recursos financieros para atender las demandas sociales a las que estos entes están constitucionalmente obligados a prestar.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. II.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios Históricos, Legislativos y teórico prácticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer curso de derecho internacional público*, México, Porrúa, 1993.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford-UAM, 1999.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.

- CARMAGNANI, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- , *El federalismo*, México, serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano, núm. 3, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El sistema federal (régimen constitucional del sistema federal)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 2003.
- IBARRA MUÑOZ, David, “Comentarios relativos a la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal (1978)”, *Indetec*, Jalisco, núm. 100, mayo-junio de 1996.
- JELLINECK, George, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Continental, 1958.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, Ángel Editor, 2002.
- , *La división de poderes*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 2, 2005.
- , *La soberanía nacional*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie Grandes temas del Constitucionalismo mexicano, núm. 4, 2005.
- SOLORIO RAMÍREZ, Daniel, *En la soberanía interior de los estados, esa entelequia constitucional. (A propósito del proyecto para una nueva Ley de Amparo)*, en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico prácticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- TRIGUEROS GAISMAN, Laura, *En el federalismo en México autonomía y coordinación de las entidades federativas. Derecho constitucional comparado, México-Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.
- WEINGAST, Barry, *El papel económico de las instituciones políticas*, Universidad de Stanford, 1992.