

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta obra es servir como libro de texto de la asignatura *Derecho Constitucional Estatal*. A través de sus diez lecciones se expone la teoría del federalismo y de la Constitución Estatal para que el estudiante pueda comprender, por un lado, las complejas interrelaciones entre la Constitución Federal y las Constituciones de los estados y, por otro, el concepto de Constitución Estatal como norma suprema del orden interno de los estados.

La obra inicia con la historia antigua y moderna del federalismo a la que se dedican las lecciones 1 y 2. Sus páginas pretenden colmar un importante vacío en la enseñanza del derecho público en México, pues los alumnos de Derecho Constitucional Estatal no cuentan con una base similar a la que reciben en derecho civil —que tiene como prerrequisito el estudio de la historia antigua de su asignatura, el derecho romano—. Esta materia desafortunadamente no cubre con suficiencia las instituciones políticas de la República, y menos aún las dos concepciones políticas más importantes del periodo clásico de Grecia que le antecedió —la democracia y el federalismo—, cuyo legado es profundo en la construcción teórica del federalismo norteamericano en el siglo XVIII y del federalismo mexicano en el siglo XIX. Hubo que elaborar en ello en este libro para que el alumno mexicano pueda entender a cabalidad el significado de la garantía de la autonomía de los estados de nuestra Constitución Federal vigente y, en general, los grandes trazos del arquetipo de la República Federal.

Ciertos temas teóricos pueden ser comunes entre la Constitución Federal y la Constitución Estatal. Para no caer en ociosas repeticiones, en la Lección 3, que tiene como objeto el estudio de la Constitución Federal, se elabora sólo sobre aquellos componentes que no se repiten en las Constituciones de los estados: distribución de competencias entre los órdenes de gobierno federal y de los estados; reglas de resolución de conflicto de leyes en el Estado Federal; principios de operación de las relaciones intergubernamentales; regulación de la capital de la República Federal; sistema electoral del federalismo, y el gran diseño de la defensa ordinaria y extraordinaria del orden constitucional de la República Federal. Posteriormente se desarrollan con amplitud, pero aplicados únicamente a la Constitución Estatal, los temas

comunes entre la Constitución Federal y la Constitución Estatal, que ordinariamente se enseñan en los cursos de Derecho constitucional I y II; en la lección 4, el concepto de Constitución Estatal como norma suprema; en la Lección 5, los derechos fundamentales de la Constitución Estatal; en la Lección 6, la democracia constitucional como sistema político de los estados; y la organización y funciones de los poderes públicos de los estados en las siguientes lecciones. En la Lección 7, Poder Ejecutivo; en la Lección 8, Poder Legislativo; en la Lección 9, Poder Judicial, y en la Lección 10, Órganos Autónomos.

Cabe señalar que la obra difiere de la mayoría de los libros de derecho constitucional federal en tanto que profundiza en el estudio de la interrelación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo —donde se integran las garantías políticas de los derechos fundamentales mediante el control del desempeño del gobierno— de manera que se presenta al alumno un estudio equilibrado con respecto al análisis de las garantías procesales de tipo jurisdiccional de los derechos fundamentales, que se suelen privilegiar en los manuales de derecho constitucional. En este contexto se elabora teóricamente, por un lado, la función de dirección política del gobernador y su impulso en el Congreso a través del partido político en el gobierno y, por otro, su control por los partidos de oposición desde el Congreso, así como las razones y formas de manifestación del sistema presidencial de coalición de los estados.

Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano se distingue de la mayoría de los manuales en uso de derecho constitucional, porque elabora la teoría de la función jurisdiccional estatal tomando en consideración el vínculo de colaboración que —para proteger derechos humanos— le une con los tribunales del Poder Judicial de la Federación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la Lección 9, dedicada al Poder Judicial del Estado, se observa que la protección de los derechos humanos en México es una obligación compartida de los jueces estatales, federales e interamericanos, en la cual los jueces locales han de sujetarse a los precedentes directivos que generan los jueces federales e interamericanos, el llamado *lockstep analysis* en la doctrina federalista que racionaliza el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. La justicia de la gobernanza multinivel atada al derecho internacional de los derechos humanos ha generado transformaciones que hace 20 años hubiesen sido increíbles allí donde se ha adoptado. El derecho de la Unión Europea ha obligado a Inglaterra a establecer un control constitucional sobre los actos del Parlamento, órgano político que por siglos se había tenido como el depósito de la soberanía suprema del pueblo inglés al actuar en concierto con el monarca del reino. En América su impacto ha sido igualmente trascendente. En México el derecho juris-

prudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la sentencia Radilla, a dar un paso que esta última se había rehusado dar a pesar de su consecuencia con el principio federal: reconocer competencia a los jueces locales para proteger, sujetos a precedentes directivos, derechos fundamentales de la Constitución Federal y de la Convención Americana contra actos de las autoridades estatales en ejercicio de la potestad jurisdiccional local sobre los poderes reservados de los estados.

Conscientes de que la vieja doctrina constitucional del sistema autoritario mexicano que considera a la Constitución Estatal como una mera norma programática sin valor jurídico no ha sido sustituida en su totalidad en las facultades de derecho de todo el país, se ha estimado necesario que en las páginas de *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano* se advierta sobre la forma que adquiere el autoritarismo en aquellos estados que aún mantienen este tipo de sistema político. Al estudiarlo el alumno aprende a reconocer la diferencia entre Constitución Estatal “normativa” —que efectivamente sirve como dispositivo eficaz de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes— y la Constitución Estatal “nominal” que utilizan los autoritarismos que aún perviven para disfrazar el ejercicio arbitrario e irresponsable del poder público, que tiene en la corrupción impune su síntoma más ostensible.

La elaboración de *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano* hubo de superar ciertos problemas de concepción, que conviene hacer explícitos para el mejor uso de este manual. El primer problema radica en la mutación constitucional generada por la emergencia de los partidos políticos en el proceso de gobierno —organizaciones deliberadamente excluidas en la teoría de la división de poderes que en el siglo XIX sirvió de referencia a los constituyentes de los estados mexicanos. Tal mutación ha requerido repensar la teoría de la división de poderes en el sistema presidencial de los estados, razón que explica porqué en esta obra se analiza el Poder Ejecutivo antes que el Poder Legislativo, orden que contrasta con la secuencia de la regulación de dichos poderes en las Constituciones Estatales.

El segundo problema que se presentó al autor consiste en el hecho de que no existe uniformidad en la organización, en el control constitucional ni en el control de legalidad administrativa de los estados de la República Federal Mexicana. Por ello y ante la imposibilidad de hacer comentarios particularizados para cada uno de los treinta y un estados, se optó por referirse a aquél que se organiza por una Sala Constitucional como tribunal de constitucionalidad local; y a un tribunal de lo contencioso administrativo no adscrito al Poder Judicial en consideración al modelo federal por lo que

se refiere a la legalidad administrativa. Pero es opinión del autor de esta obra que el modelo de organización de la administración de justicia administrativa en los estados (y en el ámbito federal), dentro del Poder Judicial, le parece el más adecuado para facilitar tanto la implantación del control difuso de constitucionalidad como de convencionalidad interamericano por medio del sistema de precedentes. Y porque además dicho modelo fortalece el Poder Judicial de los estados que a lo largo del siglo XX han sido debilitados por la deliberada fragmentación de funciones jurisdiccionales que —por fuera del Poder Judicial— se atribuyen a tribunales “especializados” que con facilidad suelen ser colonizados desde el Poder Ejecutivo para asegurar su subordinación política.

Finalmente el último problema que la redacción de este libro confrontó se refiere a la ausencia de uniformidad ortográfica de los conceptos utilizados en nuestra Constitución Federal y en las Constituciones de los estados. Para superar este obstáculo se ha optado por escribir uniformemente los de uso común en esta obra de la manera que a continuación se señala.

Por “Estado” con mayúscula nos referimos al poder público organizado que en la teoría suma pueblo, territorio y gobierno. Cuando usamos la voz “estado” con minúscula nos referimos a una entidad federativa. “Gobierno Federal” y “Gobierno Nacional” son utilizados como sinónimos. Por Gobierno Federal escrito con mayúscula entendemos a los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la federación, mientras que la voz gobierno con minúscula identifica al jefe del Poder Ejecutivo y a su Gabinete. En consecuencia, por “Gobierno de los estados” entendemos la constelación institucional agregada de los tres poderes clásicos y los órganos autónomos de las entidades federativas, y por gobierno estatal con minúscula al gobernador y su Gabinete. Se utiliza también mayúsculas para Constitución Federal porque es un nombre propio, elíptico, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y también para la Constitución Estatal porque el alumno que se sirva de esta obra estará pensando en la Constitución de su estado. “Poder Legislativo” con mayúscula se refiere a la organización, sinónimo por tanto de la voz Congreso y Parlamento, y “poder legislativo” con minúscula es la función, lo que la hace equivalente a potestad legislativa o competencia legislativa. Por Derecho Constitucional Estatal nos referimos a la disciplina de estudio, y cuando se usa derecho constitucional estatal con minúsculas nos referimos a las normas de derecho positivo vigente de mayor rango jerárquico en el orden local.

La presente obra debe su existencia al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y a sus directores Diego Valadés, Héctor Fix Fierro y Pedro Salazar Ugarte, quienes en sus respectivos periodos han impulsado

decididamente los estudios de Derecho Constitucional Estatal en México: mi agradecimiento a los tres. A Diego Valadés también por la impronta de su doctrina en las páginas de este manual concernidas con la garantía política de los derechos fundamentales, las relaciones entre poderes y el sistema presidencial de coalición en los estados. Sus proposiciones se unieron con las reflexiones que he absorbido de otro teórico, igualmente profundo, del derecho de la política, Arturo Núñez Jiménez, uno de los principales constructores del derecho parlamentario del sistema presidencial mexicano para tiempos de la alternancia, a quien también le externo mi gratitud por su contribución intelectual a las páginas de *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. Igualmente deseo expresar mi agradecimiento al profesor norteamericano G. Alan Tarr, Director del Centro de Estudios de Derecho Constitucional Estatal de la Universidad de Rutgers, de quien recibí importantes enseñanzas sobre el gran diseño del federalismo de ayer y hoy que necesariamente se proyectan en los principios del Derecho Constitucional Estatal de su país y del mío. Al profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, José Gamas Torruco, por sus reflexiones sobre el ajuste de la teoría federal para servir las necesidades territoriales de las provincias en el periodo formativo de los Estados Unidos Mexicanos. A la profesora de la Universidad de Salamanca, y compañera de vida, Elisa García López, por sus comentarios encaminados a enriquecer los contenidos sobre derechos humanos de esta obra, así como los relativos a la interrelación de los tribunales supranacionales y nacionales de jurisdicción ordinaria para la interpretación y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos.

Vaya por último mi reconocimiento institucional por las becas de las que me beneficié para obtener el conocimiento vertido en este libro y el tiempo para escribirlo, a la Universidad de California (Berkeley), a la Universidad de Texas (Nettie Lee Benson), al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt y, sobre todo, a la UNAM.