

LECCIÓN 3. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

SUMARIO: I. *Diferencias de contenido de las Constituciones de repúblicas centralizadas y federales.* II. *Contenido básico de la Constitución de la República Federal Mexicana.*

I. DIFERENCIAS DE CONTENIDO DE LAS CONSTITUCIONES DE REPÚBLICAS CENTRALIZADAS Y FEDERALES

Las Constituciones del mundo, sean de un Estado políticamente centralizado como Francia, Chile o Guatemala, o de uno organizado federalmente como Estados Unidos, Argentina, Brasil o México, tienen ciertos elementos comunes. Sin embargo, las Constituciones federales cuentan con algunos otros que no se encuentran en las Constituciones de los Estados centralizados.

Los elementos comunes entre las Constituciones de Estados centralizados y federales son: la definición de los integrantes de la nación, y de su espacio físico o territorio, así como el nombre del Estado nacional; la determinación del sistema político; el reconocimiento de los derechos fundamentales; la organización de los poderes públicos nacionales; el control de constitucionalidad, y el proceso de reforma constitucional, aunque estos dos últimos componentes ya difieren en las Constituciones federales con respecto a las centralizadas.

Además de dichos elementos comunes las Constituciones de las repúblicas federales tienen elementos distintivos que no se encuentran en las Constituciones de los Estados centralizados. Estos son: el reconocimiento de la autonomía de los estados; el sistema de distribución de competencias legislativas entre el gobierno de la nación y los gobiernos de los estados; la regla de reconocimiento horizontal del derecho de los estados entre los estados; el sistema de resolución de conflictos de leyes verticales y horizontales; los principios de operación y de resolución de conflictos de las relaciones intergubernamentales, y el sistema electoral del federalismo.

Las Constituciones federales varían muy poco entre sí. Pero ello se debe más bien a si son Constituciones muy longevas –como la norteamericana– o de nueva generación como la de Alemania. Esta última se ha servido precisamente de la experiencia norteamericana para construir su propio sistema federal en la ley fundamental. Así, mientras que en ambos sistemas federales operan con los mismos elementos, algunos de ellos han sido en los Estados Unidos producto de mera interpretación constitucional, es decir, no se encuentran formalmente escritos en la Constitución estadounidense –como el control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional que se debe a la interpretación de la Suprema Corte–, o las relaciones intergubernamentales del federalismo cooperativo, que se ha desarrollado por vía de la potestad presupuestaria del Congreso a través de los *grants in aids*. La Constitución de la República Federal de Alemania, en cambio, contiene el control de constitucionalidad y el federalismo cooperativo en su texto. Esta última Constitución Federal se ha reformado en un número mayor de veces que la norteamericana, lo que le permite inscribir en texto los nuevos desarrollos constitucionales.

La Constitución mexicana de 1917 es una Constitución longeva pues, como se dice en su preámbulo, data de 1857. Sin embargo, la Constitución vigente de 1917 cuenta con un proceso de reforma constitucional flexible que, como en el caso de Alemania, le ha permitido adaptar los desarrollos de los sistemas federales de vanguardia.

II. CONTENIDO BÁSICO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL MEXICANA

Nuestra ley fundamental contiene los siguientes elementos:

1. La definición sobre los integrantes de la nación, el espacio físico o territorio de la República, el sistema político y la forma de gobierno (pueblo, territorio y gobierno).
2. El elenco de derechos fundamentales de los mexicanos y las bases sobre sus efectos territoriales.
3. La organización de los poderes públicos federales.
4. Los principios de la organización política de los estados.
5. Los principios de la organización política de la capital de la República Federal.
6. El sistema de distribución de competencias entre los gobiernos federal y de las entidades federativas.

7. La cláusula de reconocimiento entre estados del derecho de los estados.
8. La regla de resolución de conflictos de leyes verticales y horizontales.
9. Los principios de operación de las relaciones intergubernamentales.
10. El sistema electoral de la República federal.
11. El control de constitucionalidad del Estado federal.
12. El proceso de reforma constitucional del Estado federal.

1. *La definición sobre los integrantes de la nación, el territorio y el sistema político*

La Constitución mexicana establece en su artículo 30 quiénes son los integrantes de la comunidad política denominada oficialmente Estados Unidos Mexicanos, es decir quiénes deben ser considerados nacionales de México. Los preceptos 27, 42, 43, 44, 45, 47 y 48 indican el espacio físico de los Estados Unidos Mexicanos. Y los artículos 39, 40 y 41 el sistema político y la forma de gobierno, cuestiones que han sido estudiadas en Teoría del Estado y en Derecho constitucional I y II, por lo que no se repetirá lo que ya se ha estudiado en esos cursos.

El artículo 40 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente que el sistema político de los mexicanos es republicano, democrático representativo y federal.

En nuestros días la República, como sistema político, se suele oponer al de Reino. En un Reino, como en España, el jefe del Estado es el Rey. El jefe del Estado deriva de una sucesión dinástica. En el régimen republicano mexicano, en cambio, el jefe del Estado es producto de una elección directa del pueblo.

El sistema político democrático representativo, expresado en breve oración por Abraham Lincoln, es “el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”. Este sistema se puede implantar en un Estado centralizado o en un Estado políticamente descentralizado, como es el caso de México. En el Estado Federal mexicano la democracia representativa se establece tanto para el orden nacional como para el orden político de cada una de las entidades federativas.

El sistema político federal obedece a la vocación plural de la nación de reconocer el autogobierno de comunidades políticas diferentes que, no obstante, se identifican en una sola nacionalidad, la mexicana.

2. *El elenco de derechos fundamentales de los mexicanos
y las bases sobre sus efectos territoriales*

La Constitución Federal, en diversos artículos, establece derechos fundamentales que son reconocidos para todos los mexicanos por los poderes públicos federales y estatales. Ello implica que, al ejercer los “poderes reservados” sobre las materias de su competencia, las autoridades de los estados deben respetar los derechos de la Constitución Federal.

Cabe aclarar que el federalismo, al garantizar la autonomía de los estados, permite interpretaciones diferentes de un mismo derecho establecido en las Constituciones de los estados con respecto al derecho homólogo de la Constitución Federal. Pero ello bajo el entendido que la regla de conflicto vertical de leyes incorporada en el artículo 133 de la Constitución de la República erige un radio de interpretación infranqueable para los estados, un mínimo de protección para toda la nación fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar los derechos de la Constitución Federal en todo tipo de procedimientos constitucionales.

La regla es que los estados tienen un espacio constitucional propio para interpretar los derechos fundamentales establecidos en sus respectivas Constituciones, con fundamento en derecho constitucional estatal, siempre y cuando la interpretación de los estados sea más generosa que la proveída en el ámbito federal por la Constitución General de la República, nunca menor. Los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Federal, según la interpretación que de éstos hace la Suprema Corte, son un piso mínimo del cual no pueden descender los estados de la Federación al desarrollar legislativamente o interpretar judicialmente los derechos homólogos suscritos en sus respectivas Constituciones Estatales. Pero las diferencias están permitidas, constitucionalmente garantizadas.

Un ejemplo puede alumbrar el presente comentario y la complejidad de los efectos territoriales de los derechos fundamentales en el Estado Federal: en un estado (A), por una cuestión del derecho a la salud reconocido en la respectiva Constitución Estatal, se puede reconocer y atender el derecho a interrumpir el embarazo libremente hasta antes de las 14 semanas, esto es, en goce del ejercicio a la libre determinación reproductiva de la mujer. Pero puede suceder que en otro estado (B), en cambio, no se permita la interrupción del embarazo libremente, sino sólo en casos terapéuticos o como derecho de la víctima de violación, o por peligro a la vida de la madre y, por tanto, dicho estado B puede no coincidir en su interpretación de derechos fundamentales a la salud y a la libertad reproductiva con el estado A. Sin embargo, y continuando con el mismo ejemplo, si la Suprema Corte de Jus-

ticia de la Nación, en un amparo en revisión, interpreta que la mujer tiene derecho a decidir libremente la interrupción de su embarazo antes de las 14 semanas, el estado B deberá respetar el mínimo de protección federal del derecho a la salud.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los derechos de la Constitución Federal, suele dejar un margen de interpretación a los estados para interpretar los derechos homólogos de sus Constituciones. En ocasiones este margen de apreciación de los estados lo hace la Corte en respeto al pluralismo político propio de un Estado organizado bajo el principio federal; pero en ocasiones es más bien porque los ministros no logran unanimidad en sus resoluciones en el Pleno, por ejemplo, no logran la mayoría calificada de ocho ministros para que una acción de inconstitucionalidad considerada fundada tenga efectos generales. En este escenario de decisiones divididas, los ministros presentan votos concurrentes o votos particulares que sirven de sustento argumentativo a la interpretación diferenciada de los estados.

El mismo entendimiento para los derechos fundamentales de la Constitución Federal, señalado en los párrafos anteriores, se sigue con respecto a los derechos humanos reconocidos por los Estados Unidos Mexicanos en los tratados internacionales, según lo dispone el artículo 1 de la ley fundamental mexicana. Son un piso mínimo que deben respetar las entidades federativas en su orden interno.

Consideración especial merece el tema del derecho de libre circulación reconocido en la Constitución Federal al ligarse con los derechos fundamentales de las Constituciones de los estados. Este suele ser un tema complejo tanto en México como en cualquier otro país organizado federalmente. En los Estados Unidos Mexicanos tenemos el derecho de libre circulación reconocido en el artículo 11 de la Constitución general consistente en la libre movilidad de los individuos de un estado hacia otro u otros estados, sea para establecer su residencia habitual, alguna actividad económica, o lúdica, u otro fin lícito. A este respecto el Estado Federal se erige sobre la garantía de la obligación de cada estado de la unión de proveer los mismos derechos a los individuos de otro estado que se otorgan a los individuos del estado receptor, y es el gobierno nacional a través del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y del Poder Judicial, el encargado de garantizar subsidiariamente que ello se cumpla.

Es necesario tener en cuenta que el derecho a la libre circulación en el Estado Federal mexicano no significa sin más que todos los derechos reconocidos para los ciudadanos de un estado en su estado deban ser gozados por ciudadanos de otros estados. Un estado puede restringir el goce de los derechos fundamentales reconocidos en su Constitución a personas de otros estados, siempre y cuando sea una restricción racional y razonable.

Por ejemplo, los derechos políticos de votar y ser votados, que vienen atados a los deberes políticos, permiten reconocer este tipo de derechos sólo a los residentes del estado pues son ellos los que elegirán su gobierno estatal y en el descargo de este deber ciudadano se debe tener el mayor cuidado, lo que se garantiza precisamente con el arraigo en el lugar del votante y de quien pretende ser representante popular.

Se suele decir que sólo los derechos sociales implican fuertes erogaciones para los gobiernos. Lo cierto es que todos los derechos humanos cuestan dinero, y le cuestan al contribuyente local como uno de sus deberes políticos. Sobre esta consideración de los deberes fiscales de los contribuyentes se pueden señalar ciertas condiciones para el ejercicio de algunos derechos en un estado de la República para los residentes de otros estados. Aquí aplican los principios de cooperación y solidaridad interterritorial que analizaremos más adelante en esta misma Lección, dejando tan sólo apuntado un ejemplo que ilustra la cuestión: en el tema de salud pública por razones geográficas un número de ciudadanos chiapanecos se encuentra más cerca de los centros estatales de alta especialidad de salud de Tabasco sufragados en parte por las contribuciones de los residentes del estado de Tabasco. Para garantizar plenamente el derecho a la salud especializada de los chiapanecos —como la atención neurológica o de problemas cardiovasculares—, estos dos estados pueden convenir la atención del derecho a la salud especializada por vía de convenio, con la compensación económica intergubernamental adecuada, o en su defecto como aportación compensatoria en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo señalado en este ejemplo puede suceder en otras materias. Para ello es necesario distinguir el piso mínimo del derecho fundamental establecido por la Constitución Federal. Los estados no pueden negar la cota mínima de protección de un derecho fundamental, y los jueces locales —o en su defecto los federales— en caso de ser requeridos para ello, deben de obligar al cumplimiento del piso señalado por el derecho fundamental de la Constitución Federal. Las autoridades Ejecutiva y Legislativa de los estados, por razones de presupuesto, sólo pueden condicionar en determinados casos la parte del derecho fundamental estatal del estado A que es diferente, por ser superior, al mínimo federal.

3. La organización de los poderes públicos federales

La Constitución Federal necesariamente debe organizar el Gobierno Federal, y para ello en un Estado organizado federalmente se abre la op-

ción de organizar un sistema parlamentario en donde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo están integrados –como sucede en las federaciones canadiense o alemana–, o con un gobierno de tipo presidencial como el gobierno americano o el mexicano en donde el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se encuentran orgánicamente separados.

La Constitución Federal mexicana en ninguno de sus artículos establece expresamente que la forma de gobierno que adopta es la presidencial. No obstante sí acoge en su texto la nota definitoria de este sistema de gobierno: la elección popular por separado del presidente y de los legisladores del Congreso de la Unión en los artículos 51, 56 y 81. Al organizar la Constitución mexicana un sistema presidencial de gobierno, ha creado al mismo tiempo un sistema de control horizontal de poderes según se explicará extensamente en las lecciones 7 y 8.

El Poder Legislativo del Gobierno Nacional de México se divide en dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (artículo 50, CF). Los diputados son caracterizados en la Constitución Federal vigente como “representantes de la nación” (artículo 51, CF). La Cámara de Senadores se compone de representantes de los estados (artículo 56, CF).

Es pertinente señalar que el derecho constitucional mexicano y comparado de nuestro continente ha evolucionado notablemente desde que en los siglos XVIII y XIX los primeros constituyentes de América del Norte, Central y del Sur trataran de seguir con fidelidad las observaciones de Montesquieu sobre la división de poderes. Hoy en día se reconocen otros órganos del Estado, además de los tres poderes clásicos establecidos en el artículo 49 de la Constitución Federal. Es el caso de México, cuyo mapa institucional puede clasificarse de la siguiente manera:

- a) Órganos constitucionales: Poder Ejecutivo (artículos 80 al 92, CF); Poder Legislativo (artículos 50 al 79, CF); Poder Judicial (artículos 94 al 107, CF).
- b) Órganos de relevancia constitucional: Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo (artículo 79); Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial (artículo 100, CF).
- c) Órganos constitucionales autónomos: Fiscalía General de la República (artículo 102 A); Instituto Nacional Electoral (artículo 41, CF); Banco de México (artículo 28, CF); Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102 B, CF); Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (artículo 6, CF); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26, CF); Comi-

sión Federal de Competencia Económica (artículo 28); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26, CF); Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 6 B, CF).

Por cuanto a los órganos constitucionales clásicos –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, es de señalar que se deben a la concepción sobre la separación de poderes de Montesquieu que divide el poder como técnica de libertad o, lo que es lo mismo, para inhibir el autoritarismo que se facilita por la concentración del poder en una sola persona. La Constitución mexicana integra nítidamente este principio de tecnología política en el artículo 49. Por su parte, los órganos de relevancia constitucional son instituciones que en realidad se encuentran orgánicamente integradas dentro de los tres poderes clásicos, pero es tal su importancia para la operación sistémica del modelo constitucional mexicano, que se ha querido evitar que el legislador ordinario tenga la potestad de reducir su potencia mediante una simple ley ordinaria. Elevar a rango constitucional dichos órganos es, pues, una garantía institucional; pero es de señalar que tal objetivo también puede lograrse creando los órganos autónomos por medio de “leyes de desarrollo constitucional” que requieren para ser aprobadas de una mayoría calificada muy elevada de los miembros de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Finalmente, el mapa institucional del gobierno nacional de México se integra con los órganos constitucionales autónomos. Estos son órganos que –siguiendo el temprano ejemplo de los Estados Unidos y de Francia que es donde primeramente surgen– obedecen a una simple división de trabajo para cumplir mejor las funciones de alta complejidad técnica del Estado moderno, que requieren además de neutralidad política. Los órganos constitucionales autónomos, o simplemente órganos autónomos, no responden en manera alguna al control horizontal entre poderes propuesto por Montesquieu. Precisamente por esta última razón, en el ejercicio de sus atribuciones, los órganos autónomos no requieren la aquiescencia de otro poder para el perfeccionamiento de sus actos, requisito esencial de perfeccionamiento constitucional de la voluntad del Estado dentro del sistema de controles y equilibrios entre los dos poderes de impulso político del gobierno nacional, el Legislativo y el Ejecutivo. Elevar a rango constitucional dichos órganos ha sido la técnica para garantizar su autonomía; pero es de señalar como dijimos antes con respecto a los órganos de relevancia constitucional, que tal objetivo también puede lograrse creando los órganos constitucionales autónomos por medio de “leyes de desarrollo constitucional” que requieren para ser aprobadas de una mayoría calificada muy elevada de los miembros de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, lo que –al

tiempo que se convertiría en una potente garantía de su autonomía— haría innecesario tener que llevar a la Constitución Federal dichos órganos.

4. Los principios de la organización política de los estados

La Constitución Federal mexicana, en el artículo 41 y en el primer párrafo del artículo 115, obliga a los estados a organizar una democracia representativa sujeta a su respectiva Constitución Estatal. El sistema democrático representativo parte de la premisa fundacional de que el poder público reside en el pueblo, quien con su voto lo delega periódicamente a sus gobernantes, pero sujeto a la condición de que:

1. Se dirija en beneficio del interés general del pueblo.
2. Que el poder público se ejerza con apego a la Constitución y las leyes del estado.
3. Que el tesoro público se ejerza con honestidad y transparencia.
4. Que se rinda cuentas del ejercicio del poder y de la aplicación del tesoro público.
5. Que el gobernador y los altos funcionarios de su Gabinete, los representantes populares integrantes del Congreso estatal, los jueces del Poder Judicial, los cuerpos de gobierno de los órganos constitucionales autónomos, así como los miembros de los ayuntamientos, asuman responsabilidades políticas y penales, ya sea por el desvío o por negligencia en la gestión del poder y tesoro públicos de los ciudadanos de un estado.

La Constitución Federal mexicana, además, indica en su artículo 115 que los estados deben organizarse como repúblicas, es decir, no puede haber un rey al frente del gobierno de un estado. En el artículo 116 dispone que los estados deben organizarse como democracias; con separación de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; con forma de gobierno de tipo presidencial donde el gobernador es electo popularmente en forma directa y por separado de los legisladores del Congreso Estatal. También dispone que establezcan órganos autónomos.

5. Los principios de la organización política de la capital de la República Federal

El Gobierno del Distrito Federal ha sido y es objeto de una regulación constitucional especial en la Constitución original de 1917 y en sus sucesivas

reformas, debido a que en su territorio se asientan los poderes federales que, para operar con absoluta libertad, han de proveerse de ciertas garantías. Cabe señalar que la protección especial que se brinda al asiento de los poderes federales es una providencia asumida en todos los países organizados como federaciones, si bien el diseño varía debido a la historia política de cada país. En México se ha optado hasta la fecha por el modelo estadounidense, con adaptaciones sugeridas por la experiencia propia. Este modelo se caracteriza por establecer una protección especial sobre la ciudad donde se ubican los edificios que albergan a los Poderes de la Unión, consistente en la preeminencia del gobierno federal sobre el gobierno local. El modelo alternativo, el de la República Federal de Alemania, brinda protección especial a los edificios sedes de los poderes federales para garantizar la operación del gobierno nacional.

Nuestra Constitución vigente estableció en su origen un régimen que con claridad asumió que los poderes federales necesariamente debían contar con garantías políticas reforzadas para su operación libre –un blindaje constitucional especial– consistente en funcionar en un territorio determinado donde ejercerían un poder preeminente sobre el gobierno local. A dicho territorio se le denominó “Distrito Federal”. Por “distrito”, de acuerdo con el significado que le asigna el *Diccionario de la Lengua Española*, se entiende “cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos”.

El modelo adoptado por la Constitución de 1917, al suprimir mando de fuerzas armadas al titular del gobierno local, evitaba un choque militar entre gobiernos que compartirían ámbito territorial. Recuérdese de las lecciones 1 y 2, que el federalismo mexicano concibe un tipo de defensa extraordinaria del orden constitucional de la República de tipo militar *desde los estados*, que funcionó precisamente para restablecer el orden constitucional fracturado por el golpista Victoriano Huerta. Los constituyentes entendieron que este poder de defensa, en una desviación de su uso, podría llegar a dirigirse para abatir al Gobierno Nacional por simples diferencias ideológicas y de intereses políticos facciosos por el gobierno local. Es por esta razón que en el pasado se ha decidido que el gobierno local del Distrito Federal no tenga naturaleza de estado de la República y, por tanto, que su Poder Ejecutivo no ostente los mismos poderes constitucionales que el gobernador de un estado.

Hoy día se gobierna la Ciudad de México mediante un complejo sistema de competencias expresas distribuidas entre los Poderes de la Unión y los poderes locales indicado en el artículo 122, es decir, mediante un sistema

de distribución de competencias distinto al establecido en el artículo 124, en el que se señala que las competencias que expresamente no se confieran a las autoridades federales se entienden reservadas a los estados, y con un esquema igualmente distinto al dispuesto en el artículo 115, referido a las competencias de los ayuntamientos como gobiernos de los municipios pues el Distrito Federal no cuenta con municipios. Este régimen constitucional es provisional.

El Distrito Federal y los territorios federales fueron regulados por el Constituyente de Querétaro en el artículo 73, fracción VI de la Constitución de 1917. En dicho precepto se contemplaba que los habitantes del Distrito Federal serían gobernados por leyes emanadas del Congreso de la Unión que fungiría como Poder Legislativo local. Los ciudadanos y residentes de esta entidad federativa contarían con un Poder Judicial encargado de la aplicación de las leyes locales, cuyos integrantes serían nombrados por el Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo del Distrito Federal se encomendaba a un gobernador que era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Sin embargo, sí se reconocía al pueblo la potestad de elegir directamente a los miembros de los ayuntamientos de los municipios.

El artículo 73, fracción VI, experimenta una importante reforma en 1928, sobre la cual tomarán fundamento un conjunto de medidas legislativas que a partir de 1929 modificarían profundamente la forma de gobierno del Distrito Federal, hasta convertirlo en un Departamento Administrativo dependiente del Presidente de la República hacia la segunda mitad del siglo XX. Debido a tal reforma constitucional eventualmente se suprimen los municipios como división política básica en el territorio que sirve de sede a los poderes federales, y se convierten en delegaciones. El nombre de la nueva estructura de gobierno, “delegación”, afirmaba su naturaleza jurídica como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, como forma de organización administrativa, en la que sus titulares eran designados por el Presidente y ejercían el poder público por delegación de aquél. Ello significó que los ciudadanos de la capital de la República dejaron de elegir a sus autoridades locales.

El esquema descrito permaneció prácticamente inalterado por espacio de casi cinco décadas hasta los años ochenta del mismo siglo XX, en que el cambio del sistema político del país impulsado por la ciudadanía desde los estados y los municipios del país, incluyó la reasunción de derechos político-electorales de los ciudadanos que habitaban la capital de la República Federal. La prolongada devolución de derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal se emprende en 1987 bajo el liderazgo de Cuauhtémoc

Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo. Su movimiento político tiene como primer resultado la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal integrada por miembros electos democráticamente por el pueblo. Posteriormente, en 1993, se reconoce con rango constitucional la norma especial de gobernación de la capital de la República Federal, el “Estatuto de Gobierno”, que es el equivalente funcional de una Constitución Estatal. Finalmente, en 1996, se habilita a los habitantes de la capital de la República a elegir a su autoridad local, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, que comparte competencias de gobierno local con el Presidente de la República, especialmente en materias concernidas con la seguridad y el orden de la capital del país.

El esquema descrito es provisional. En 2010, año de celebración del centenario de la Revolución, se discute cómo se habrá de compaginar por un lado los derechos políticos de quienes habitan la capital de la República, y por otro la forma de gobierno local que permita las garantías de operación del gobierno compartido de todos los mexicanos que se ubica en la antigua Tenochtitlán, la gran Ciudad de México. Ello explica la diversidad de nombres que recibe en la Constitución vigente la capital del país: “Ciudad de México” cuando el énfasis se pone en las competencias locales, y “Distrito Federal” cuando se advierte la naturaleza jurídica especial del territorio que funge como sede de los poderes de la Unión.

6. *El sistema de distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados*

Como hemos visto desde que estudiamos brevemente la historia del federalismo de la Antigüedad en la Grecia del siglo V a. C., y su posterior tránsito al federalismo moderno de fines del siglo XVIII de los Estados Unidos, de los que abrevó el federalismo mexicano, la nota básica de identidad del federalismo es la garantía de autogobierno de sus entidades federativas, las cuales al mismo tiempo reconocen un gobierno compartido al que se denomina Gobierno Federal o Gobierno Nacional. La garantía del autogobierno y del gobierno compartido necesariamente requiere que la Constitución Federal contenga un sistema de distribución de competencias para el tratamiento de los asuntos públicos entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados, pues de no ser así reinaría la anarquía.

Como regla general la distribución vertical o territorial de competencias del federalismo mexicano se realiza mediante la distribución de las competencias legislativas. Ello es así porque, como es sabido desde el pri-

mer curso de Derecho constitucional, todos los actos de las autoridades ejecutivas o judiciales o de otra índole que incidan en la esfera jurídica de los gobernados necesariamente tienen que estar fundados en una ley emanada del cuerpo de representantes populares. Luego entonces, al establecer en la Constitución en qué puede legislar el Poder Legislativo nacional, podemos saber igualmente las áreas de responsabilidad para la ejecución y aplicación de dichas leyes que se pueden atribuir al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos, pues las competencias de ejecución y aplicación o gestión de las leyes vienen atadas a la potestad de legislar del Congreso de la Unión.

Dicho en otras palabras, en aquellas áreas en las que el Congreso puede legislar, es competente el Presidente de la República para ejecutar o gestionar la ley, o el Poder Judicial de la Federación para aplicarla, o el órgano constitucional autónomo competente.

El federalismo mexicano del siglo XXI cuenta con un sistema de distribución de competencias legislativas que liga “materias” y “territorio”. Las “materias” son aspectos de la realidad social del país sobre las cuales deben actuar los poderes públicos. La distribución de tareas por materias se puede establecer en la Constitución, ya sea que cada uno de los gobiernos actúe por separado sobre tal o cual materia, o en colaboración.

Además, hay un grupo de materias que son competencia del Gobierno Federal en las que éste puede convenir con los gobiernos estatales su tratamiento compartido. También los gobiernos estatales tienen un grupo de materias cuyo tratamiento forma parte de los poderes reservados, sobre las cuales los estados pueden convenir entre sí para gestionarlas en conjunto sin intervención del Gobierno Federal.

El “territorio” es el espacio físico del país sobre el cual un gobierno está constitucionalmente autorizado para actuar, es el ámbito espacial de validez de normas generales y actos de ejecución de las mismas. El espacio se divide en “federal” o nacional que comprende todo el territorio del país, y “estatal” que comprende el de los 31 estados, al que se le debe añadir el territorio del Distrito Federal, lo que integra en conjunto el territorio de las 32 entidades federativas.

Pues bien, la Constitución Federal, en su artículo 124, establece el sistema básico de distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados. Dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Las competencias del Gobierno Federal se enlistan expresamente en la Constitución, por lo que la doctrina identifica este sistema de distribución

como “sistema de lista” o de “competencias enumeradas”. La razón de hacer una lista de materias es que los constituyentes norteamericanos de Filadelfia debatieron y llegaron a la conclusión de que, sin una lista expresa de materias federales que actuara como límite de lo que el Gobierno Nacional podía hacer, éste terminaría por absorber todos los espacios que requieren tratamiento público, lo que reduciría en la misma medida la autonomía de los estados. Para evitar que esto sucediera se concibió el sistema por lista de competencias por materia para el Gobierno Federal, para que dicha lista funcionara como límite de lo que el Gobierno Nacional estaría habilitado a hacer, modelo que fue seguido por los constituyentes mexicanos de 1824, 1857 y 1917.

Así, pues, todas las competencias del Gobierno Federal mexicano son competencias que se encuentran enumeradas en una lista de materias contenida principalmente en el artículo 73 de nuestra Constitución Federal, pero también en otros preceptos de la ley fundamental. Las demás materias se encuentran “reservadas” para su tratamiento público por los gobiernos de los estados. De ahí que podemos hablar de un sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano que contempla “potestades” o “competencias enumeradas” para el Gobierno Federal, y “potestades” o “competencias reservadas” para los gobiernos de los estados.

Ahora bien, dentro de las competencias enumeradas del Gobierno Federal se pueden identificar tres tipos que se clasifican por la relación que guardan con las competencias de los estados. Éstas son: competencias exclusivas, competencias concurrentes y competencias coexistentes. Cabe agregar que la teoría constitucional del federalismo ha elaborado el concepto de competencias implícitas o potestades implícitas como instrumento para ejercer las tres anteriores.

A. Competencias exclusivas

Las “competencias exclusivas” se denominan así porque en ningún caso pueden incidir sobre ellas los gobiernos de los estados, son competencias absolutas del Gobierno Nacional. De la historia del federalismo expuesto en el capítulo I hemos podido conocer la razón por la cual se concibieron tales competencias, y por qué se delegaron en el Gobierno Federal. De acuerdo con nuestra Constitución Federal son, y han sido competencias federales exclusivas desde el siglo XIX, las siguientes:

1. Proveer la defensa nacional (artículo 73, XII a XV).
2. Conducir las relaciones internacionales (artículos 76, I a III; 89, III y X).

3. Garantizar el mercado único en el territorio de la República (artículos 73, IX; 117 y 118).
4. Garantizar los actos de autoridad de cada estado de la Federación en los demás (artículo 119, materia penal; artículo 121, materia civil y administrativa).
5. Garantizar la pervivencia del sistema político democrático en los estados (artículos 40; 76; 119).

Entre las competencias exclusivas destaca en primer lugar la defensa nacional (artículo 73, XII a XV). Ésta consiste en salvaguardar la integridad territorial de la República y la soberanía de los mexicanos. La defensa de la soberanía implica necesariamente la protección de su principal expresión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los enemigos de la nación pueden ser extranjeros —como lo fue Maximiliano de Habsburgo—, pero también connacionales que persigan fines políticos al margen de los mandamientos, procedimientos y normas establecidos en la Constitución —son perpetradores de golpes de Estado, como Victoriano Huerta, el asesino del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez—. Contra tales ataques a la integridad territorial de la República y a la integridad de la Constitución se organizan las fuerzas armadas de los mexicanos, cuyo comandante en jefe es el Presidente de la República (artículo 89, VI).

La segunda competencia exclusiva del Gobierno Nacional es la conducción de las relaciones internacionales. Dicha conducción se encomienda al Presidente de la República con el consejo y consentimiento de la Cámara de representación de los estados, el Senado de la República (artículos 76, I a III, y 89, III y X). Hacia fuera de México los estados de la Federación no existen, sólo se reconoce el Estado nacional mexicano cuyo representante es el Presidente de la República.

Las relaciones internacionales pueden implicar la firma de un tratado internacional, que, de ser ratificado por el Senado de la República previa negociación a cargo del jefe del Estado mexicano, adquiere carácter de ley dentro de México, o incluso un grado mayor si se trata de tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La tercera competencia exclusiva implica crear y mantener un mercado único en el territorio de toda la República Mexicana, como condición para que florezca la economía del país de acuerdo con los postulados del liberalismo económico. Dicha competencia para hacer de la República un mercado único, se traduce en la potestad de los poderes federales de legislar, establecida en el artículo 73, IX, para crear el mercado único nacional, y

defender dicha competencia ante los tribunales para evitar que las fronteras territoriales de los estados puedan servir de obstáculos al libre comercio dentro de la República. Esta cláusula constitucional se refuerza con la prohibición expresa a los estados en el artículo 117 de utilizar su autonomía para obstruir el mercado único de bienes y servicios en el país.

La cuarta competencia exclusiva del Gobierno Federal consiste en garantizar por medio de una ley general aprobada por el Congreso de la Unión los actos de autoridad de un estado con respecto a todos los demás, para que individuos de un estado puedan conducir actividades de toda índole, siendo lícitas, en otros estados. La implementación de la cláusula constitucional de reconocimiento sobre la validez interestatal de los actos de autoridad de los estados –denominada *full faith and credit clause* en el federalismo estadounidense–, del cual la adaptamos, tiene el fin de facilitar la vida privada y económica de los individuos de un estado de la Federación al cruzar las fronteras de su estado e ingresar en otros. Ello puede consistir, por ejemplo, en legislar para que las licencias de conducción de vehículos automotores expedidas en un estado sean reconocidas en otro, o que los títulos profesionales que expide la universidad pública de un estado tengan validez en los demás, o que las actas de registro civil de matrimonios de un estado sean reconocidos en todos los estados de la federación mexicana, o que los actos de derecho privado protocolizados por un notario público de un estado concreto sean tenidos por válidos en los demás. Para regular las actividades interestatales de individuos de la federación mexicana, tales como las descritas, se torna necesario expedir leyes federales. En caso de que el legislador federal no haya legislado un supuesto de hecho similar a los que arriba se han descrito, será el juez federal quien deba crear el derecho aplicable al caso concreto cuando se presente.

La quinta competencia exclusiva de los poderes federales consiste en la encomienda de garantizar la democracia y el respeto a los derechos humanos en los estados. Esta competencia se desdobra en dos modalidades: la intervención constructiva (artículos 44; 73, I, III, V y X, CF), y la intervención reconstructiva (artículos 119, en conexión con el 76, V y VI; y 89, I, CF).

La intervención constructiva se presenta cuando se crea un nuevo estado de la Federación dentro de los límites de los estados existentes. Ante este escenario los poderes federales deben conducir el proceso de formación del estado, y la constitución de su orden político, que obligatoriamente debe ser republicano y democrático representativo. Los poderes federales deben condicionar el proceso constituyente local para que en éste se cumplan las exigencias que la Constitución Federal impone a las Constituciones de todos los estados de la Federación.

Por separado la Constitución contempla la intervención reconstructiva que se ejerce cuando un estado de la República sufre un colapso constitucional. Ante un escenario así, la intervención reconstructiva busca reconstruir el orden constitucional local mediante las medidas que los poderes federales estimen apropiadas. Un estado sufre un colapso constitucional por ataques contundentes y sistemáticos al orden constitucional local que el propio estado no puede repeler por sí solo. En el siglo XIX los ataques al orden constitucional de los estados solían provenir de las fuerzas políticas locales que de la arena política saltaban al campo de batalla para resolver sus diferencias. En el siglo XXI el colapso constitucional de los estados proviene, sobre todo, de la acción del crimen organizado.

Para concluir este apartado interesa señalar que las cinco competencias federales arriba citadas son las que desde el origen del federalismo en México —pero igualmente en el norteamericano— se han considerado exclusivas por ser absolutamente necesarias para la pervivencia del federalismo. Con el paso del tiempo han surgido otras competencias federales exclusivas, entre otras razones por los adelantos de la ciencia y la tecnología, por ejemplo, la regulación de la aeronáutica y el uso del espacio aéreo; o la regulación del espacio para la radio y la televisión. Estas y otras nuevas competencias federales exclusivas han nacido a partir de las cinco competencias federales exclusivas esenciales, pero han llegado a cobrar tal entidad que ha sido necesario aprobar una regulación autónoma para cada una de ellas.

B. *Competencias concurrentes*

Las competencias concurrentes son aquellas competencias en las cuales, por disposición de la Constitución Federal, participan en el tratamiento público de una misma materia el gobierno nacional y los gobiernos de los estados. La Constitución no determina qué parte de la materia debe ser atendida por los poderes federales y cuál por los estados porque la Constitución asume que el fiel de la balanza para cada materia lo calibran las Cámaras del Congreso de la Unión. Para ello la Constitución Federal configura un sistema electoral anclado en los estados como circunscripción territorial electoral básica, con el fin de garantizar que los legisladores federales serán leales a los intereses de los estados sin dejar de velar por los intereses superiores de la nación.

Un ejemplo puede aclarar lo dicho: en el federalismo mexicano —como es común a todos los federalismos del mundo— la materia fiscal es concurrente pues ésta es la que permite el sostenimiento tanto del gobierno nacional

como de los gobiernos de los estados. La Constitución Federal, sin embargo, no señala qué porcentaje de la carga impositiva sobre los mexicanos debe ser captada por el gobierno nacional y cuánto por los estados. La Constitución Federal asume que tal distribución será racionalmente considerada por los legisladores federales que –por efecto del sistema electoral del federalismo, anclado en los estados como circunscripción territorial electoral– serán igualmente sensibles a la distribución territorial del presupuesto, es decir, la Constitución asume que el incentivo a los legisladores que mana del sistema electoral hará que éstos y el Presidente sean simultáneamente leales a los intereses de los estados y de la nación.

Además de la materia fiscal las competencias concurrentes del federalismo mexicano son: salud (artículo 73, XVI); educación (artículos 3; 73, XXV, XXVII); medio ambiente (artículo 73, XXIX-G); planeación territorial (artículo 73, XXIX-C); conservación, aprovechamiento y gestión del agua (artículos 4; 27; 73, XVII); comunicación terrestre (artículo 73, XVII); seguridad pública (artículo 73, XXIII); protección civil (artículo 73, XXIX-I); deporte (artículo 73, XXIX-J); turismo (artículo 73, XXIX-K); desarrollo económico y social (artículo 73, XXIX-D). Las materias concurrentes han crecido en número durante el siglo XX, tendencia observable no sólo en el federalismo mexicano sino en todos los federalismos del mundo. Pero es de aclarar que la única competencia concurrente que es absolutamente esencial en el federalismo de cualquier país es la materia fiscal, en tanto que permite en el tiempo la pervivencia del gobierno nacional y de los gobiernos de los estados.

Las competencias concurrentes implican un esfuerzo compartido para el tratamiento de la misma materia por el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados: una parte lo hace el Gobierno Federal y otra el gobierno de cada estado. En la mayoría de las materias que la Constitución señala como concurrentes la propia ley fundamental establece como responsabilidad del Congreso de la Unión –a través de leyes que denomina “generales”– determinar el segmento legislativo federal a partir del cual los estados pueden elaborar y aprobar el segmento legislativo estatal de la legislación concurrente.

Al ejercer la potestad de aprobar leyes generales, el Congreso de la Unión y el Presidente deben velar por mantener la potestad legislativa de los estados –la autonomía– pues un exceso por parte de ellos puede despojar a los estados de su poder de legislar en las materias concurrentes. El sistema electoral del federalismo, que se caracteriza por tener a los estados como circunscripción territorial electoral básica, es precisamente la garantía estructural para el equilibrio entre el gobierno de la nación y los gobiernos de los estados, que introduce incentivos particularmente visibles

al legislar leyes generales que distribuyen competencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados.

C. *Competencias coexistentes*

Las competencias federales coexistentes se distinguen porque son aquellas que por separado legislan, ejecutan y adjudican el gobierno nacional y los gobiernos de los estados, aun cuando se trata de materias exactamente iguales, como la materia sustantiva penal o las leyes de organización de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos federales y de los estados. Podemos representar estas competencias en el plano legislativo como dos líneas paralelas que no se tocan, mientras que las leyes aprobadas con fundamento en las competencias concurrentes son una sola línea en la que el Poder Legislativo nacional legisla una parte, y el Poder Legislativo de cada uno de los estados legisla otra.

Cabe señalar que no existe unanimidad entre la doctrina sobre cómo ha de nombrarse a este tipo de competencias, pues en algunos manuales de derecho constitucional sólo se distingue entre competencias enumeradas del Gobierno Federal y competencias reservadas de los estados, haciendo mención dichos tratadistas tan sólo de las competencias exclusivas por lo que respecta a las primeras.

D. *Competencias implícitas*

Las competencias implícitas son aquellas que debe ejercer el Gobierno Nacional para hacer cumplir las competencias legislativas expresas que le han sido conferidas por la Constitución según dispone el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución de la República. Tiene necesariamente que haber una competencia legislativa establecida en la Constitución Federal —exclusiva, concurrente o coexistente— para que exista la competencia implícita, cuya única razón de existencia es servir de instrumento para que se pueda cumplir la competencia sustantiva.

E. *Competencias reservadas de los estados*

Las competencias reservadas son las potestades atribuidas a los gobiernos de los estados para proveer las condiciones para una vida social ordena-

da y en paz mediante la intervención en cinco áreas que requieren necesariamente de tratamiento público:

1. Seguridad pública.
2. Orden público.
3. Moral pública.
4. Sanidad pública.
5. Prosperidad o bienestar público.

Los poderes reservados son *todos* aquellos que sean necesarios y convenientes para el tratamiento adecuado de los cinco rubros mencionados, razón por la cual en la doctrina constitucional norteamericana –nos dice Alan Tarr– se les conoce como “plenarios”. El alcance de tal potestad plenaria de los estados encuentra tres límites:

- a) Por una delegación expresa de una competencia al Gobierno Nacional que se encuentra en la lista de competencias enumeradas en la Constitución Federal (artículo 73 y demás), sea como competencia exclusiva, concurrente, coexistente o implícita, definición de competencia federal que a su vez delimita el campo de acción estatal.
- b) Por una prohibición expresa establecida sobre los estados en la Constitución Federal (artículos 117 y 118).
- c) Por los derechos fundamentales y libertades públicas de la Constitución Estatal, así como por los derechos humanos de fuente nacional e internacional, que sólo pueden ser restringidos por las autoridades estatales y municipales con fundamento en una ley del Congreso del estado.

En la teoría del federalismo las competencias o poderes “reservados” se llaman así porque al momento que los estados forman el gobierno nacional –como sucedió en México con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 en la que los estados impusieron como condición del proceso constituyente que no había más que la opción por el federalismo– los gobiernos de los estados en la Constitución Federal promulgada y publicada el 5 de octubre de 1824 se desprendieron de algunas de sus competencias y las transfirieron voluntariamente al Gobierno Nacional inscribiéndolas expresamente en una lista de competencias enumeradas, pero en el mismo acto constituyente se “reservaron” para sí todas las demás no establecidas en la lista atribuida al Gobierno Nacional. El *Diccionario de la*

Lengua Española asigna como significado de la palabra reservar el siguiente: “Separar o apartar algo de lo que se distribuye, reteniéndolo para sí o para entregar a otro”.

Nótese que las competencias o poderes reservados son *una atribución de potestad pública general o plenaria* para el logro de un objetivo genérico, no un conjunto de competencias definidas como sucede en el caso de las competencias enumeradas del Gobierno Federal. Para entender el concepto de competencias o poderes reservados como atribución de potestad pública plenaria, se tiene que recurrir a la historia. En el régimen monárquico español –al igual que en el inglés o el francés anteriores a sus respectivas revoluciones políticas– la “policía” era una función del Estado que ejercía el rey, quien podía delegar dicha tarea a sus funcionarios de la Colonia, entre los cuales destacaba el virrey de la Nueva España. La función de “policía” consistía en el deber del monarca de velar por la seguridad, el orden, la moral y la salud públicas, así como promover la prosperidad de la sociedad del reino español en ambos lados del Atlántico. El gobernado, a cambio, tenía el deber de obedecer a la autoridad. Así lo establecía el “contrato social” asumido por el pueblo –según la teoría del Estado que se formó en España en el siglo XVI–, concepción que sería cuestionada en la Edad Moderna. En la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 131, fracción decimotercera, atribuía como potestad de las Cortes “aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino”, y siendo el Estado de tipo confesional (católico) debía velar por la moral, cuestión compartida en *Los Sentimientos de la Nación*, la Constitución de Apatzingán de 1814 y la Constitución Federal de 1824.

El poder de policía lo ejercía el monarca español por medio de la legislación, de la ejecución de las leyes y la impartición de justicia que concentraba en su persona, y que él delegaba en sus funcionarios en la Nueva España. No había para ello división de poderes.

Cuando el pueblo mexicano y cada uno de los pueblos de los estados de la República Federal Mexicana “reasumieron” final y definitivamente su soberanía al concluir la fase armada de la Revolución de Independencia que condujo en 1824 a la implantación del régimen republicano y federal en sustitución del monárquico centralista, no se estableció la potestad de policía como competencia plenaria del Gobierno Federal sino que esta potestad se segmentó. Es en este momento que el concepto “poder de policía” se empieza a sustituir en el lenguaje constitucional para referirse a las “competencias o poderes federales”, por un lado, y las “competencias o poderes reservados”, por otro, pero en uno y otro caso subyacía en esa distribución el antiguo poder de policía del monarca –seguridad, orden, moral, sanidad,

prosperidad pública— que se había descompuesto en “materias” para poder hacer la correspondiente distribución entre los gobiernos. Por ejemplo, la seguridad pública se dividió en seguridad pública exterior e interior, de manera tal que la exterior pasó a ser competencia federal exclusiva con el nombre de defensa nacional; el orden público se mantuvo como una tarea eminentemente local, con la salvedad del Distrito Federal e islas de jurisdicción federal que se encomendó a los poderes federales como competencia coexistente; la moral pública igualmente permaneció como competencia local, salvo cuando se presentaba un conflicto jurídico que involucraba a individuos de dos o más estados; la sanidad se repartió y se delegó en el Gobierno Federal como competencia concurrente para su tratamiento en una escala territorial mayor a la estatal para responder a peligros tales como epidemias; la prosperidad pública se estableció como responsabilidad del Gobierno Federal para garantizar un mercado único en toda la República, y construir infraestructura de caminos que cruzaban varios estados para comunicar el territorio nacional, pero el estado se reservó la parte necesaria para contribuir a la prosperidad local, etcétera.

En consecuencia, el gobierno del estado en cada entidad federativa asumió el ejercicio del “poder de policía” que antes tenía encomendado el rey como potestad plenaria, sólo que sujeto al conjunto de condiciones derivadas del sistema federal, y del Estado constitucional y democrático de derecho que señalaba cómo se habría de ejercer el poder público por las autoridades. El gobierno de cada estado —con el concurso de sus tres poderes públicos, y de acuerdo con sus respectivas competencias— habían asumido el antiguo poder plenario del monarca de velar por la seguridad, el orden, la moral y la salud públicas, así como promover la prosperidad de la sociedad en su respectivo ámbito territorial, con la salvedad de: a) potestades concretas atribuidas al Gobierno Nacional, b) las prohibidas a los estados, y c) con la condición de que al ejercer el poder plenario se respetasen en cada estado los derechos fundamentales y libertades públicas de los gobernados inscritos en sus respectivas Constituciones estatales.

Entonces y ahora las competencias reservadas de los estados tienen que ver con cuestiones muy cercanas a la vida cotidiana de los individuos —la organización de la vida social entre vecinos—, en las que el lejano gobierno nacional no tiene en principio injerencia alguna, como puede ser el registro de matrimonio de una pareja, o la aprobación de un permiso de construcción para erigir su hogar.

Las competencias reservadas de los estados pueden ser de dos tipos: las “competencias reservadas en sentido estricto” y las “competencias reservadas concurrentes”. Las competencias reservadas en sentido estricto son

aquellas atribuidas únicamente a los gobiernos de los estados sin participación del gobierno nacional, mientras que las competencias reservadas concurrentes son aquellas en cuyo ejercicio participan ambos órdenes de gobierno.

Las competencias reservadas en sentido estricto no están establecidas en ninguna lista de la Constitución Federal y, siguiendo a Alan Tarr, podemos afirmar que tampoco requieren estar establecidas en las Constituciones de los estados. Recuérdese que el “sistema de lista” o de “competencias enumeradas” del Poder Legislativo del Gobierno Nacional se inventó como un límite frente al Gobierno Nacional, como una línea divisoria para evitar que el Gobierno Nacional extendiera sus actividades sobre el autogobierno de los estados; pero esta precaución no se justifica hacia dentro de los estados, de manera tal que en principio no existe razón para establecer una lista de competencias legislativas en la Constitución del estado. Cuando existe una lista de competencias en la Constitución local atribuidas al Poder Legislativo, ésta no tiene el mismo propósito de contención que la lista de competencias atribuidas por la Constitución de la República al Gobierno Federal, salvo que así lo señale expresamente la Constitución Estatal. El propósito de la lista de potestades legislativas contenida en una Constitución Estatal no es habilitar a los poderes públicos a actuar sino *obligarlos* a actuar en los rubros establecidos en la lista. En todo caso, cuando existe tal lista de obligaciones para los poderes públicos de los estados, la lista en ningún caso puede considerarse exhaustiva, cerrada, es sólo una lista enunciativa de obligaciones ineludibles de los poderes públicos del estado.

Los estados de la República Federal Mexicana ostentan “poderes plenarios” para: 1) brindar seguridad a los ciudadanos; 2) crear y hacer cumplir el orden público; 3) velar por la moral pública; 4) proveer la sanidad colectiva; 5) procurar el bienestar o prosperidad de los gobernados. “Plenario” significa —según el *Diccionario de la Lengua Española*— “lleno, entero, cumplido, que no le falta nada”. Ello quiere decir que a un gobierno estatal “no le hace falta nada” de potestades para hacer su cometido que es procurar el bienestar de los gobernados o, en palabras del siglo XIX, proveer la felicidad de los gobernados. Los gobiernos de los estados tienen todos los poderes públicos que le sean necesarios como medio para alcanzar el fin que es el bienestar o felicidad de los gobernados. Desde el siglo XIX dicha encomienda totalizadora, pero indeterminada, atribuida a los poderes públicos de los estados, se conoce en la teoría del derecho constitucional estatal como “poder de policía”.

El “poder de policía” puede definirse como la potestad para configurar el orden social o público por medio de leyes, y hacerlo cumplir, al propósito

de procurar el goce ordenado de los derechos y libertades de cada uno de los individuos que componen la sociedad política estatal. El “poder de policía” es un concepto jurídico indeterminado en tanto que en abstracto se señala como gran objetivo del gobierno estatal procurar el buen gobierno de la sociedad otorgándole una competencia totalizadora para su consecución.

Adviértase que no se debe confundir la función de policía con el órgano. En su origen la voz “policía” identifica una *función* del Estado; posteriormente, ya durante el Estado constitucional y democrático de derecho, la palabra policía se empezó a utilizar para identificar a uno de los agentes encargados de cumplir con esta función –“la policía”– de la misma manera que el poder de legislar o legislativo sirvió de nombre al órgano constitucional “Poder Legislativo”. Al día de hoy por “policía” debemos entender tanto una “función” como un “órgano” del Estado dependiente del Poder Ejecutivo. El *Diccionario Corominas* sitúa el origen de la palabra policía como función del Estado hacia 1399.¹ Por su parte la *Enciclopedia del Idioma* señala el uso habitual del vocablo –que provenía del latín *politia*, y éste del griego *politeia*– en los siglos XVI al XX, asignándole el significado que conserva hasta el día de hoy: “Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las ordenanzas establecidas”.²

Es muy importante subrayar una vez más que los “poderes plenarios” de los estados se refiere a la plenitud para alcanzar el objetivo señalado, pero dichos poderes están sujetos tanto al respeto a la lista de los derechos fundamentales de la Constitución del estado, como a la separación de poderes. La inclusión de un elenco de derechos en la Constitución del estado y el principio de la división de poderes actúan como técnicas complementarias para evitar el ejercicio arbitrario del poder público de los estados. El poder de legislar sobre las competencias reservadas se confiere a los representantes electos por el pueblo reunidos en una Legislatura; el poder de ejecutar las leyes se atribuye al gobernador del estado, y el poder de dirimir conflictos entre particulares, o entre un particular y un órgano público al Poder Judicial.

En este contexto de ingeniería constitucional para regular el ejercicio del poder se inscribe la “reserva de ley” como técnica básica de protección de los derechos humanos. Reserva proviene del verbo “reservar” que significa “Separar o apartar uno, algo de lo que se distribuye, reteniéndolo para sí o para entregarlo a otro”. Se reserva al legislador la potestad de

¹ Corominas, Joan, *Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana*, vol. III, Madrid, Gredos, 1976, p. 838.

² Alonso, Martín, *Enciclopedia del Idioma. Diccionario histórico moderno de la lengua española (siglos XII al XX), etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano*, t. III, Madrid, Aguilar, 1968, p. 3335.

configurar los derechos, potestad que, sin embargo, no puede afectar su contenido esencial. Los gobiernos de los estados tienen todos los poderes públicos que les sean necesarios como medio para alcanzar el fin que es el bienestar o felicidad de los gobernados, pero tal atribución de poderes está sujeta a la condición de que sea conforme con el catálogo de derechos humanos de la Constitución del estado. La “reserva de ley” es una protección constitucional que obliga a que todo acto de un poder público estatal que afecte los derechos fundamentales de las personas –como los que emite el gobernador y en general los funcionarios del Poder Ejecutivo Estatal o los ayuntamientos– deben estar fundados en una ley aprobada por el Congreso del estado. La reserva de ley es un derecho de los gobernados protegido por la Constitución Estatal; por la Convención Americana de Derechos Humanos en diversos preceptos, y por la Constitución Federal mexicana, en su artículo 16.

Finalmente, para concluir este apartado, habremos de referirnos a las “competencias reservadas concurrentes”. Sobre éstas cabe destacar que –a diferencia del federalismo estadounidense, pero en forma similar a como ocurre en el federalismo alemán–, las competencias concurrentes reservadas de los estados mexicanos están expresamente señaladas en la Constitución Federal en una lista de materias concurrentes. Las materias concurrentes son tratadas mediante una legislación compuesta por un segmento legislado por el Congreso de la Unión, y un segmento legislado por cada uno de los congresos de los estados, por ejemplo, en materia de asentamientos humanos: la Ley General de Asentamientos Humanos, que se complementa en un estado de la República con el respectivo segmento local, por ejemplo, en Tabasco con la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco, y en Chiapas con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas.

En las materias concurrentes se distingue la parte legislativa de la parte administrativa o de ejecución. En las materias concurrentes el Poder Legislativo nacional y los Poderes Legislativos locales legislan su respectivo segmento y ejecutan su respectivo segmento por separado. Sin embargo, cabe también la posibilidad de que la administración o gestión de la ley concurrente puede llegar a ser ejecutada por los estados vía convenio administrativo con la Federación. En materias concurrentes sólo se puede convenir sobre las potestades administrativas pues las potestades legislativas son absolutamente indelegables a los estados.

Cuando, por convenio, el Gobierno Federal transfiere a un estado la potestad de ejecución del segmento federal de legislación concurrente, el Gobierno Federal se reserva las potestades de supervisión y rectificación sobre dicho estado por lo que se refiere al segmento federal. Esta es una co-

laboración que se suele llamar por los especialistas como federalismo en fase descendente porque implica que baja del centro a la periferia.

El federalismo también puede ser de fase ascendente, es decir, de los estados hacia el gobierno nacional, como en la materia fiscal en la que los estados convienen que el Sistema de Administración Tributaria del gobierno nacional cobre impuestos que en principio son estatales. En el caso del federalismo ascendente la potestad de supervisión y rectificación de los estados sobre el Poder Ejecutivo Federal se realiza a través de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Por último cabe apuntar que las materias coexistentes pueden ser objeto de convenios administrativos de la misma manera que lo son las materias concurrentes, por ejemplo, el mantenimiento en prisiones estatales de delincuentes federales, o viceversa. Pero, en cambio, las competencias enumeradas exclusivas de la Federación no pueden en ningún caso ser objeto de un convenio administrativo de colaboración con los estados. Sólo las competencias concurrentes y las coexistentes pueden ser objeto de gestión compartida del Gobierno Federal con los gobiernos de los estados por vía de convenios administrativos con fundamento en la habilitación establecida en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal.

7. La cláusula sobre el reconocimiento horizontal del derecho de los estados

Cada estado goza de autonomía, lo que implica que su Congreso tiene el poder de expedir leyes, su Poder Ejecutivo de aplicarlas y su Poder Judicial de adjudicar el derecho en casos concretos a las personas que integran la sociedad civil estatal. Pero los individuos de un estado pueden moverse a otro porque todos los mexicanos, independientemente del estado en el que residan, tienen garantizado un derecho de libre circulación en la República Federal por disposición de la Constitución de la República (artículo 11, CF). Debido, por un lado, a la autonomía –legislativa, administrativa y judicial– de que gozan los estados y, por otro, al derecho fundamental de libre circulación de las personas (físicas o morales), establecido en la Constitución Federal, fue necesario introducir una cláusula constitucional para el reconocimiento de la validez interestatal (horizontal) de los actos de autoridad estatales en el artículo 121, siguiendo la experiencia en esta materia de los Estados Unidos, donde se conoce a dicha cláusula constitucional como *Full Faith and Credit Clause*. El precepto constitucional mexicano 121 dice:

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la

Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros o procedimientos y el efecto de ellos ...

La cláusula constitucional para el reconocimiento de la validez interestatal u horizontal de los actos de autoridad estatales puede ser identificada de manera elíptica como “cláusula de reconocimiento”.

8. *Las reglas de resolución de los conflictos de leyes verticales y horizontales del Estado Federal. Prevalencia y territorialidad*

Todas las Constituciones federales del mundo, incluida la Constitución mexicana, establecen un sistema de resolución de conflictos de leyes que va de la mano con el respectivo sistema de distribución de competencias legislativas. Al construirse en la Constitución de la República un sistema de gobernación compuesto, que, por un lado, crea un Poder Legislativo Nacional y, por otro, crea treinta y dos Poderes Legislativos subnacionales –a todos los cuales se les encomienda crear normas jurídicas–, es previsible que aun sin pretenderlo el trabajo legislativo de unos y otros va a producir colisiones de leyes. Es por esta razón que se tiene que erigir un sistema de resolución de conflictos de leyes que provea un cauce pacífico para su tratamiento.

Por efecto de nuestro sistema de distribución de competencias, en el federalismo mexicano se producen de manera inevitable dos tipos de conflictos de leyes, el conflicto vertical y el conflicto horizontal.

El conflicto vertical se refiere a la colisión que se produce entre una ley federal y una ley de una entidad federativa, y su regla de resolución se encuentra establecida en el artículo 133 de la Constitución Federal que determina la aplicación del “principio de prevalencia” del derecho federal sobre el derecho estatal. Ello quiere decir que en caso de choque entre dos leyes debe prevalecer la ley federal.

Es importante tener presente que la regla de conflicto se aplica tratándose de una ley federal legislada de conformidad con la Constitución Federal pero donde igualmente la ley estatal es también conforme a la Constitución Federal, es decir, no se trata de que la Federación haya invadido el marco de competencias legislativas estatales o viceversa, sino de un supuesto en que ambas leyes son perfectamente constitucionales.

La regla de conflicto vertical dispone que su efecto consiste en que la ley federal desplaza o desaloja a la ley estatal al aplicarse en el caso concreto, pero no anula la ley estatal. Un ejemplo hipotético puede aclarar este comentario. Por un lado, la Ley de las Fuerzas Armadas dispone como obli-

gación del ejército nacional cuidar la vida e integridad del comandante en jefe, el Presidente de la República. Por otro lado, la legislación urbanística del Distrito Federal puede autorizar la construcción de enormes rascacielos. Sin embargo, puede suceder que la Secretaría de la Defensa Nacional, por conducto de su titular, se oponga con argumentos racionales y razonables a que se construyan rascacielos alrededor de Los Pinos –que es la casa que habita el Presidente en la Ciudad de México– como medida preventiva para evitar atentados contra el Presidente mediante francotiradores que verían facilitado su objetivo al usar la altitud que les brinda un rascacielos para hacer blanco en el jefe del ejército mexicano que en Los Pinos se encuentra a ras de suelo. El mismo ejemplo se podría presentar en el caso del derecho urbanístico del municipio de Veracruz o de Boca del Río, que podría verse desplazado por la necesidad de los fuertes que como medios de defensa nacional mantiene en el puerto de Veracruz la marina mexicana.

En ambos ejemplos la regla de conflicto del artículo 133 que aplica un juez federal o local únicamente tiene el efecto de desplazar o desalojar al derecho estatal en este caso en particular, pero la competencia en materia urbanística estatal –legislativa y administrativa– se mantiene inalterada como competencia de los poderes del estado para regular toda la materia, con la sola excepción de este caso particular.

Corresponde ahora indicar los artículos de la Constitución Federal que incorporan la regla de conflicto horizontal que se materializa por el choque entre dos leyes estatales. Al respecto es importante recordar que la garantía de autogobierno de los estados en el federalismo significa que el Gobierno Nacional debe respetar la esfera de competencias de los estados, pero también cada estado debe respetar las competencias de los estados hermanos. En esto último consiste el “principio de territorialidad” que deben observar los estados de la República Federal. Las leyes de un estado sólo son válidas dentro de su territorio, pero deben ser reconocidas en los demás estados, *salvo que los derechos de dos estados sean incompatibles*. Es en este supuesto donde se torna necesario establecer una regla de conflicto de leyes de diferentes estados.

La cláusula de reconocimiento que comentamos en el apartado anterior no presenta problemas cuando los derechos de dos estados son similares. El problema radica cuando el derecho de un estado es diferente al de otro, es decir, una situación puede ser considerada legal en un estado pero ilegal en otro. Por ejemplo: en el estado A se permite el matrimonio civil entre personas del mismo sexo, mientras que en el estado B no se permite. Si conociendo tal diferencia entre ordenamientos jurídicos dos personas del mismo sexo se casan en el estado A y posteriormente se trasladan al estado B

—y pretenden que su acta matrimonial expedida por un juez del registro civil del estado A sea reconocida por las autoridades del estado B—, se produce el conflicto porque dicha pareja pretende darle efecto extraterritorial a la ley civil del estado A en el B. Esto indica la necesidad de buscar una vía de solución, que consiste en que el asunto sea resuelto por una ley federal, tal y como lo señala el artículo 121 de la Constitución Federal.

Cabe decir que una situación como la que se ha descrito no es infrecuente en los Estados organizados como federaciones. Se presentó en el siglo XVIII desde los orígenes del federalismo en los Estados Unidos, porque las leyes civiles de algunos estados permitían la esclavitud y las de otros estados no. Más recientemente, en la década de los sesenta del siglo XX, algunos estados del sur de la Unión Americana prohibían el matrimonio entre parejas de razas diferentes —negros y blancos— mientras que en los estados del norte no se contemplaba tal prohibición. En el federalismo mexicano ninguna de estas dos situaciones se presentó porque desde la primera Constitución Federal, que data de 1824, la esclavitud se prohibió, y por cuanto a los matrimonios interraciales, los derechos civiles de los mexicanos fueron garantizados por igual a todos independientemente de su color de piel, entre ellos, contraer matrimonio y formar una familia.

Volviendo al comentario sobre el artículo 121 de la Constitución Federal mexicana, cuando se trata de personas físicas o morales de dos estados diferentes, el asunto deja de ser local y se convierte en federal para poder abrir la vía de solución del conflicto de leyes horizontal. Siguiendo con el ejemplo anterior, en materia civil nos podemos plantear el siguiente escenario hipotético: Pedro de Baja California (B) se une en matrimonio con Juan —que es chilango— por la vía civil en el Distrito Federal (A); en Baja California sólo se permite la unión civil entre personas de sexo diferente, en cambio en el Distrito Federal el matrimonio civil entre homosexuales está permitido, por lo que Pedro y Juan deciden celebrar la ceremonia en la capital de la República y establecer en este último sitio su hogar. Al poco tiempo fallece Pedro, que en su tierra natal tiene varios bienes inmuebles, pero muere sin haber hecho testamento —y la legislación local no le reconoce el carácter de cónyuge a Juan—. De conformidad con el artículo 121 constitucional, en este caso el juez deberá aplicar la legislación civil federal aprobada por el Congreso de la Unión para dar solución a este tipo de cuestiones de personas de diferentes estados. Si el supuesto hipotético no está contemplado por el legislador federal, el juez federal debe crear el derecho aplicable al caso concreto.

A este respecto recuérdese lo que se señaló líneas arriba sobre las competencias exclusivas de los poderes federales. La cuarta competencia, se

dijo, consiste en garantizar los actos de autoridad de un estado con respecto a todos los demás para que individuos de un estado puedan conducir actividades de toda índole, *siendo lícitas*, en otros estados. La implementación de la cláusula constitucional sobre reconocimiento de la validez interestatal de los actos de autoridad estatales, denominada aquí elípticamente como “cláusula de reconocimiento”, tiene el fin de facilitar la vida social y económica de los individuos de un estado de la Federación al cruzar las fronteras de su estado. Ello puede consistir, por ejemplo, en garantizar que las actas de registro civil de matrimonios de un estado sean reconocidos en los demás, o las licencias para conducir automóviles. Para regular las actividades interestatales de individuos de la federación mexicana, tales como las descritas, frecuentemente se torna necesario expedir leyes federales que indiquen qué es lícito y qué no. Dichas leyes federales versan sobre materias reservadas a los estados, como el derecho de familia, que sólo se tornan de la competencia federal única y exclusivamente para regular casos interestatales.

La competencia legislativa del Congreso de la Unión deja a salvo la competencia de cada estado de establecer su legislación local de acuerdo con su propia concepción moral, es decir, no implica que la competencia legislativa federal desapodere al Congreso de cada estado para legislar, en este caso en materia familiar y testamentaria civil. Cada estado tiene su propio “espacio constitucional” de ejercicio de configuración legislativa que se encuentra garantizado por la Constitución Federal, que cuando afecta derechos fundamentales tiene como condición que no descienda del mínimo federal.

Las reglas para resolver el conflicto horizontal de leyes están previstas en la Constitución Federal según la materia de que se trate. Por cuanto a la materia penal está contemplada en el artículo 119, segundo párrafo; la materia civil en el artículo 121, y la económico-administrativa en los artículos 73, fracción IX, 117 y 118.

Los ejemplos pueden ser la mejor herramienta para comprender cómo se producen y cómo se resuelven este tipo de conflictos por el principio de territorialidad. Con ello en mente pongamos el caso del aborto por disposición libre de la mujer hasta antes de las 14 semanas de gestación, que se puede permitir en el estado A mientras que en el estado B está prohibido, salvo en los casos de violación o del llamado aborto terapéutico. Si una mujer que reside en el estado B se practica allí un aborto por su deseo de no tener hijos, y posteriormente pretende evadir la acción de la justicia penal del estado B trasladándose al estado A donde el aborto no es considerado un delito, la regla de conflicto horizontal del artículo 119, segundo párrafo, nos dice que las autoridades del estado A deben poner a la fugitiva a disposición de las autoridades del estado B.

9. *Los principios de operación de las relaciones intergubernamentales en el Estado Federal*

El federalismo, tanto moderno como de la Antigüedad, pero sobre todo el federalismo de nuestros días, ha operado sobre la base de ciertos principios que permiten que el Estado Federal pueda acometer, a través de sus diferentes gobiernos, tareas de interés general como de interés particular de un estado o regional de varias entidades federativas. El más elemental de tales principios es el principio de cooperación o colaboración entre los diferentes gobiernos. La cooperación o colaboración entre gobiernos es la esencia misma del sistema federal. Hablar de federalismo había sido siempre entendido como sinónimo de colaboración entre gobiernos para acometer objetivos compartidos. En siglos pasados el federalismo podía operar perfectamente por separado mediante el autogobierno de los estados que velaban por sus propios intereses, y por la gestión común de los intereses generales encomendados al gobierno de la nación en exclusiva, razón por la cual se le conoció como “federalismo dual”. Pero hoy día tal forma de gestión por separado o dual de los asuntos públicos es ineficaz e ineficiente, por lo que la colaboración entre gobiernos se ha incrementado exponencialmente, a grado tal que el principio de colaboración ha sido introducido expresamente en el texto de la Constitución y que el federalismo de hoy se conoce como “federalismo cooperativo”, para distinguirlo del “federalismo dual” de épocas pasadas.

En nuestro tiempo los asuntos que requieren gestión pública son sumamente complejos. Se componen de materias que de acuerdo con la Constitución Federal corresponden a diferentes órdenes de gobierno pero que en la realidad física se superponen. Ello ha hecho necesario privilegiar la cooperación entre gobiernos en sede administrativa, es decir, en el seno de los Poderes Ejecutivos. La nueva realidad de nuestro federalismo es tan evidente que incluso ha surgido una instancia especializada de relaciones intergubernamentales de carácter permanente que se llama Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), y que –al igual que en el federalismo estadounidense o el canadiense– no aparece reconocida en la Constitución Federal pues no hay necesidad de que así sea para que los estados puedan cooperar en tareas comunes.

Las relaciones intergubernamentales del federalismo cooperativo se orientan tanto por principios escritos en la Constitución como por principios no escritos para operar adecuadamente. Estos son:

1. Cooperación:
 - a) Horizontal: entre estados.
 - b) Vertical: entre el Gobierno Federal y los estados.
–Coordinación.
2. Subsidiariedad:
 - a) Ascendente.
 - b) Descendente.
3. Solidaridad.
4. Lealtad federal o corresponsabilidad.

A. *Principio de cooperación o colaboración*

Este principio ordena obrar juntos a los gobiernos para el tratamiento de los asuntos públicos que son responsabilidad de los dos órdenes de gobierno. La cooperación puede ser entre estados, por lo que se le conoce como cooperación horizontal, y cooperación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos de los estados a la que se llama cooperación vertical.

Cabe señalar que la colaboración vertical –e incluso la coordinación– puede ser ordenada por la Constitución y una ley general. Pero también puede ser convenida sólo por lo que se refiere a las competencias de naturaleza administrativa como lo dispone el artículo 116, fracción VII, de la Constitución Federal. La distribución constitucional de competencias legislativas es, en cambio, inamovible y no puede ser objeto de convenio de delegación. Solo se puede convenir la gestión o ejecución de leyes federales por los estados en materias concurrentes o coexistentes, es decir, se pueden concertar convenios administrativos para que el aparato burocrático de los estados ejecuten parcial o totalmente leyes federales, en cuyo caso la Federación se reserva la potestad de supervisión y rectificación de las tareas que por delegación ejecuta el aparato administrativo de un estado.

Es necesario establecer normas para regular las relaciones intergubernamentales de acuerdo con el principio de cooperación y todos los demás principios comentados en este apartado, para que sirvan de guía para su operación. Pero, además, para la resolución de conflictos en caso de que éstos se presenten, tarea pendiente a cargo del Congreso de la Unión. Como apunta el profesor José María Serna de la Garza, en México debe adaptarse una Ley General de Convenios Administrativos sobre Relaciones Intergubernamentales para gestionar armónicamente nuestro federalismo cooperativo.

El federalismo cooperativo se distingue por privilegiar esquemas de resolución de conflictos intergubernamentales por vía amistosa mediante el

arbitraje de una institución de naturaleza política, y sólo en última instancia por vía jurisdiccional. En este sentido la Conago o el Senado pueden actuar como árbitros de las relaciones intergubernamentales, pero queda abierta la posibilidad de que un órgano jurisdiccional como el tribunal de justicia administrativa u otro tribunal federal competente puedan resolver un conflicto entre estados derivado de un convenio administrativo, con fundamento en la Constitución e, idealmente en un futuro cercano, en la Ley General de Convenios Administrativos sobre Relaciones Intergubernamentales.

a. Coordinación

La colaboración entre más de dos gobiernos necesariamente exige coordinación. Coordinar es concertar medios y esfuerzos para una acción común. Cuando se trata de cooperación horizontal son los propios estados los que acuerdan la instancia y el procedimiento de coordinación, así como de evaluación de la acción común. Cuando la cooperación es vertical, por regla general la coordinación recae en el Gobierno Federal —por ejemplo en el caso de atención a la población afectada por desastres naturales— pero puede venir ya ordenada por la Constitución o en leyes generales.

B. Principio de subsidiariedad

Este principio se refiere a la transferencia de tareas de un orden de gobierno a otro, bajo la consideración de que el gobierno que recibe las tareas transferidas está mejor equipado en capacidades institucionales y ámbito territorial de competencias, para el tratamiento más eficaz y eficiente de un asunto público.

El principio de subsidiariedad puede ser “ascendente” o “descendente”, según se trate de transferir responsabilidades hacia el Gobierno Nacional que el ámbito inferior —el estatal— no puede atender adecuadamente, o descendente cuando es el Gobierno Nacional el que transfiere tareas a uno o varios gobiernos de los estados.

C. Principio de solidaridad

Este principio expresa la adhesión —espontánea o a petición expresa de parte—, de un gobierno a la causa de otro u otros gobiernos de la República,

para apoyarlos a cumplir satisfactoriamente el deber público asignado constitucionalmente al gobierno obligado de que se trate. Un ejemplo de ello se presenta cuando un estado de la República, por acuerdo con otro, se obliga a atender a las personas provenientes de otro estado en su sistema de salud y hospitales públicos, por razón de cercanía geográfica de los usuarios, por ejemplo, en el caso del norte de Chiapas los residentes de los municipios de Pichucalco y Reforma pueden ser cubiertos de sus problemas de salud de mejor manera por los hospitales especializados situados en la capital del estado de Tabasco.

D. Principio de lealtad federal o corresponsabilidad

Es un principio no escrito en el federalismo mexicano pero inmanente a todo sistema federal, que exige que cada orden de gobierno –estatal y nacional– debe ejercer sus competencias constitucionales no sólo considerando cumplir satisfactoriamente con su propia responsabilidad constitucional, sino –más aún– haciéndolo de tal manera que facilite que el otro orden de gobierno pueda cumplir con las suyas igualmente. El principio de lealtad federal se corresponde con el principio de la buena fe del derecho civil que opera en las relaciones entre personas. Este supuesto puede ser ilustrado por la gestión que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) hace de las presas hidroeléctricas situadas en los altos de Chiapas (Angostura, Chicoasén, Peñitas), que ciertamente deben producir energía como mandato constitucional que debe cumplir el gobierno federal, pero de manera tal que al desfogar dichas presas para producir energía no inunde a los residentes del estado de Tabasco, cuya protección física y patrimonial es competencia del gobierno del estado de Tabasco.

10. El sistema electoral de la República Federal

El sistema electoral es el conjunto de normas técnicas por medio de las cuales se transforman los votos de los ciudadanos en cargos públicos de elección en los Poderes Legislativos, Ejecutivos y ayuntamientos de los estados de nuestra República Federal. El federalismo mexicano, como los demás existentes en el mundo –y al igual que los Estados políticamente centralizados–, necesariamente va a configurar un sistema electoral que garantiza la representación de los gobernados.

El sistema electoral de nuestra República Federal se va a diferenciar de los Estados políticamente centralizados como Francia o Chile, por dos ca-

racterísticas. La primera y más obvia es que en el federalismo se tiene que construir un sistema electoral dual: uno para elegir a las autoridades nacionales, y otro sistema electoral paralelo para elegir a las autoridades de cada uno de los estados. La segunda característica —esta menos obvia— es que el sistema electoral de la República Federal va a configurar un sistema para elegir a las autoridades nacionales, con tres propósitos: en primer lugar, garantizar la adecuada representación de los estados como entidades políticas, para permitir que éstas puedan promover y defender sus intereses en los recintos oficiales y pasillos del poder de la capital de la República Federal, donde se toman las decisiones políticas que afectan a todos los mexicanos. En segundo lugar, el sistema electoral busca garantizar que las autoridades federales no invadan la autonomía de los estados al ejercer cotidianamente el poder público mediante la introducción de un fuerte incentivo de autocontención. En tercer lugar, el sistema electoral va a garantizar la igualdad entre los estados grandes y pequeños en la toma de las decisiones públicas federales, para que las cargas y beneficios de los mismos se distribuyan equitativamente.

Para lograr los dos primeros propósitos aludidos, el sistema electoral del federalismo mexicano configurado en las Constituciones federales de 1824, 1857 así como en la de 1917 en su versión original —es decir, no reformada— va a introducir incentivos dirigidos a quienes pretendan acceder y mantener un cargo de elección federal, estableciendo: 1) a los estados como circunscripción geográfica básica para elegir a las autoridades nacionales, y 2) el mecanismo de la reelección.

En el gran diseño del arquetipo federal el Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras que legislan para toda la República, y que, además, distribuye el presupuesto federal entre todas ellas, se integra con miembros electos en los diferentes estados. En su versión original de 1917 los senadores de la República se elegían por estados, para lo cual los candidatos al Senado debían ofrecer a los electores de sus respectivos estados lo que estaban dispuestos a hacer para promover y defender los intereses del estado que pretendían representar si llegaban al Congreso de la Unión. Adicionalmente, los senadores que habiendo sido electos para un periodo constitucional pretendían mantener el cargo por otro adicional, debían acudir una vez más a pedir el voto del pueblo, cita en la cual éstos debían rendir cuentas a los ciudadanos de cómo habían defendido los intereses de su estado.

Por otra parte, también en su versión original de 1917, la Constitución establecía que para elegir a los diputados federales los estados se dividían en “distritos federales” para que en cada distrito federal se eligiera a un diputado federal. Para lograr ser electo, al igual que los senadores, los candida-

tos a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debían proponer a sus electores lo que harían por ellos mediante la legislación y presupuestos federales una vez llegados al Congreso Federal. Los diputados federales, una vez electos, podían desentenderse de la oferta hecha ante sus electores. Pero al momento de acudir el diputado federal a buscar por una segunda o tercera ocasión el voto popular de su distrito electoral federal —en la cita con los ciudadanos por la reelección— los electores tendrían elementos para valorar si efectivamente el diputado federal había promovido y defendido los intereses de su distrito electoral y entidad federativa, además de los intereses nacionales.

En efecto, el sistema electoral del federalismo, como sugiere Herbert Weschler en su estudio clásico, no sólo va a atender aspiraciones de la mejor representación política posible de los ciudadanos individualmente considerados —pues esto no lo distingue de los sistemas electorales de los Estados centralizados—, sino que también va a considerar cómo garantizar la representación territorial en el gobierno nacional para mantener la vitalidad del federalismo.

Nos explica Wechsler que los constituyentes de Filadelfia incluyeron una serie de dispositivos técnicos para evitar que el potente gobierno federal que estaban por crear terminara por cubrir el espacio público reservado a los estados. Para ello concibieron el sistema de listas de materias de competencia federal que antes hemos comentado, pero reforzado con un sistema electoral adecuado para la promoción y defensa de los intereses de los estados en tanto que las autoridades nacionales serían electas por los ciudadanos de los diferentes estados.

En el caso del federalismo mexicano el anclaje territorial a los estados del sistema electoral fue todavía más intenso que el del federalismo estadounidense, pues además de requisitos de nacionalidad, expresamente se exigía en la Constitución Federal y en las Constituciones de los estados rigurosos requisitos de oriundez o residencia de los candidatos para evitar que los representantes de los estados proviniesen de otro lugar, concretamente que fuesen enviados desde la Ciudad de México. Se buscaba con ello evitar el esquema de la Colonia, en la cual los gobernantes de las provincias mexicanas eran enviados desde Madrid o desde la Ciudad de México, sede del Virreinato de la Nueva España.

La explicación de la lógica del gran diseño del arquetipo federal al que se debe el sistema electoral del federalismo tanto estadounidense —como del mexicano que en este punto lo emuló— la ofrece James Madison en los ensayos X, XXXIX y XLV de *El Federalista*. En este último ensayo Madison plantea el objeto de su disertación con la siguiente cuestión: “Habiendo

demostrado que ninguna de las competencias que se transfieren al Gobierno Federal es innecesaria e inconveniente, la siguiente cuestión que debe considerarse es si todo el conjunto de ellas representará un peligro para la parte de autoridad que conservan los diferentes estados”. La respuesta proveída por Madison es que el Gobierno Federal no sería un peligro para las potestades reservadas de los estados, porque los miembros del Congreso y el Presidente serían electos por los ciudadanos de los diferentes estados quienes, si advertían un sesgo imprudentemente centralizador por parte de las autoridades nacionales, contrario a los intereses de los estados, debían reaccionar mediante su voto.

Un problema real nos puede ayudar a comprender con facilidad el planteamiento de James Madison, aplicable punto por punto para el caso de la República Federal Mexicana del siglo XXI: de acuerdo con nuestra Constitución –como lo es también para la estadounidense–, la materia fiscal es concurrente entre la Federación y los estados. La Federación y los estados tienen derecho a captar ingresos y a proyectar sus gastos. Pero la Constitución Federal mexicana, siguiendo el ejemplo estadounidense, no determina qué porcentaje de ingresos debe captar la Federación y qué tanto los estados; tampoco dice qué porcentaje de ese dinero captado debe gastar la Federación y cuánto los poderes de los estados. Si nos vamos por el lado del gasto, ¿acaso lo óptimo es que la Federación gaste un 20% y los estados un 80%, o acaso la proporción adecuada es la inversa? ¿Un 60% y un 40%? ¿Un 50% y 50%? En realidad no existe una proporción óptima que pueda servir de una vez y para siempre para definir el porcentaje que debe gastar la Federación y cada uno de los estados, ni siquiera los economistas son capaces de ponerse de acuerdo en ello. El porcentaje varía en el tiempo porque con el tiempo varían las necesidades públicas y la forma para darles un tratamiento más eficaz y eficiente de acuerdo con las teorías económicas dominantes.

¿Quién debe definir entonces en la República Federal la mejor aproximación al óptimo en cada periodo histórico sobre materia fiscal? ¿Y de educación, o de planeación urbana, y en general de todas las materias concurrentes señaladas en nuestra Constitución? ¿Acaso la Corte, como señalan algunos constitucionalistas, pretende erigirse en el “intérprete supremo de la Constitución”? La respuesta es un rotundo “no”, de acuerdo con el diseño explicado por James Madison que adaptaron nuestros muy ilustrados constituyentes federalistas de 1857, así como los constituyentes de 1917 que reformaron la Constitución.

De acuerdo con el diseño de ingeniería constitucional del federalismo estadounidense y mexicano, quienes deben calibrar el fiel de la balanza en

las relaciones federales para desplazar hacia el centro o hacia la periferia cada una de las competencias concurrentes, son las Cámaras del Congreso de la Unión en conjunción con el Presidente; no la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La confianza que se deposita en este mecanismo para ajustar el equilibrio que a todos más conviniera, reposa en el diseño electoral por medio de la cual se eligen las autoridades nacionales.

Para mantener la salud del sistema compuesto de gobernación, el sistema electoral de la República Federal introduce fuertes incentivos para que los congresistas nacionales respondan a los intereses de sus respectivos territorios: el primero de ellos es la exigencia que los candidatos que se registran para competir por el cargo sean originarios o residentes del lugar que pretenden representar, para garantizar con ello su sensibilidad a los problemas y aspiraciones de quienes habitan en dicho espacio territorial; el segundo incentivo es la definición de la geografía electoral para elegir a todas las autoridades legislativas nacionales, tomando siempre como base a los estados; el tercer incentivo para mantener la sensibilidad territorial de los congresistas es el mecanismo de la reelección.

Cabe señalar que la necesidad del sistema electoral del federalismo anclado a los estados como unidades de su geografía electoral también resulta imprescindible para desempeñar otras funciones, además de calibrar el fiel de la balanza en las materias concurrentes. Entre éstas podemos citar la interpretación de los derechos fundamentales en las relaciones entre personas de diferentes estados. Como en el caso de la materia fiscal, un ejemplo hipotético puede igualmente ilustrar la importancia de lo que venimos comentando. En materia civil, el ejemplo puede ser uno hipotético que ya hemos utilizado con anterioridad para explicar los alcances del principio de territorialidad como regla de conflicto horizontal: Pedro de Baja California se une en matrimonio con Juan —que es chilango— por la vía civil en el Distrito Federal; en Baja California sólo se permite la unión civil entre personas de sexo diferente, en cambio en el Distrito Federal el matrimonio civil entre homosexuales está permitido por lo que Pedro y Juan deciden celebrar la ceremonia en la capital de la República y establecer en este último sitio su hogar. Al poco tiempo fallece Pedro que en su tierra natal tiene varios bienes inmuebles, pero muere sin haber hecho testamento. Juan trata de ejercer entonces sus derechos de viudedad y ser considerado heredero de la fortuna de Pedro, pero las autoridades bajacalifornianas no reconocen la condición civil en la que fundamenta su pretensión. De conformidad con el artículo 121 constitucional, en este caso el juez deberá aplicar la legislación civil federal aprobada por el Congreso de la Unión con fundamento en la cláusula de reconocimiento. El Congreso de la Unión está formado

por representantes electos en todos los estados, de manera tal que una cuestión moralmente indeterminada es resuelta por el voto de los ciudadanos de los diferentes estados, quienes pueden enviar al Congreso una mayoría de congresistas progresistas –que aceptarían la unión entre personas del mismo sexo– o conservadores, que no la aceptarían. Formar una familia es un derecho humano que todos los estados están obligados a respetar, pero el concepto de familia heterosexual puede variar, no es parte del contenido esencial del derecho a formar una familia en esta etapa del desarrollo ético de nuestro país y del mundo occidental.

A este respecto recuérdese lo que ya se señaló sobre las competencias exclusivas de los poderes federales: la cuarta competencia, se dijo, consiste en garantizar los actos de autoridad de un estado con respecto a todos los demás para que individuos de un estado puedan conducir actividades de toda índole, *siendo lícitas*, en otros estados. Para regular las actividades interestatales de individuos de la federación mexicana, tales como las descritas, frecuentemente se torna necesario expedir leyes federales. Dichas leyes federales versan sobre materias reservadas a los estados, como el derecho de familia y testamentario, que sólo se torna de la competencia federal única y exclusivamente para regular casos interestatales. El problema se presenta, como en el ejemplo utilizado, cuando en un estado un acto es considerado lícito –matrimonio entre personas del mismo sexo–, y en otro estado no es considerado lícito, supuesto en el que la licitud la deben determinar los poderes federales a través de legislación federal. El sistema electoral de la República Federal permite que al legislar en materia civil interestatal los representantes populares y los senadores de ambas entidades federativas –en este caso Distrito Federal y Baja California– se pronuncien sobre la licitud o no de los matrimonios entre personas del mismo sexo cuando involucran actos jurídicos de diferentes estados. Al no existir una respuesta única y verdadera para una cuestión moral como la que suscita los matrimonios entre personas del mismo sexo, son los representantes populares federales los que deben decidir en función del uso moral de sus respectivos estados, quienes a su vez son influidos por los ciudadanos que expresan su talante progresista o conservador a través de sus votos.

Los dos ejemplos que presentamos no son los únicos en los cuales las autoridades legislativas federales deben intervenir con la sensibilidad propia de representantes de las entidades territoriales. En total se identifican diez situaciones previstas en la Constitución, en las cuales la sensibilidad territorial de las autoridades nacionales es indispensable para mantener el equilibrio en las relaciones entre el Gobierno Nacional y los gobiernos de los estados, sensibilidad que el diseño del sistema electoral del federalismo

introduce al anclar la elección de las autoridades legislativas nacionales en los estados.

Primero. Los congresistas federales deben mantener la soberanía de los estados por medio de la inscripción de un ámbito irreductible de competencias en una Constitución escrita y rígida. Los congresistas federales son parte del Poder Revisor de la Constitución y al modificar el texto constitucional por virtud del cual pueden decidir otorgar más competencias al gobierno federal –sobre todo mediante la adición del artículo 73–, deben hacerlo considerando que no pueden cruzar un punto en el cual vacíen de competencias a los gobiernos de los estados.

Además, al momento de proponer la adopción de nuevas adiciones o reformas a la Constitución, los congresistas federales deben mantener la potencia de los gobiernos de los estados como controladores verticales del poder. El federalismo, como ha sido señalado en las lecciones 1 y 2 de esta obra, obedece también a un diseño de control vertical del poder. Bajo este entendido se considera que es una garantía para el sistema de control político que el gobierno nacional –como sujeto controlado que es– no pueda por sí solo anular la capacidad de control de los estados mediante la erosión progresiva (o abrupta) de sus competencias reservadas, y de su potestad fiscal, pues los estados son los controladores verticales del Gobierno Nacional.

Segundo. Los congresistas federales –los senadores– conjuntamente con el Presidente, obligan a los Estados Unidos Mexicanos a través de los tratados internacionales que signan. Ello suele afectar el orden jurídico de las entidades federativas que deben sujetarse a las obligaciones internacionales que se han adquirido.

Tercero. Los congresistas federales –con el Presidente– elaboran y aprueban las “leyes generales” o “leyes de bases” de la República, mediante las cuales se delimita el segmento federal y el segmento local de una norma de la Federación que regula una competencia concurrente. La Constitución atribuye a los legisladores federales la potestad de trazar la línea divisoria a partir de la cual inicia, literalmente, en cada materia concurrente concreta, la autonomía de los estados.

Por si esto fuera poco, la competencia del Congreso Federal de definir los ámbitos estatales de competencia legislativa en materias concurrentes trae aparejado necesariamente la potestad implícita de supervisar y evaluar el desempeño de las leyes generales por sus resultados y, en consecuencia, determinar los medios de rectificación que sean conformes a la Constitución y a la separación vertical o territorial de poderes.

Cuarto. Los congresistas federales configuran el derecho civil federal que sólo se aplica en territorios federales como las islas o las aeronaves que navegan con bandera mexicana, o cuando se produce un conflicto de naturaleza civil entre individuos de diferentes estados —por ejemplo el matrimonio entre personas del mismo sexo de diferentes estados— que no puede ser resuelto por el principio de territorialidad como regla de conflicto horizontal de leyes.

Quinto. Los congresistas federales —con el Presidente— determinan el presupuesto de la Federación, y garantizan por medio de esta importante potestad la solidaridad interterritorial de la República Federal.³

Sexto. Los congresistas federales tienen la potestad de legislar sobre las relaciones intergubernamentales y, consecuentemente, los instrumentos procedimentales políticos o jurisdiccionales para dirimir conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, o de estos últimos entre sí.

Séptimo. Los congresistas federales (senadores) —con el Presidente— eligen a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que interpretan derechos y competencias que amplían o reducen el margen de apreciación de los estados, su espacio constitucional. Un ejemplo hipotético ilustra la cuestión: si los ministros interpretan que es posible que personas del mismo sexo contraigan matrimonio, está impidiendo que los códigos civiles de los estados puedan establecer un único modelo de familia basado en el matrimonio entre un hombre y una mujer, lo que reduce el margen de autonomía de los estados en cuanto al derecho de familia de los estados.

Octavo. Los congresistas federales, y el Presidente deciden cuándo y cómo ejercer la garantía democrática del federalismo para intervenir en un estado de la República, e incluso para desaparecer sus poderes. Por ejemplo, podrían determinar —sobre la evidencia aportada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la Fiscalía General— que un gobernador es parte del crimen organizado y que también lo son los funcionarios de los poderes Legislativo y Judicial, a grado tal de tomar la decisión de nombrar un gobierno en dicho estado encargado de restablecer el orden constitucional.

³ La Constitución Federal de 1857 suprime el Senado, y lo vuelve a crear en 1874. Sin embargo, por una omisión del Poder Revisor de la Constitución que desafortunadamente arrastramos hasta el día de hoy, no se establece como una competencia de ambas cámaras la aprobación del presupuesto federal. Ello provoca que actualmente entidades federativas que cuentan con un número mayor de distritos electorales —como el Distrito Federal o el Estado de México— se benefician mucho más del reparto del presupuesto federal que Baja California, o Colima, o Tabasco que cuentan con pocos diputados federales. Para garantizar la justicia territorial en el reparto del presupuesto, es necesario que el Senado de la República —con un número de legisladores iguales por estado— vuelva a participar en el proceso de presupuestación, como sucedía durante la vigencia de la Constitución de 1824.

Noveno. Los congresistas federales contribuyen en la fase constructiva de la garantía democrática del Estado Federal: los legisladores federales, conjuntamente con los legisladores de los estados, pueden aprobar el nacimiento de un nuevo estado que se forma de un estado existente, y cuyas autoridades locales pueden estar totalmente en contra de tal medida de segmentación.

Décimo. Los congresistas federales incoan el juicio político a los gobernadores, diputados y magistrados locales, por el ejercicio del poder público contrario a la Constitución y leyes federales, o por la apropiación indebida de caudales federales.

Por todas las razones apuntadas previstas en la Constitución, los congresistas federales deben tener sensibilidad territorial, es decir, atender responsablemente los intereses de los estados. Pero es de destacar que entre la doctrina mexicana no es infrecuente encontrar confusión e incluso desconocimiento de tal incentivo que debe ser creado en dosis suficientes por el sistema electoral del federalismo. También desconocen la historia de nuestra federación, que desde su primer origen en la Constitución de Apatzingán en 1814 estableció que el gobierno nacional —que entonces no era popularmente electo— sería designado por el Congreso Nacional integrado por representantes electos por cada una de las “provincias” como se les llamaba por aquellos días a lo que hoy son nuestras entidades federativas. En la Constitución Federal de 1824 el Poder Ejecutivo lo nombraban las legislaturas de los estados, al igual que a los senadores de la República, y a los integrantes de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal los elegían los ciudadanos de los diferentes estados. En 1857 el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Federal eran elegidos por los ciudadanos de los diferentes estados. En suma, la geografía electoral de nuestro federalismo eran los estados.

El sistema electoral del federalismo mexicano ha sufrido importantes modificaciones durante el siglo XX, con la explicable y justificada intención de incrementar la calidad de la representación política de los ciudadanos en el sistema político mexicano. Pero ello ha sido a costa del equilibrio en las relaciones federales porque —al olvidar que los estados deben ser la circunscripción electoral básica del sistema— se ha disminuido el incentivo de sensibilidad territorial de los legisladores federales.

La primera reforma constitucional en materia electoral que afectó al federalismo fue la prohibición de la reelección de los legisladores federales en 1933. Con ello se perdió parte de la lealtad de los legisladores federales hacia los estados, pues los ciudadanos no pueden reaccionar en una

futura elección contra las medidas que los legisladores federales puedan llegar a tomar en contra de los intereses de los estados.

La segunda reforma constitucional en materia electoral de efecto centralizador fue la introducción de la elección de diputados federales mediante cinco circunscripciones electorales de representación proporcional (RP) que no se adecuan a la división política de las treinta y dos entidades federativas de la República. El sistema de RP no disloca el federalismo —como ilustra el sistema electoral mixto de Alemania— siempre y cuando se garantice que la circunscripción electoral se corresponde con el territorio del estado o bien que los candidatos de las listas regionales sean elegidos desde los estados y no desde el centro del país. En México se legisló en materia electoral de manera tal que son las dirigencias nacionales de los partidos las que conforman y registran las listas de candidatos de RP ante el Instituto Nacional Electoral, lo que ha trasladado el incentivo de obediencia de los legisladores federales hacia los dirigentes de sus partidos radicados en la Ciudad de México, perdiéndose con ello el incentivo de sensibilidad territorial descentralizado del sistema federal.

La tercera reforma constitucional contraria al sistema federal fue la forma en que se concibió el financiamiento público que se le otorga a los partidos políticos “nacionales”. Dicha fórmula de financiamiento no está territorializada. Ello produce que un partido que logre un 3% de votos en una sola área urbana del país, incluso en una sola delegación de la superpoblada Ciudad de México, sea considerado partido político “nacional”, y tenga derecho a tener representantes populares y senadores en las Cámaras del Congreso Federal, cuando en realidad no cumple necesariamente con el calificativo de “nacional” pues no tiene una implantación sociológica en más de la mitad de los estados del país. Ello ha permitido el nacimiento de partidos políticos sin implantación sociológica en los estados de la República.

La cuarta reforma constitucional que ha distorsionado gravemente nuestro federalismo es la creación de los senadores de representación proporcional. Tales senadores no representan a ningún estado de la República; son electos en una única lista de representación proporcional que tiene como circunscripción a todo el país. En realidad se trata de senadores que —al igual que los diputados federales de RP— suelen representar los intereses de las dirigencias de los partidos políticos, y no de los ciudadanos de las treinta y dos entidades federativas de la República.

La quinta reforma constitucional en materia electoral con efecto centralizador ha sido la homologación de los calendarios electorales de los estados con el calendario electoral federal. Al homologar las elecciones estatales con las federales, los electores prefieren votar por identidades de partidos

políticos nacionales que presentan alternativas de solución a las grandes cuestiones nacionales, con lo cual los problemas locales pasan a segundo término.

Las reformas constitucionales en materia electoral se han venido haciendo para mejorar la calidad de nuestras instituciones representativas —lo que es de aplaudirse— pero lamentablemente se ha hecho sin consideración a la íntima relación que debe mantenerse entre el federalismo y su sistema electoral. No se ha considerado el efecto de dichas reformas en la membresía del Poder Revisor de la Constitución, y es por ello que el sistema federal mexicano presenta una clara tendencia centralizadora en esta primera década del siglo XXI, que no se ha interrumpido con la alternancia en el poder presidencial del PRI al PAN y de vuelta al PRI. El Poder Revisor de la Constitución se ha distinguido por aprobar la inclusión de más y más competencias federales a las existentes originalmente, mediante la adición al artículo 73, que es el precepto de nuestra Constitución que más veces ha sido adicionado. También mediante la sutil concentración de poder en las dirigencias nacionales de los partidos políticos a través del artículo 41, que en relación inversamente proporcional desapodera a los ciudadanos de los estados. Estos dirigentes nacionales pueden al día de hoy registrar candidatos a cargos de elección popular en los estados —como el de gobernador— o cargos de elección popular de la Federación, sin consideración alguna de los ciudadanos del estado en cuestión y los procedimientos democráticos de elección popular directa que éstos puedan tener al interior del partido político en la entidad federativa.

La última reforma constitucional al mencionado artículo 41 de la Constitución para transformar el Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral, es un componente que no responde a la lógica del modelo federal establecido en las Constituciones mexicanas de 1814, 1824, 1857 y 1917. Es un paso para transformar silenciosamente el Estado Federal mexicano en un Estado centralizado.

Para concluir el estudio del sistema electoral del federalismo es imprescindible referirnos al Senado de la República pues su nacimiento se generó precisamente en el momento en que se construían las reglas electorales de la República Federal.

El sistema electoral del federalismo es una garantía estructural diseñada para inhibir el abuso del poder de la Federación sobre los estados. El sistema electoral anclado a los estados por medio del cual se elige al Gobierno Nacional es un dispositivo diseñado para cumplir con tal objetivo. Bajo una lógica similar los ingenieros constitucionales de la República Federal Mexicana concibieron una garantía estructural añadida que impide

el abuso del poder de los estados grandes sobre los estados pequeños. Ello a través de la organización del Senado de la República que se integra con un número igual de senadores por cada estado, con independencia del tamaño poblacional y económico de las diferentes entidades federativas. La Constitución Federal reconoce la igualdad política de cada estado con respecto a los demás y garantiza la custodia de este pacto entre iguales al Senado de la República.

La concepción del Senado como custodio de la salvaguardia de la igualdad política de los estados pequeños con respecto a los estados grandes se configuró tras un encendido debate en el Constituyente de Filadelfia que enfrentó a los estados grandes —que apoyaban el Plan de Virginia—, frente a los estados pequeños agrupados en derredor del Plan de Nueva Jersey. El primer plan buscaba que el Congreso Nacional se conformara con una sola cámara compuesta por un número de representantes provenientes de los diferentes estados con base en el peso poblacional de cada estado, lo que les aseguraba más poder político por contar con un número mayor de diputados. El segundo plan pretendía, en cambio, que la cámara se integrara con un número igual de representantes por estado sin consideración de su número de habitantes. Tras las acusaciones de las ventajas que cada plan abrigaba que obstruían que se llegara a un consenso, se presentó un tercer plan por la delegación de Connecticut. En éste se propuso un sistema bicameral en donde la primera cámara se integrara por un número de representantes populares según el tamaño de la población de cada estado —lo que les otorgaría a los estados grandes un número mayor de representantes—, pero donde la segunda cámara se formaría con un número igual de representantes de cada estado, que se fijó en dos por estado.

En México se introdujo en la Constitución de Apatzingán de 1814 una fórmula unicameral integrada paritariamente por los diferentes estados como la propuesta en el Plan de Nueva Jersey, pero la Constitución Federal de 1824 optó por el modelo bicameral encomendando al Senado la custodia de la igualdad política de los estados. A fines del siglo pasado, este inteligente modelo de equilibrio político entre estados ha sido deformado con la introducción de los senadores de representación proporcional.

El Senado no es privativo de los Estados federales. Algunos Estados nacionales centralizados cuentan, al igual que los Estados federales, con una segunda cámara como parte de la organización de su Poder Legislativo. En ellos el cometido del Senado es servir de cámara de enfriamiento en el proceso legislativo para contener el ímpetu de la Cámara de Diputados integrada con un mayor número de miembros y con diputados de menor edad que los senadores, diseño institucional que provoca que la Cámara de

Diputados tienda a ser más briosa y atrevida que la Cámara de Senadores al tomar las decisiones públicas que a todos afectan. Esta función de enfriamiento y refinamiento de las decisiones públicas también la desempeña el Senado de los Estados Unidos Mexicanos, pero en adición se le encomienda a éste garantizar el tratamiento igual de los estados entre sí. A tal propósito el Senado tiene otorgada la potestad constitucional de aprobar las leyes y tratados internacionales que establecen obligaciones para los ciudadanos de los diferentes estados –vigilando su equilibrio interterritorial–, y la valoración de los nombramientos de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo que propone el Presidente de la República, como el importante Secretario de Hacienda que proyecta la derrama económica que ha de recibir cada estado de la Federación.

11. *El control de constitucionalidad de la República Federal*

La Constitución Federal cuenta con defensas para autoprotgerse porque, en la medida en que la Constitución se protege a sí misma, se protegen todas y cada una de las decisiones políticas fundamentales que en ella ha inscrito el pueblo de México, incluida la preservación del sistema federal.

En este propósito de preservar la decisión política de los mexicanos por el federalismo se ha introducido en la norma suprema un control de constitucionalidad para evitar la invasión de competencias del gobierno federal sobre los gobiernos de los estados, o de éstos sobre aquél, o de los gobiernos estatales entre sí, o la conculcación de los derechos humanos por actos de las autoridades. El control de constitucionalidad actúa como un filtro por el que deben pasar los actos de las autoridades al efecto de detectar y eliminar los que sean contrarios a la Constitución.

Cabe advertir que el supuesto analizado es diferente al del mecanismo de resolución vertical y horizontal de conflictos de leyes. En aquellos supuestos las autoridades operan de conformidad con la Constitución, en cambio, al hablar de control de constitucionalidad estamos ante una situación donde un poder hace un ejercicio inconstitucional de competencias e invade las competencias de otro gobierno o violenta un derecho fundamental de los gobernados inscrito en la Constitución.

Aunque complementarios, el control de constitucionalidad integrado en la Constitución Federal mexicana vigente es de dos tipos: control político y control judicial o jurisdiccional. Cronológicamente nacieron en dos momentos constitucionales diferentes pues el control político nació con la Constitución de 1824, y el control judicial con la Constitución de 1857. El

control político y el control jurisdiccional de constitucionalidad se distinguen por el órgano u órganos que vigilan la regularidad constitucional de los actos de autoridad y por el procedimiento que emplean.

El control político se encomienda al Congreso de la Unión, al Presidente y a los ciudadanos. El primer componente de dicho tipo de control es la separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial establecido en el artículo 49 de la Constitución, y la división del Congreso en dos cámaras de legisladores. Dichos órganos del Estado están separados uno del otro, sin embargo, para desarrollar sus respectivas tareas la Constitución establece puntos de contacto entre ellos, de tal manera que se vigilan recíprocamente para detectar y eliminar actos inconstitucionales en formación, o exigir el restablecimiento de la regularidad constitucional si la ley fundamental ya se ha violado. El maestro Héctor Fix-Zamudio le llama control *preventivo* en la obra que dedica al estudio de la defensa de la Constitución citada en la bibliografía de esta Lección.

El filtro de constitucionalidad por órganos políticos actúa de la siguiente manera: el Congreso de la Unión se divide en dos cámaras (artículo 50, CF), que deben manifestar consenso de constitucionalidad durante el procedimiento legislativo establecido para llegar a aprobar una ley (artículo 72, CF): una cámara tiene el poder de detener un proyecto de ley aprobado por la colegisladora, y viceversa, bajo la consideración de su contradicción con la Constitución.

Si finalmente la ley es aprobada por ambas cámaras, el titular del Poder Ejecutivo puede interponer “observaciones” sobre la inconstitucionalidad de la norma aprobada en el Congreso, el veto. Ello obliga a las Cámaras a un nuevo ejercicio de reflexión sobre la constitucionalidad de una ley. Si una vez realizado dicho ejercicio el Congreso no considera fundadas las “observaciones” sobre inconstitucionalidad planteadas por el Presidente, la ley es aprobada, lo que abre la posibilidad de intentar el control de constitucionalidad judicial por la vía de la acción de inconstitucionalidad (artículo 105, CF) o del juicio de amparo contra leyes (artículo 103, CF). El último eslabón del control político de constitucionalidad sobre las leyes reside en los ciudadanos en ejercicio de la libertad de expresión así como por su derecho a no reelegir a un diputado o senador inconsecuente con el deber de respeto a la supremacía de la Constitución.

Cabe señalar que el control político de constitucionalidad también sirve para constatar la constitucionalidad de los tratados internacionales, si bien los órganos que intervienen y el procedimiento son diferentes que el utilizado para las leyes: el Presidente negocia los tratados internacionales en nombre de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 89, X, CF), pero para la

aprobación de los mismos requiere de la anuencia del Senado de la República (artículo 76, I, CF). En dicho procedimiento legislativo el Senado puede trasladar al Presidente observaciones sobre vicios de constitucionalidad del proyecto del acuerdo internacional, es decir, señalar la no conformidad del tratado internacional con la Constitución.

Los dos tipos de control –el político y el jurisdiccional– son complementarios. Un aspecto en el que interactúan se produce mediante el control de la regularidad constitucional de la potestad reglamentaria del Presidente (artículo 89, I, CF). Los reglamentos o cualquier otro instrumento por virtud del cual el Presidente pone en ejecución una ley, deben ajustarse a la ley pues de lo contrario el Presidente habrá legislado e invadido la competencia del Poder Legislativo, inconstitucionalidad anulable mediante controversia constitucional (artículo 105, I C, CF).

El custodio final de la Constitución en el control político de constitucionalidad es el pueblo. El procedimiento es el referéndum, o “consulta popular” en la expresión utilizada en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución. Los ciudadanos pueden y deben ser consultados: 1) sobre modificaciones a las leyes de la República cuando un tema no obtiene un claro acuerdo sobre su constitucionalidad entre el Congreso y el Presidente, y más aún cuando en dicho debate ha intervenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación con una votación dividida, lo que abona a que la cuestión de constitucionalidad subsista tanto entre los órganos del Estado como en el seno de la sociedad civil (artículo 36, III, CF). Por ejemplo, una consulta directa al pueblo sobre qué alcance tiene la cláusula constitucional que sustenta la ley que regula la industria del petróleo en México, que por explicable y justificadas razones históricas estableció la propiedad de la nación sobre dicho recurso y la potestad exclusiva del Estado para su explotación a través de Pemex, es claramente una interpretación constitucional que sólo el pueblo puede resolver. Los ciudadanos pueden y deben ser consultados: 2) sobre modificaciones a la Constitución Federal promovidas en el Congreso de la Unión o por las legislaturas de los estados. El referéndum es un instrumento de protección de la Constitución por los ciudadanos, que opera contra el Poder Revisor de la Constitución conformado por un conjunto de poderes constituidos –las cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados de la República– que pueden introducir reformas centralizadoras a la Constitución.

Tornemos ahora al control judicial de constitucionalidad: el control político de constitucionalidad se complementa con el control judicial de constitucionalidad a cargo de los tribunales y juzgados del Poder Judicial de la Federación. El control judicial de constitucionalidad es un medio muy importante para proteger el federalismo y en este contexto la autonomía de los

estados. Se integra con los procedimientos de controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, control previo de constitucionalidad de las consultas populares, y juicio de amparo.

1. La controversia constitucional es un procedimiento a través del cual se garantiza que cada uno de los poderes públicos se circunscribe a ejercer sus competencias sin invadir las de otro poder público, lo que implicaría la violación de la Constitución Federal; por medio de este instrumento procesal los estados pueden proteger sus competencias frente a invasiones inconstitucionales de los poderes federales.
2. La acción de inconstitucionalidad es un procedimiento a través del cual se puede anular una ley del Congreso de la Unión que contraviene el pacto federal y que es impugnada por algún estado de la República.
3. El control previo de constitucionalidad es una opinión consultiva que se le solicita a la Corte antes de que se celebre una reforma de ley por el Congreso de la Unión que puede contravenir la Constitución en cuestiones concernidas con el federalismo.
4. El juicio de amparo es un procedimiento de protección de derechos fundamentales, que también se puede activar para proteger la autonomía de los estados. Por medio del amparo se pueden anular actos de los poderes federales, incluidas leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.

Ahora bien, para que el control constitucional judicial opere eficazmente para la protección del federalismo y la autonomía de los estados, es indispensable que al elegir a los ministros el Presidente y el Senado constaten su sensibilidad con respecto a los intereses de los estados en la preservación de su autonomía, es decir, al federalismo. Hay dos formas de modificar la Constitución Federal: una mediante el procedimiento formal establecido en el artículo 135, que enseguida se estudiará, y otra mediante la interpretación que los ministros de la Corte hacen de la Constitución. Por esta última razón ha de elegirse bien a los ministros pues de ellos depende y en gran medida el respeto del espacio constitucional de los estados.

12. *El procedimiento de reforma constitucional del Estado federal*

La Constitución contiene una serie de decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, entre las cuales se encuentra la forma federal de

gobierno, por lo cual resulta obligado garantizar el autogobierno de los estados. Para evitar que, por medio de una reforma constitucional, el sistema de gobierno deje de ser federal y se transforme en centralista, los estados participan en la aprobación de cualquier reforma o adición a la Constitución Federal. Hoy día tal posibilidad parece remota para los mexicanos del siglo XXI, pero no lo fue en el siglo XIX, pues a lo largo de ese siglo mediante cruentas guerras civiles se intercalaron Constituciones centralistas y federales votadas por el pueblo.

Ahora bien, es de advertir al estudiante que la transformación de nuestro sistema federal en centralista puede ocurrir también no de manera abierta y en una sola reforma constitucional que expresamente declare que el Estado Federal mexicano se convierte en Estado centralizado: puede ocurrir que tramposamente la transformación se produzca de manera silenciosa y mediante sucesivas reformas constitucionales que progresivamente erosionan el sistema federal sustituyéndolo por uno de corte centralista. Para que ello no ocurra, los estados participan en el proceso de reforma constitucional, sea mediante sus legislaturas locales, o mediante la consulta popular directa al pueblo sobre reformas y adiciones a la Constitución Federal.

James Madison apuntó que la garantía de autogobierno de los estados en el sistema federal —además de ser una fórmula que perfecciona la democracia en tanto acerca las decisiones a los gobernados—, constituye un doble sistema de control del poder desconocido en los Estados centralizados: el control horizontal o de división de poderes, y el control vertical proveído por el federalismo como división territorial de poderes.

Por las dos razones apuntadas, esto es, tanto por su vocación democratizadora como por ser un sistema de controles políticos que limitan el ejercicio del poder, la Constitución Federal ha de mantenerse inalterada pues sólo así es posible garantizar el autogobierno de los estados. Si uno de los sujetos institucionales controlado —por ejemplo, el Congreso de la Unión— pudiese cambiar por sí mismo el mecanismo de control, lo trataría de hacer para erosionar su potencia de manera tal que el ejercicio de sus poderes no tuviese control. Precisamente para evitar que un sujeto controlado pueda evadir el sofisticado mecanismo de controles del pueblo establecido en su Constitución mediante una simple reforma a ésta, la Constitución no puede ser reformada por un solo sujeto institucional ya sea la legislatura nacional o alguna legislatura local.

Sin embargo, como las naciones evolucionan, el pueblo de México puede requerir reformar su ley fundamental para alcanzar su objetivo de progreso. Pero ello ha de hacerse sin dismantelar la estructura federal del Estado mexicano velando por mantener el autogobierno de los estados, tanto

por las consideraciones democráticas ya consideradas como por el control vertical del poder que los poderes de los estados proveen. Es por ello que la Constitución establece un mecanismo de reforma en su artículo 135 que incluye la participación de los estados de la Federación.

Las dos garantías estructurales más importantes del autogobierno de los estados son la lista de competencias que se atribuyen al gobierno federal, y la forma de elegir a las autoridades legislativa y ejecutiva federales. Por lo tanto, se entenderá que si se modifica cualquiera de estos dos elementos mediante reforma de la Constitución de la República, el autogobierno de los estados del sistema federal se verá afectado, sea para ampliar la esfera de sus competencias o margen de autonomía, o bien en sentido contrario para reducir la autonomía de los estados.

Dicho de otra manera, si se reforma o adiciona el artículo 73 de la Constitución para incrementar las competencias del Poder Legislativo Federal, decrecerá en la misma medida los poderes reservados de los estados. Asimismo, si se reforma el artículo 41 de la Constitución, o aquellos relacionados con la materia electoral de manera tal que los estados dejen de ser unidad geográfica para elegir a las autoridades federales, en la misma medida se advertirá una deriva centralizadora del gobierno nacional al perder éste incentivos para responder a los electores de los estados.

No sólo mediante la manipulación del sistema de lista de competencias y del sistema electoral del federalismo se puede afectar el sistema federal. También pueden nacer otros estados dentro de los existentes, o modificarse el sitio de asiento de los poderes de la nación en el Distrito Federal, u otras medidas que afectan igualmente el ámbito de competencias reservado para los estados.

Por todo ello, los estados deben participar como entidades políticas en la garantía del federalismo a través del proceso de reforma a la Constitución Federal establecido en el artículo 135, por medio de sus legislaturas estatales, o por la vía del referéndum establecido como un derecho de los mexicanos en el artículo 35, fracción VIII.

Por último, cabe añadir que desde la perspectiva de la Constitución Federal, la diferencia en el calendario electoral para elegir a las autoridades legislativas federales con respecto a las estatales tiene un importante efecto sobre la integración del Poder Revisor de la Constitución: la distancia en el tiempo entre una elección nacional y una estatal tiene un importante efecto en la conformación del Poder Revisor de la Constitución. Opera como un candado preventivo de seguridad constitucional porque reduce la posibilidad al máximo de que en una elección un solo partido político puede tener mayoría absoluta en el Poder Revisor de la Constitución, esto es, en ambas

cámaras del Congreso de la Unión y en la mayoría de las legislaturas de los estados. Si un partido político pudiera, por sí mismo, cambiar la Constitución, el proceso de reforma constitucional dejaría de tener vigor para mantener el federalismo. Pero como las legislaturas de los estados se eligen en fechas diferentes al Congreso de la Unión, las probabilidades de que un partido político capture el Poder Revisor de la Constitución en México se reducen.

No es infrecuente que los legisladores locales y federales, miembros todos de partidos políticos que integran el Poder Revisor de la Constitución, se conviertan en un instrumento de protección de los intereses de los partidos políticos que pueden ir en contra de los intereses del pueblo. Para superar problemas de este tipo generados por los partidos políticos actuando de común acuerdo —por ejemplo, para establecer las prerrogativas económicas que reciben los partidos políticos o las potestades de sus dirigencias nacionales—, la Constitución Federal reconoce el derecho de los ciudadanos a fungir como controladores de los partidos políticos y sus agentes que integran los poderes legislativos federal y de los estados. La democracia mexicana es una “democracia constitucional” porque reconoce a los mecanismos de democracia directa como correctivos necesarios de la “democracia representativa”, separando el “Poder Constituyente”, que siempre es el pueblo, de los “Poderes Constituidos”, entre los cuales se encuentra el Poder Revisor de la Constitución y los partidos políticos que lo integran.

El remedio último para evitar la captura de los partidos políticos del Poder Revisor de la Constitución, es el procedimiento de referéndum constitucional. Mediante este instrumento el pueblo se reserva el poder de vetar una reforma constitucional promovida y aprobada por los militantes de los partidos políticos que integran el Poder Revisor de la Constitución integrada, según señala el artículo 135, por las cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados de la República Federal Mexicana.