

CAPÍTULO QUINTO

APROXIMACIÓN EMPÍRICA Y CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO MEXICANO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ

SUMARIO: I. *Planteamiento preliminar*. II. *El federalismo fragmentado y desarticulado*. III. *El federalismo en la encrucijada*. IV. *Aproximación empírica*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

I. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR

El federalismo mexicano es un concepto constitucional que en la actualidad presenta numerosas complicaciones. En primer lugar, no se refiere a un solo significado. Hay tantos sistemas federales como Estados que lo adoptan, lo que genera consenso en su definición teórica, pero existen amplias variedades en sus formas de materialización. En el caso mexicano, incluso este término difícilmente puede dirigirse a una sola forma de organización, ya que la evolución de éste ha generado federalismos distintos en las diferentes temáticas que involucra.

El sistema federal, entendido como el sistema de organización político-jurídico que consiste en dividir la estructura normativa y política en varios niveles, ha generado profundos cuestionamientos constitucionales desde su adopción original en 1824.¹ En la actualidad, las condiciones de funcionamiento de un sistema pluralista y democrático en el que se desarrolla el sis-

¹ Conforme se estableció en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y, posteriormente, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. En este sentido, véanse los trabajos de Carpio, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, Porrúa, 1982; Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995; Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

tema federal obligan a evaluarlo y, de esa manera, nos preguntamos si no hemos errado el camino en la forma de analizar y abordar esta forma de organización en momentos en que pareciera encontrarse en una crisis.²

Frente al fenómeno en donde el federalismo pasó de ser una construcción rígida, formalista y dual (dividido entre Federación y estados de la Unión) a un federalismo altamente centralizado y, al mismo tiempo, competencialmente disperso, representado en un profundo desequilibrio y dispersión de facultades de los diferentes niveles de gobierno (nivel constitucional, Federación, entidades federativas y municipios, y sin el reconocimiento de nuevos integrantes de este sistema), los estudios y debates tanto académicos como políticos han planteado la manera en que podría recobrase o reequilibrarse el diseño. No obstante, es notoria la ausencia de un estudio diferente que aporte elementos para tomar decisiones que cambien las coordenadas del debate y que vaya más allá de la búsqueda de las causas que han propiciado esta transformación de eminente carácter centralista.

Más aún, el establecimiento de un mecanismo efectivo de protección de la estructura federal, al incorporarse un modelo de justicia constitucional en 1994 que involucró la consolidación de un recurso especializado de protección de las competencias constitucionales, profundizó la necesidad de revertir la desarticulación federal causada por una centralización constante y sistemática.³

Entre las diferentes visiones sobre qué hacer con nuestro federalismo en estos años, se han planteado distintos caminos de “solución” en un amplio e inacabado debate:

- El primero de ellos es el conjunto de propuestas para recuperar un diseño integral del federalismo, como si fuera posible hacer una reforma integral que devolviera un sistema único y ordenado de distribución de competencias.
- Un segundo camino ha sido el de buscar temas o áreas específicas a través de las cuales, por su importancia, se logre este reequilibrio, como ha sucedido con el tema del federalismo fiscal o federalismo judicial.

² Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

³ Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 1-147; Valadés, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 130, 2011, pp. 283-307.

- La tercera opción ha centrado su atención en las posibilidades para fortalecer a las entidades federativas o, en su caso, el régimen municipal, y así compensar el enorme desbalance generado específicamente en los cien años de vida posrevolucionaria.
- Una cuarta vertiente, parecida con la anterior, es la perspectiva que ha buscado fortalecer regiones. Esta visión, proveniente de perspectivas económicas, plantea una supuesta innovación al trascender la rígida división política y poner atención en las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las diferentes zonas del país.

Frente a esta amplia y muy variada discusión, este trabajo plantea la necesidad de hacer una revisión del diseño constitucional a partir de un replanteamiento de la realidad federal existente en la década que inicia en 2020 y las necesidades propias de esta época. Por tanto, aunque no de manera exhaustiva, busca un replanteamiento de la naturaleza del pacto federal, de su integración, del procedimiento de distribución de competencias, así como de los mecanismos que el sistema constitucional mexicano (Constitución federal y Constituciones estatales) puede ofrecer para atender las múltiples nuevas estructuras regionales, estatales y municipales del país, junto con una estructura de protección judicial equilibrada. Toda esta revisión y replanteamiento debe estar basada en datos empíricos que ofrezcan un diagnóstico claro sobre las diversas áreas de la vida federal. En este trabajo, abordamos brevemente lo que debería ser una aproximación empírica del federalismo político, económico y judicial.

II. EL FEDERALISMO FRAGMENTADO Y DESARTICULADO

De manera breve, es posible afirmar que el federalismo mexicano históricamente ha sido víctima de tres circunstancias. No obstante, debemos aclarar que todas estas circunstancias en realidad forman parte de un mismo proceso de evolución institucional, pero su presentación por separado contribuye a una mejor comprensión.

El federalismo, en primer lugar, fue deformado por una circunstancia política: una inevitable centralización y concentración del poder en el proceso de institucionalización del poder político. Es decir, el federalismo fue víctima de la centralización llevada a cabo por la consolidación del presidencialismo mexicano. Las mismas razones que propiciaron el surgimiento de dictaduras, primero en el siglo XIX, como fueron las de Santa Anna, Juárez

y Díaz,⁴ y después de un sistema presidencialista,⁵ pueden ser analizadas como las causantes de este aferrado y gradual proceso. La tesis desarrollada en esta perspectiva básicamente establece que contar con la autoridad para poder ejercer las facultades presidenciales se enfrentó a numerosos obstáculos, productos de una nación pobre, tremendamente desigual, con altos índices de analfabetismo y dividida en múltiples áreas de control local, religioso y militar, además de estar rodeada continuamente de grupos que buscaban el poder por vías ilegales y violentas. Para sobrepasarlos se requirió de figuras que concentraran el poder por la vía de los hechos y así poder gobernar. La Constitución de 1917 y la práctica política de los años subsecuentes formalizaron las facultades de un Poder Ejecutivo que pudiera predominar sobre los otros poderes públicos e instituciones, y que, frente a los controles constitucionales, éstos no llegaran a frenar la toma de decisiones, aun cuando se distorsionara el sistema constitucional original.⁶

Por ello, ya con la Constitución de 1917, el fenómeno consecuente fue establecer mecanismos y facultades en la Constitución que dotaran de enorme poder legal al presidente de la República. Conforme a este proceso, se fueron desarrollando los presidentes posrevolucionarios, que gradual y sistemáticamente fueron reformando la Constitución para poder ejercer más y más facultades desde el centro. El resultado final fue un constitucionalismo a modo, ampliamente desarrollado en el texto y con formas de enorme flexibilidad para su ejercicio, generando un sistema con separación de funciones, pero con dominio claro del Poder Ejecutivo, incluido un sistema federal altamente centralizado.

Si la Constitución concebía al federalismo como un mecanismo de división del poder desde una visión territorial y vertical (diferentes órdenes normativos de acuerdo con una jerarquía legal) y repartía las facultades de manera residual que favorecía originalmente a las entidades federativas,⁷ los gobiernos posrevolucionarios fueron impulsando gradualmente reformas que

⁴ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.

⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985; Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*; Valadés, Diego, “El sistema presidencial mexicano...”, *op. cit.*

⁶ Rabasa, Emilio, *op. cit.*; Carpizo, Jorge, *La Constitución... , cit.*; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo... , cit.*

⁷ De esta manera, el artículo 124 originalmente establecía: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Este artículo permaneció intacto hasta 2016, año en que se modificó su redacción, con lo cual se amplió la última parte de la siguiente manera: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

acabaron con esta forma de deferencia a los estados, como una manera de concentrar facultades legislativas y, por ende, administrativas. Un rasgo claro del presidencialismo fue justamente ese proceso imparable de atracción de innumerables poderes para adjudicarlos a la Federación, en claro detrimento de las otras partes integrantes de la unidad nacional.

Una segunda y muy importante circunstancia fue de orden territorial, relacionada —en su caso— con el desarrollo económico, que impactó en una desarticulación del sistema de competencias. Esta segunda vertiente se manifestó en el manejo de los territorios federales, la inusual incorporación del municipio como tercer nivel de gobierno y la transformación de la Ciudad de México en entidad federativa, pero con carácter *sui generis*.

Como ya se dijo, la Constitución originalmente preveía un sistema dual de competencias, basado en un mecanismo residual. En éste existían la Federación y los estados, así como dos excepciones: los territorios federales y el Distrito Federal. Los “territorios federales” eran regiones que no contaban con los requisitos mínimos necesarios⁸ que la Constitución exigía para constituirse en un estado. Mientras esa circunstancia existió, la Federación directamente se ocupaba de su administración y gobierno, por lo que en realidad no pueden ser considerados entes distintos a la Federación. Una situación similar en cuanto a su naturaleza jurídica fue la del Distrito Federal. Este territorio, al ser la sede de los poderes federales, se encontró, hasta 1996, en la esfera directa de éstos, por lo que era regulado a través del Congreso de la Unión (si bien desde 1987 con participación de una Asamblea de Representantes), y era administrado y gobernado por el Ejecutivo Federal. Lo importante es que, durante la existencia de los territorios federales o del Distrito Federal, éstos formaban parte de la Federación, dentro del modelo de organización dual.

En otro plano, los municipios existían, pero sin ser considerados como parte integrante del sistema federal. Se trataba de una forma de organización política y administrativa obligada para todos los estados, pero básicamente subordinada a los mismos. Aunque la Constitución original les otorgaba personalidad jurídica a los municipios y establecía la figura del ayuntamiento representativo para su administración, eran los estados, a través de sus Constituciones, los que determinaban en cada caso el número de municipios en

⁸ De acuerdo con lo que establece la Constitución en su artículo 73, para formar un nuevo estado se requiere contar con un mínimo de 120,000 habitantes por lo menos, y demostrar contar con elementos “bastantes para proveer a su existencia política”. Los últimos territorios federales fueron Baja California y Quintana Roo, que en 1974 fueron convertidos en estados.

su división territorial, el número de integrantes y, sobre todo, sus facultades más allá de la administración de su hacienda.⁹

Conforme pasaron los años, la situación de los municipios no contribuía de manera importante al desarrollo de las entidades federativas. Hay que recordar que, además, desde 1928, a propuesta de Álvaro Obregón, los municipios fueron eliminados del Distrito Federal. Como entidades estatales subordinadas, los municipios vivían a expensas de las decisiones que tomaban los estados. En 1976 se reformó el artículo para facultar a los municipios a expedir reglamentos y disposiciones administrativas en materia agraria y urbana. Éste sería un importante primer paso para una reconsideración de su posicionamiento en el orden constitucional.

En 1983 se aprobaría una reforma de gran envergadura que cambiaría la naturaleza de esta estructura para convertirla en un nuevo nivel de gobierno, con autonomía en distintas materias.¹⁰ Si bien la idea tenía una legítima aspiración de transformar a los municipios en ejes del desarrollo y de la descentralización política del país, la técnica constitucional desde la perspectiva del federalismo fue muy deficiente.

El nuevo artículo 115 apareció de repente como un parche, un agregado sin mayor lógica en la construcción constitucional, sin que se hubiera redise-

⁹ El texto original del artículo 115 señalaba en tres fracciones disposiciones muy generales respecto al municipio, y el resto del artículo establecía principios electorales de los gobernadores y las legislaturas: “Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado. II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades. III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años. Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de cada Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados, cada distrito electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel *et al.*, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986; Merino Huerta, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007.

ñado el sistema de distribución de competencias para darle cabida a este tercer nivel de gobierno, cuyas competencias se establecían, además, de manera explícita ignorando la lógica residual. De golpe, ahora nuestro federalismo se convirtió en un federalismo de tres niveles de gobierno, pero manteniendo una estructura de distribución dual y muy desarticulada.

Como parte de este mismo fenómeno, podemos mencionar la manera en que se transformaría paulatinamente el Distrito Federal en una entidad federativa.¹¹ Tras las elecciones cuestionadas de 1988, el régimen tuvo que aceptar la pérdida eventual del Distrito Federal en manos de la izquierda, cuando el candidato de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, ganó las elecciones presidenciales en esta demarcación con un 49.22% de los votos emitidos frente al 27.5% del candidato del partido hegemónico, Carlos Salinas de Gortari. A partir de ahí, los partidos y las fuerzas de izquierda lucharían incansablemente por democratizar la ciudad y de esa manera conquistarla en la arena electoral. Para 1996, con una reforma de enorme trascendencia en la vida política, el Distrito Federal obtuvo el establecimiento de elecciones democráticas para elegir al jefe de Gobierno, a los representantes en la Asamblea Legislativa y a los delegados territoriales de la ciudad. Esta lucha continuaría presionando hasta lograr una total transformación del Distrito Federal en una entidad autónoma como el resto, con su propia Constitución que lo dotara de su estructura orgánica y proveyera de derechos a sus habitantes. Este cambio finalmente arribaría con la reforma constitucional del 2015 y con la nueva Constitución de la Ciudad de México, aprobada en febrero de 2017.

Nuevamente, la recién incorporada Ciudad de México ingresó al federalismo por la puerta de atrás. Generó un problema de “constitucionalismo dual”, pues en lugar de ser regulada constitucionalmente en el artículo 116, como el resto de las entidades federativas, el antiguo artículo 122 que se ocupaba de esta entidad *sui generis* mantuvo una regulación amplia y específica para la Ciudad de México, a pesar de que ésta ya era una entidad federativa más y que contaba como cualquier otra con su propia Constitución. El elemento que distingue a la Ciudad del resto de las entidades federativas es su naturaleza como sede de los poderes federales, que tan sólo ocupa un breve apartado B, de un extenso artículo. Esto significa que en el ya complejo sistema de distribución de competencias se agrega a la Ciudad de México con sus facultades expresas.

¹¹ Concha Cantú, Hugo Alejandro, “La evolución político-institucional de la Ciudad de México”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4: *Estudios políticos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 53-74.

La tercera circunstancia que afectó al federalismo mexicano fue de orden específicamente normativo. Aunque se podría entender como una posible consecuencia fáctica de las dos razones anteriores, esta circunstancia cuenta con características particulares. A partir de 1934, el orden jurídico mexicano inició un proceso que rompió la estructura de la distribución de competencias constitucionales existente hasta entonces. En ese año se aprobó la Ley General de Educación, primera ley de ese tipo. Una ley “general” es un instrumento a través del cual el Congreso de la Unión establece bases de distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los gobiernos municipales y, recientemente, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dicho de otra forma, las leyes generales surgieron como los instrumentos para distribuir facultades concurrentes.¹² El surgimiento de estos instrumentos y sus potentes efectos centralizadores en las manos del Congreso de la Unión coincidieron con una etapa de crecimiento estatal muy importante, donde los gobiernos posrevolucionarios ampliaron notablemente las políticas sociales y los órganos de seguridad y bienestar social, bajo la justificación de ampliar el ejercicio de los derechos sociales.¹³

Para algunos autores, se trata de un proceso de desconstitucionalización,¹⁴ pues mediante la creación de leyes generales un poder constituido, como el Poder Legislativo federal, es el órgano que decide cómo se reparten las competencias entre los distintos niveles de gobierno, y no la Constitución, a través del Poder Revisor, que es la que lleva a cabo dicha distribución. El Congreso de la Unión se adjudica, a través de estas leyes generales, la facultad de realizar la distribución de competencias. El argumento —aunque preciso— parte, sin embargo, de una necesaria reforma en la lista de facultades legislativas federales (artículo 73), para explícitamente dar esa atribución por materia al Congreso. En este sentido, parece más bien una delegación de una función originalmente constitucional al órgano legislativo.

Pero más allá del debate relativo a la naturaleza constitucional de las leyes generales, su problema radica en la manera en que éstas han prolifera-

¹² Las facultades concurrentes, en su acepción mexicana, significan facultades coincidentes y que no entrañan mecanismos de subsidiariedad, tal y como se entienden en otros Estados federales.

¹³ Gutiérrez, Rodrigo, “Poderes salvajes, *lex mercatoria* y derechos sociales: repensar la Constitución de 1917 a cien años de su promulgación”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 211-229.

¹⁴ Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *op. cit.*; Serna de la Garza, José María, *op. cit.*

do y el efecto que esto ocasiona a la estructura federal. El conjunto de leyes generales acaba por trastocar al sistema federal en función de dos razones:

La primera razón es porque se trata de instrumentos normativos que acaban incorporando a un esquema compartido facultades que originalmente, desde la lógica del sistema residual aún vigente, pertenecían en exclusiva a las entidades federativas. Es decir, se trata de mecanismos sofisticados de centralización normativa, ya no a través de las reformas constantes para explícitamente dar facultades a la Federación y ampliar el listado del artículo 73, sino mediante un supuesto reparto de estas facultades concurrentes.

En segundo lugar, estas leyes provocan otro problema al Estado federal, pues generan marcos de actuación a través de los cuales se pierde un sentido de control general (constitucional) sobre lo que le compete a cada nivel de gobierno para, en su lugar, tener una larga lista de marcos específicos por tema. Aquí se ha perdido la idea del federalismo como un marco de control normativo, con criterios de sistematización e identificación de las normas del Estado mexicano. Este efecto desdibuja el sistema de fuentes y parámetros de referencia y seguridad jurídica.¹⁵ En lugar de un Estado federal con una clara distribución de competencias entre sus diferentes niveles de gobierno, contamos con un sistema demasiado amplio y confuso de marcos de actuación diferenciados según el tema legislativo del que se trate. Esta confusión genera un problema de conocimiento, de certidumbre jurídica y de eficacia normativa, pues los diferentes niveles de gobierno, particularmente el municipal, no sólo deben de conocer y entender lo que les corresponde hacer, sino también deben de contar con las capacidades estructurales, materiales y humanas para llevarlas a cabo, cosa que no ocurre en la enorme mayoría de estos órganos de gobierno.

Además, el problema del federalismo normativo, o de dispersión normativa para ser más precisos, no termina con el tema de las leyes generales. A partir de la administración del presidente Peña Nieto, se inició la búsqueda de soluciones a problemas federales a través de las leyes nacionales. De esta manera, se promulgó en marzo de 2014 un nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales que pusiera fin a los problemas que se derivaban de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en todas las entidades del país. Así, se generó un mismo procedimiento que homologó los nuevos juicios adversariales. La supuesta solución fue una afrenta a la racionalidad básica de un Estado federal.

¹⁵ Estas ideas fueron expuestas por la doctora Carla Huerta en su ponencia en el Segundo Congreso Nacional Constitucional y de Gobierno, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro y otros, celebrado en la ciudad de Querétaro los días 10 y 11 de octubre de 2019.

Siguiendo esta misma lógica, en mayo del mismo año se promulgó una nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Federales, la cual, entre sus características, creó un órgano nacional encargado de la administración electoral en el país. Aquí, si bien no se violentó la parte normativa, el incorporar un órgano nacional, en realidad, significó fortalecer el órgano federal a través de la incorporación de facultades sobre los órganos locales electorales. Visto así, se trata de un proceso más de centralización de facultades, que en esta ocasión fue en materia electoral.

Las leyes e instituciones nacionales distorsionan la funcionalidad de un Estado federal, que lo que busca es abrir espacios diferenciados para lograr diversos objetivos, como son tener un mejor gobierno, al acercar distintos niveles a las diferentes comunidades; establecer un mecanismo de control político que evite la concentración de poder; ampliar espacios de representación y participación democrática; obtener todas las ventajas de la pluralidad social y política; generar espacios más simples para una buena administración y rendición de cuentas. El federalismo, a fin de cuentas, es un espacio coherente con la idea democrática, al reconocer que la realidad para la mayoría de la población se desenvuelve en las calles, los espacios públicos, las comunidades. Intentar establecer mecanismos de centralización y control unitario puede simplificar los procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas públicas, pero se trata de mecanismos más propensos a la lógica autoritaria de ejercicio del poder. No obstante, el espejismo de la simplicidad y de la eficacia de resultados continúa promoviendo iniciativas para nacionalizar otras áreas, como sucede con las leyes de procedimientos mercantiles y civiles.

De esta manera, entender la estructura federal de la Constitución en la actualidad significa entender una construcción jurídica muy compleja, desordenada y disfuncional, que incluye la integración de nuestro pacto federal (las 32 entidades del artículo 43); un sistema desarticulado y amplio de distribución de competencias que abarca una distribución residual de competencias (artículos 73 y 124); facultades explícitas (artículo 116); facultades implícitas (fracción XXXI del artículo 73); prohibiciones absolutas y relativas a los estados (artículos 117 y 118); facultades municipales explícitas (artículo 115); facultades de la Ciudad de México (artículo 122), y facultades concurrentes (artículo 73, que permite expedir leyes generales en una amplia lista de materias, como son educación; salud; desarrollo urbano y asentamientos humanos; seguridad pública; mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; ciencia, tecnología e innovación; protección al ambiente y preservación y restauración ecológica; protección civil; cultura física y deporte; turismo, pesca y acuicultura; fomento y desarrollo sustentable de

la actividad cooperativa; cultura; niños, niñas y adolescentes; registro civil y registro inmobiliario; transparencia gubernamental, acceso a la información pública y protección de datos personales; partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales; responsabilidades administrativas de los servidores públicos; derechos de las víctimas; mejora regulatoria, y justicia cívica e itinerante).

III. EL FEDERALISMO EN LA ENCRUCIJADA

A partir de un diagnóstico así, la pregunta que surge es la siguiente: ¿por dónde se puede iniciar una revisión del diseño constitucional de nuestro federalismo, que tenga la posibilidad de ofrecer algún tipo de replanteamiento eficaz de acuerdo con la realidad política y social contemporánea?

En los inicios del siglo XX, frente al modelo federal dual original estadounidense, el constitucionalista inglés Alberto von Dicey puntualmente concluyó que este tipo de organización estatal se centraba en tres componentes constitucionales básicos: el pacto de las partes que lo integran en una Constitución suprema, un sistema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y un mecanismo judicial de protección de la distribución de competencias.¹⁶ Sin estos elementos, ningún federalismo puede existir. Esta estructura básica de Dicey puede seguir siendo considerada el eje vertebral del federalismo contemporáneo, aunque ahora se presenten numerosas variables en temas de posibles esquemas de coordinación, cooperación, supervisión, subsidiariedad, y competencias asimétricas.

Por ello, propongo una estrategia de análisis a partir de tres ideas sin romper la noción de los componentes esenciales del federalismo.

1. *Integración del pacto federal*

Se trata de una primera idea que se dirige al replanteamiento del significado del concepto de pacto federal. Hay que recordar que la teoría predominante de este “pacto” es el resultado de ideas liberales contractualistas del siglo XVIII sobre el origen de las comunidades políticas, así como de la historia específica de las colonias norteamericanas que, tras fracasar en su intento de convertirse en estados autónomos unidos en una confederación, aceptaron ceder parte de su autonomía para formar una unidad que respe-

¹⁶ Dicey, Albert von, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8a. ed., Indianápolis, (Estados Unidos), Liberty Fund, 1982.

tara su identidad y su organización interna, siendo ésta el Estado federal. Esta teoría sería trasladada de manera casi automática a las Constituciones que siguieron el modelo estadounidense. Hay que recordar el debate entre fray Servando Teresa de Mier y Miguel Ramos Arizpe en el Constituyente de 1823, en donde el primero se pronunciaba a favor de una federación moderada, puesto que, a diferencia de Estados Unidos, con la creación de una unión de estados soberanos en México existía la posibilidad de desunir lo que estaba unido.¹⁷

Resulta, por tanto, interesante cuestionar si esta idea de un pacto federal rígido, compuesto por un número determinado de entidades federativas y un gobierno federal, hoy en día describe la verdadera naturaleza plural y compleja de los diferentes entes y órganos que conforman nuestra estructura federal.

En México es evidente que la unidad del Estado no se encuentra ya de manera exclusiva en los tres niveles de gobierno. En la actualidad, podemos decir que el crecimiento desmedido del aparato jurídico y la búsqueda constante de soluciones han generado que a nivel constitucional coexistan los siguientes niveles de gobierno, o de gobernabilidad, con formas de coordinación más o menos funcionales:

- 1) El gobierno federal y su enorme aparato administrativo.
- 2) Los gobiernos de las entidades federativas.
- 3) El espacio destinado a la sede de los poderes federales.
- 4) Los gobiernos municipales, incluyendo a las alcaldías de la Ciudad de México.
- 5) Los gobiernos o mecanismos regionales y/o metropolitanos.
- 6) Los ámbitos de acción de los órganos constitucionales autónomos.
- 7) Los pueblos y comunidades indígenas.

Como puede observarse, se trata de siete ámbitos de gobernabilidad claramente diferenciados y con identidad propia, lejos de la idea de que existen sólo tres.

2. *Distribución competencial*

Una vez hecho este reconocimiento de un “pacto” mucho más diverso al establecido en nuestra Constitución, esto es, de un reconocimiento a la

¹⁷ Gantús, Fausta *et al.*, “Debates en torno a la soberanía y la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1823-1824”, *La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo*, El Colegio de México, 2008, pp. 67-150.

integridad de la unidad estatal diferenciada y complicada, pues cada una de estas entidades tienen diversas características distintas, es entonces pertinente replantearnos el sistema de distribución de competencias. Lo que hoy tenemos es un sistema desarticulado y enredado, puesto que no hay una sola regla que lo organice, sino que existen muchas, las cuales no necesariamente son coherentes entre sí ni consistentes en los objetivos nacionales que se buscan. Una nueva distribución competencial tendría que partir de los siguientes supuestos:

- 1) Un reconocimiento del federalismo que busca la Constitución mexicana del siglo XXI, diferenciado, plural, cooperativo, con límites explícitos en las posibilidades de centralización.
- 2) Partir de principios generales en la Constitución que doten de competencias y responsabilidades explícitas, diferenciadas, a cada uno de los integrantes del sistema federal. En caso de las competencias o áreas no asignadas, tienen también que establecerse principios que digan qué autoridad y bajo qué procedimiento resuelve dichas lagunas antes de llegar a un recurso jurisdiccional. Un posible recurso es la utilización de leyes constitucionales que, estando dentro de un alto nivel en la jerarquía normativa, otorgan un poco más de flexibilidad que el texto constitucional.
- 3) El establecimiento de mecanismos de coordinación explícitos y determinados o, en su caso, flexibles, en forma de posibles convenios, ambos establecidos para las diferentes relaciones surgidas de los distintos integrantes del federalismo. Buscar siempre que en éstos se disponga del procedimiento de toma de decisiones.
- 4) Mecanismos claros y preestablecidos para la fijación de asignaciones presupuestales a cada integrante del sistema federal.

El objetivo que se busca con este replanteamiento es contar con un sistema competencial que de manera coherente establezca la función que cada integrante tiene de acuerdo con sus posibilidades de actuación y de coordinación, así como de cierta independencia garantizada presupuestalmente. Esto generaría certidumbre y unidad de todo el sistema, además de que evitaría en un grado muy importante la discrecionalidad de algunos niveles u órganos de gobierno.

3. *Garantía judicial del federalismo*

El mecanismo de garantía específico para el federalismo en el caso mexicano son las controversias constitucionales. Éstas, aun cuando datan de un

largo recorrido en el constitucionalismo mexicano, se convirtieron en un mecanismo para dirimir controversias de los tres niveles de gobierno en la reforma constitucional al Poder Judicial federal de 1994. La propia exposición de motivos de la reforma señaló:

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

Las controversias constitucionales, a partir de la reforma, cumplieron una importante función, a través de las cuales la incipiente pluralidad política del país podía canalizar sus conflictos. Mientras que de 1917 a 1994 su número había sido muy reducido, a partir de ese año se multiplicaron. No obstante, las controversias constitucionales tratan de diversos temas competenciales derivados de un sinnúmero de leyes y no meramente de cuestiones derivadas de disposiciones en la Constitución. Un replanteamiento federal requiere necesariamente de un recurso de garantía del sistema y sus competencias con altos niveles de eficacia para evitar que los conflictos rebasen el canal institucional y generen efectos de otro tipo.

En este análisis hay que incluir también el replanteamiento de un fenómeno que, aunque se originó como uno de los múltiples efectos de la centralización, se convirtió en un motor de ésta. Me refiero al fenómeno del federalismo judicial. A través de éste, todas las resoluciones de los poderes judiciales

locales son susceptibles de ser revisadas por la justicia federal por medio del amparo directo. Como mencioné, este amparo directo surgió como un mecanismo mediante el cual la justicia federal pudiera ser guardián en contra de arbitrariedades cometidas en los estados, sobre todo cuando se considera que a lo largo de los siglos XIX y XX muchos poderes judiciales estatales estaban subordinados a los mandatos políticos de los gobernadores en turno. No obstante, el amparo directo se ha convertido en el instrumento de subordinación y dependencia de la justicia local hacia la federal, a través de la cual las decisiones locales pueden ser revisadas y modificadas por los tribunales colegiados de circuito y, eventualmente, por la Suprema Corte de Justicia.¹⁸ Con los aparatos de justicia estatales sometidos a su contraparte en el nivel de gobierno federal, se presenta *de facto* una jerarquía estructural, que coloca a la jurisdicción federal por arriba de la jurisdicción local y, de esa manera, toda solución de conflictos de una entidad federativa puede acabar sometida a las decisiones del centro.

El federalismo tiene que convertirse en una eficaz forma de potencialización de la diversidad y pluralidad del país, un mecanismo flexible de unión o desunión de acuerdo con necesidades económicas, políticas o sociales que permita conjuntar energía y recursos de las diferentes partes integrantes en áreas que lo requieren.

IV. APROXIMACIÓN EMPÍRICA

Para lograr un sistema federal que cambie su forma de funcionar y ofrezca respuestas, se requiere identificar con toda precisión la manera en que éste cumple o no con sus objetivos. Este tipo de objetivo se encuentra identificado con metodologías provenientes de la sociología jurídica, que intentan estudiar el funcionamiento de las instituciones jurídicas y no sólo la manera en que están previstas en los textos legales y normativos. Se trata de una empresa académica que tiene una larga trayectoria y que se basa en acercar el mundo de las normas e instituciones con la realidad social.¹⁹

¹⁸ Bustillos, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010; Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

¹⁹ Véanse las diferentes aproximaciones teóricas y prácticas de los siguientes autores: Aienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Madrid, Ariel, 2001; Cotterrell, Roger (ed.), *Law and Society*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1994; Fariñas, María José, “El derecho como forma de organización social (lección segunda)”, en Peces-Barba, Gregorio *et al.*, *Curso de teoría del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 39-60; Ferrari, Vincenzo, *Funciones del derecho*,

Para conseguir eso, propongo una aproximación de naturaleza empírica sobre varios aspectos del federalismo. Aspiro a proponer en este momento algunos aspectos específicos de la vida federal del país, que considero representativos del sistema en su conjunto.

El contar con esa información proveniente de la funcionalidad del sistema no sólo ofrece un panorama realista de la situación en la que se encuentra el federalismo, sino que al mismo tiempo señala de qué manera los componentes cumplen o no con sus objetivos. Es decir, de la posibilidad de medir se genera la posibilidad de evaluar. A partir de este tipo de información fáctica, derivada de la pretensión normativa, es posible recomendar los cambios, reformas o ajustes necesarios para un nuevo federalismo.

Un primer acercamiento parte del análisis de tres áreas de funcionamiento del federalismo: política, económica y judicial. Para ello, propongo la elaboración de una serie de indicadores de distinta naturaleza que sean capaces de proveer la información requerida. No es éste el trabajo de desarrollo de dichos indicadores o de su aplicación, pero sí de presentar la propuesta de éstos.²⁰

Una aclaración metodológica fundamental es el establecer que estos “federalismos” derivan del diseño normativo o, dicho en las mismas palabras, provienen del federalismo normativo establecido en la Constitución. Estas normas prevén el funcionamiento del federalismo en diversos campos de la vida del país. Son esos campos y su materialización en instituciones concretas los que propongo analizar a través de instrumentos de medición (indicadores) que nos aporten datos, en el mejor de los casos, o aproximaciones sobre su desempeño, su funcionamiento y sus resultados.

Madrid, Debate, 1989; Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*; Gillman, Howard, “The New Institutionalism, Part I”, *Law and Courts Newsletter*, vol. 7, 1996, pp. 6-11; Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, 2a. ed., trad. de William Rehg, Cambridge, The MIT Press, 1996; Luhmann, Niklas, *Derecho y sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrete, México, Universidad Iberoamericana-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002; Treves, Renato, *La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones y problemas*, Barcelona, Ariel, 1988; Valadés, Diego, *Senderos constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

²⁰ El desarrollo de indicadores es una tendencia académica muy reciente en diversos temas constitucionales. Existen indicadores sobre la democracia en el mundo, sobre los sistemas electorales, sobre los derechos humanos, sobre la corrupción o sobre la justicia, entre otros. El autor ha sido artífice de distintos estudios empíricos del derecho y, de manera particular, ha desarrollado un conjunto de indicadores sobre la justicia electoral. Concha Cantú, Hugo Alejandro *et al.*, *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*, Estocolmo, IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral?lang=es>.

1. *Federalismo político*

Estudiar el federalismo desde su perspectiva política nos lleva a analizar tres ámbitos, al menos, de instituciones políticas:

A. *Integrantes del sistema*

Se hace referencia a la situación y a la funcionalidad en la que se encuentran las distintas partes integrantes del sistema federal: el gobierno federal y su enorme aparato administrativo; los gobiernos de las entidades federativas; el espacio destinado a la sede de los poderes federales; los gobiernos municipales, incluyendo a las alcaldías de la Ciudad de México; los gobiernos o mecanismos regionales o metropolitanos; los ámbitos de acción de los órganos constitucionales autónomos, y los pueblos y comunidades indígenas. Para ellos se propone medir los siguientes aspectos:

a. Indicadores de diseño o estructura

Se refieren a poder tener una idea clara de su conceptualización constitucional y, particularmente, de sus facultades relacionadas con el federalismo. En este sentido, se contemplan la base de donde parte la identidad de cada uno de estos “entes”, el papel que juegan en el federalismo, su relación con los derechos y el sistema democrático, así como las funciones que tienen que desempeñar a partir de sus facultades constitucionales y/o legales.

La manera de medir estos indicadores es verdaderamente sencilla, pues lo que se busca es simplemente constatar si existe o no la atribución o elemento que se persigue en el texto de la Constitución o la ley. Es una medición binaria, ya que lo que se busca es saber si existe o no.

Siguiendo lo que se estableció en el apartado III respecto a las partes integrantes que deberían ser reconsideradas para el pacto federal, tenemos entonces que tomar en cuenta a las siguientes partes integrantes del pacto federal:

- 1) El gobierno federal y su enorme aparato administrativo.
- 2) Los gobiernos de las entidades federativas.
- 3) El espacio destinado a la sede de los poderes federales.
- 4) Los gobiernos municipales, incluyendo a las alcaldías de la Ciudad de México.
- 5) Los gobiernos o mecanismos regionales y/o metropolitanos.

- 6) Los ámbitos de acción de los órganos constitucionales autónomos.
- 7) Los pueblos y comunidades indígenas.

En cada uno de estos rubros habría que realizar, para el primer tipo de indicador de diseño o estructura, un breve recuento y medición sobre las facultades de cada uno de estos órganos, con el objeto de saber si sus facultades se ajustan a una distribución de competencias en toda la integralidad del Estado federal, de manera coherente, integrada y coordinada.

A manera de una simple representación, se verían mediciones en la Constitución como las siguientes:

<i>Dimensiones de gobierno</i>	<i>Definición explícita de ámbitos de validez normativa (material, territorial, temporal y personal)</i>	<i>Competencias exclusivas</i>	<i>Competencias concurrentes o coexistentes</i>	<i>Competencias o mecanismos de cooperación o coordinación con otras dimensiones de gobierno</i>	<i>Legitimidad procesal para interponer controversias constitucionales</i>
I. Ejecutivo federal	Artículos 29, 41, 42, 48, 49, 80, 89, 124 y 131.	Artículos 29 y 89, de manera principal, y múltiples participaciones en otras facultades compartidas con otros poderes.	Múltiples derivadas de las facultades concurrentes dispersas en el artículo 73. Específicamente se debe revisar cada ley general en particular.	No	Artículo 105, I, a), b) y c).
II. Ejecutivos locales	Artículos 43, 45, 116, 117, 118 y 124.	Artículos 116 y 124.	Múltiples derivadas de las facultades concurrentes dispersas en el artículo 73. Específicamente se debe revisar cada ley general en particular.	Escasas	Artículo 105, I, a), d), h), i), j) y k).
III. Ciudad de México	Artículos 44 y 122.	Artículos 122 y 124.	Múltiples derivadas de las facultades concurrentes dispersas en el artículo 73. Específicamente se debe revisar cada ley general en particular.	Sólo la mención de coordinación metropolitana para la Ciudad de México (artículo 122, apartado C).	Artículo 105, I, a), d), h), i), j) y k).

<i>Dimensiones de gobierno</i>	<i>Definición explícita de ámbitos de validez normativa (material, territorial, temporal y personal)</i>	<i>Competencias exclusivas</i>	<i>Competencias concurrentes o coexistentes</i>	<i>Competencias o mecanismos de cooperación o coordinación con otras dimensiones de gobierno</i>	<i>Legitimidad procesal para interponer controversias constitucionales</i>
IV. Gobiernos municipales	Artículo 115	Artículo 115	Múltiples derivadas de las facultades concurrentes dispersas en el artículo 73. Específicamente se debe revisar cada ley general en particular.	Artículo 115	Artículo 105, I, b), g), i) y j).
V. Gobiernos regionales o metropolitanos	No, sólo una referencia en materia de coordinación metropolitana para la Ciudad México (artículo 122).	Artículo 122, apartado C.	Sólo la mención de coordinación metropolitana para la Ciudad de México (artículo 122, apartado C).	Sólo la mención de coordinación metropolitana para la Ciudad de México (artículo 122, apartado C). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.	No
VI. Órganos constitucionales autónomos	Artículos 6o., 26, 28, 41, 102 y 113.	Artículos 6o., 26, 28, 41, 102 y 113.	No	Facultades reglamentarias y de convenios.	Artículo 105, I, l).
VII. Pueblos o comunidades indígenas	Artículos 2o. y 115.	Artículo 2o.	No	Artículo 115, III, último párrafo.	No

b. Indicadores de autonomía

Entendida ésta en sentido pleno, para que una parte integrante del sistema federal exista como tal, debe contar con su autonomía de manera plena. Ésta implica cinco dimensiones de autonomía: 1) la autonomía política, cuyo indicador mide su reconocimiento formal expreso, así como los

procesos de designación de los órganos encargados de su funcionamiento; 2) la autonomía administrativa, que se refiere a la capacidad para decidir su organización y sus formas de actuación o, de manera genérica, para decidir la aplicación de su presupuesto; 3) la autonomía técnica, que se presenta respecto a los ámbitos de desempeño, con facultades reconocidas en la ley; 4) la autonomía presupuestal, referente a los métodos explícitos para generar o recibir sus ingresos, y 5) la autonomía normativa, que implica crear sus normas secundarias para su organización y trabajo.

Respecto a estos indicadores, lo que se buscaría es ver si la representación de cada uno de estos integrantes del pacto federal realmente son tales y cuentan con las posibilidades de interactuar de manera independiente, o si sólo son entidades que simulan contar con independencia, pero que en realidad están subordinadas a algún otro tipo de poder. Aquí, cada indicador es diferente en cada una de las distintas dimensiones de gobierno.

B. *Senado*

Un segundo lugar de atención, ya no de todas las partes del federalismo, sino de una institución cuyas funciones, en principio, eran cuidar el sistema federal, es el Senado de la República. Como cámara alta, el Senado tuvo su origen en el modelo estadounidense, el cual encontró en esa cámara un espacio de representación común e igualitaria de todos los integrantes del sistema, es decir, de los estados, independientemente de su tamaño o población.²¹

En el caso mexicano, el Congreso adoptó la misma fórmula doble de una cámara representante de los intereses de la población y otra representante de los integrantes del sistema en ese momento (los estados de la República).

Como es ampliamente conocido, esta fórmula de integración del Senado, consistente en una integración de 64 senadores (dos por cada entidad federativa), duraría hasta 1993, fecha en que se decidió ampliar la integración a tres senadores por cada entidad (dos de la fórmula ganadora por el principio de mayoría y uno más para el primer nombre de la primera minoría o segundo lugar). En el caso de esta reforma, el aumento de la integración de senadores, en realidad, enriqueció la representatividad política de las entidades, al contar con otra voz proveniente de otra ideología y perspectiva política, pero también con una representación equitativa respecto a las demás entidades.

²¹ Madison, James *et al.*, “*The Federalist* No. 62. «The Senate»”, en Shapiro, Ian (ed.), *The Federalist Papers*, Yale University Press, 2009, pp. 313-318.

El problema, desde la perspectiva de la representación y la naturaleza original del Senado como la cámara federal, inició en 1996 cuando se vuelve a reformar el texto de la Constitución para esta vez ampliar la representación de 96 a 128 senadores. En esa ocasión, la reforma agregó otros 32 senadores provenientes de un mecanismo de elección de representación proporcional con una sola circunscripción nacional, siendo un sistema que de tajo cambió o distorsionó la idea de la representación regional de esta cámara.²² Los nuevos 32 senadores, en realidad, no tienen que provenir de la entidad y basta que sean propuestos por el partido al que le corresponde la asignación. Junto con ese cambio en la integración, en los años subsecuentes se han ampliado de manera muy significativa diversas facultades de control sobre el Ejecutivo, especialmente respecto al nombramiento de titulares de distintos órganos autónomos. No obstante, la realidad nos muestra indicios de que el Senado es un órgano político multipartidista que negocia intercambio de posiciones y votos, y que no necesariamente sirve a las entidades ni controla al Ejecutivo Federal.

Verificar el funcionamiento del Senado se convierte en un punto central para ver qué mecanismos de representación federal quedan, si deberían replantearse facultades en ese tenor o, de plano, modificar su naturaleza.

a. Indicadores de diseño o estructura

Nuevamente, resulta importante verificar el nuevo diseño del Senado a partir de las reformas de las últimas décadas. A partir de un análisis de su integración y de sus diferentes facultades constitucionales y legislativas, se puede estar en condiciones de determinar cuáles de ellas están vinculadas con los intereses de las entidades federativas o de otros integrantes del sistema federal y de ahí ver el nivel de funcionalidad.

b. Indicadores de desempeño

Unidos a los anteriores, sería importante verificar también el nivel de desempeño del Senado como órgano en sus diferentes tareas y obligaciones, nombramientos, iniciativas, parlamento abierto y el trabajo de sus integrantes (si bien ésta es una tarea muy laboriosa, se pueden sacar datos de ausentismo o de quién presenta iniciativas y asiste a trabajo de comisiones).

²² Villegas M., Francisco Gil, “Las reformas electorales de la década de los noventa y su influencia en las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado”, en Villegas M., Francisco Gil y Hernández Rodríguez, Rogelio (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 199-234.

C. *Federalismo electoral*

La última vertiente que me propondría analizar dentro del apartado de federalismo político es el mundo electoral. Como se sabe, de una estructura federal, el sistema electoral se convirtió, en su vertiente administrativa (a diferencia de la judicial), en un híbrido a partir de la reforma político-electoral de 2014 y su nueva Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales.²³ De acuerdo con esta ley, la estructura de las autoridades locales permaneció, pero están subordinadas en el nombramiento de sus consejos generales y en su supervisión al nuevo Instituto Nacional Electoral. Por otra parte, la justicia electoral del país no sufrió un ajuste correspondiente al nuevo diseño territorial de las autoridades administrativas y mantuvo su estructura en tribunales electorales locales, salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una sala especializada y una sala superior.

Para poder entender las fortalezas y las debilidades de este nuevo modelo que ha sido ampliamente criticado y de cuyo desempeño depende, en buena medida, el desarrollo democrático del país, es necesario contemplar diversos indicadores.²⁴

a. Indicadores de diseño o estructura

Dentro de estos indicadores se constatarán los diseños de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales. Este conjunto de indicadores tomará en cuenta múltiples indicadores agrupados en aquellos de autonomía institucional, independencia de los integrantes de las autoridades, régimen de responsabilidades y rendición de cuentas (controles existentes), y su servicio profesional de carrera. Además, se prevén indicadores para verificar los principales procedimientos con los que cuentan estas instituciones para operar, los acuerdos y estrategias operativas en el caso de la autoridad administrativa, y los medios de impugnación en el caso de la autoridad jurisdiccional.

b. Indicadores de funcionamiento o desempeño

En este grupo de indicadores se busca verificar cómo funcionan muchos de los elementos encontrados en los indicadores anteriores, es decir, en la

²³ Solís Acero, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018; Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Saíd, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, México, Integralia-Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, 2017.

²⁴ Concha Cantú, Hugo Alejandro *et al.*, *Hacia un Índice...*, *cit.*

norma. Se establecen indicadores de eficiencia y de eficacia para poder tener elementos para medir el desempeño de estos órganos.

c. Indicadores de impacto

En este caso se trata de unos indicadores que buscan medir el efecto o impacto de las actuaciones de las autoridades electorales; esto es, qué tanto éstas contribuyen a una mayor participación ciudadana, a mejores procesos electorales o, por el contrario, a nuevos problemas derivados de una hiperlitigiosidad y decisiones parciales.

2. Federalismo económico

Un segundo apartado dentro del análisis empírico que se debe de realizar sobre el federalismo mexicano tiene necesariamente que ver con el federalismo económico, en particular con el federalismo fiscal.

A. Indicadores de diseño o estructura

Nuevamente, aquí lo que primero se detecta es cuáles son las instituciones y los procedimientos con base constitucional o legislativa que existen para la asignación presupuestal a cada uno de los integrantes del sistema federal, que es lo que quiere la Constitución desde el punto de vista del diseño que plantea.

B. Indicadores de funcionamiento o desempeño

Asimismo, se buscará medir cuál es la dimensión de las necesidades económicas (respecto a entidades y municipios, se trata de su PIB) o de sus niveles de recaudación para poder cotejarlas contra las asignaciones que reciben, así como niveles de endeudamiento.

C. Indicadores sociales

En algunos de los entes del sistema, la existencia de programas sociales federales o locales son también relevantes como una forma adicional de proveer de fondos a la población que se encuentra en esas demarcaciones.

3. *Federalismo judicial*

Como fue tratado en el apartado III, C, dedicado a las garantías judiciales del sistema federal mexicano, en este rubro se quieren medir dichos elementos.

A. *Indicadores de eficacia de controversias constitucionales*

Los indicadores que se desarrollen en este rubro buscarán medir la efectividad de las controversias constitucionales en la actualidad para poder evaluar si éstas continúan siendo utilizadas por los diferentes integrantes del sistema federal y de qué manera se protegen efectivamente sus facultades constitucionales y legales, o si, por el contrario, éstas son sujetas a negociaciones y arreglos políticos.

B. *Indicadores del amparo judicial*

En este rubro se busca documentar de manera empírica, de forma representativa (estadística), indicadores que nos digan la dimensión del amparo judicial (directo) como mecanismos de control federal sobre las jurisdicciones locales. Igualmente, se pretende identificar el tipo de resoluciones de amparo directo, ya que, como un investigador llegó a encontrar en una muestra no representativa, hace algunos años un buen porcentaje de los amparos directos eran amparos “para efectos”, es decir, resoluciones que regresan al tribunal que la dictó para corrección de algún error de procedimiento.²⁵ Lo que se requiere saber con datos precisos es si la actuación e involucramiento del Poder Judicial federal efectivamente pone orden y coadyuva a una mejor administración de justicia en todo el país, frente a las pretensiones de abuso o mala impartición estatal, o si, por el contrario, ésta es un instrumento que deteriora el desarrollo de instituciones autónomas, eficientes y responsables.

V. REFLEXIONES FINALES

El federalismo mexicano es una potente y compleja construcción jurídica y política. Esta complejidad es lo que ha llevado a múltiples estudiosos a afir-

²⁵ Bustillos, Julio, *op. cit.*

mar que en México no hay uno, sino múltiples federalismos, dependiendo de la perspectiva utilizada o del área particular que se analiza. Lo que este trabajo quiere señalar, de manera incipiente, es que el estudio del sistema federal, como de todas nuestras instituciones político-constitucionales, debe de ser sometido a un escrupuloso análisis empírico que ayude a verificar su nivel de funcionalidad y eficacia, más allá de los méritos que puedan tener sus diseños particulares y la manera en que éstos satisfacen demandas específicas de un momento histórico determinado. Sólo con información de esa índole, estaremos en posibilidad de poder evaluar nuestras instituciones, nuestras normas de organización, y, eventualmente, hacer propuestas de cambio sólidamente justificadas, sin que respondan a preferencias ideológicas o políticas.

Las mediciones empíricas de diseño y funcionalidad no son criterios absolutos para evaluar a una institución política, pero aportan elementos diferentes de enorme utilidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel *et al.*, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986.
- ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, Madrid, Ariel, 2001.
- BUSTILLOS, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, Porrúa, 1982.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, “La evolución político-institucional de la Ciudad de México”, en ESQUIVEL, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4: *Estudios políticos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro *et al.*, *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*, Estocolmo, IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral?lang=es>.
- COTTERRELL, Roger (ed.), *Law and Society*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1994.
- DICEY, Albert von, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8a. ed., Indianapolis, (Estados Unidos), Liberty Fund, 1982.

- FARIÑAS, María José, “El derecho como forma de organización social (lección segunda)”, en PECES-BARBA, Gregorio *et al.*, *Curso de teoría del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- FERRARI, Vincenzo, *Funciones del derecho*, Madrid, Debate, 1989.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- GANTÚS, Fausta *et al.*, “Debates en torno a la soberanía y la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1823-1824”, *La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo*, El Colegio de México, 2008.
- GILLMAN, Howard, “The New Institutionalism, Part I”, *Law and Courts Newsletter*, vol. 7, 1996.
- GUTIÉRREZ, Rodrigo, “Poderes salvajes, *lex mercatoria* y derechos sociales: repensar la Constitución de 1917 a cien años de su promulgación”, en ESQUIVEL, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- HABERMAS, Jürgen, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, 2a. ed., trad. de William Rehg, Cambridge, The MIT Press, 1996.
- LUHMANN, Niklas, *Derecho y sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrete, México, Universidad Iberoamericana-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.
- MADISON, James *et al.*, “The Federalist No. 62. «The Senate»”, en SHAPIRO, Ian (ed.), *The Federalist Papers*, Yale University Press, 2009.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- MERINO HUERTA, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.
- POUND, Roscoe, “The Need of a Sociological Jurisprudence”, *The Green Bag*, vol. 19, 1907.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.

- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.
- SOLÍS ACERO, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- TREVES, Renato, *La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones y problemas*, Barcelona, Ariel, 1988.
- UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saíd, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, México, Integralia-Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, 2017.
- VALADÉS, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 130, 2011.
- VALADÉS, Diego, *Senderos constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- VALADÉS, Diego y FIX-FIERRO, Héctor (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, Cámara de Diputados-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- VILLEGAS M., Francisco Gil, “Las reformas electorales de la década de los noventa y su influencia en las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado”, en VILLEGAS M., Francisco Gil y HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001.