

# PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

Daniel A. BARCELÓ ROJAS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La relación entre democracia y federalismo en la historia de las ideas políticas*. III. *La garantía democrática del Estado federal en la Constitución de 1917: la intervención constructiva y la intervención reestructiva de los poderes federales sobre los estados*. IV. *Principios de la organización política de los estados en la Constitución federal de 1917*.

## I. INTRODUCCIÓN

El profesor Mayer inicia su meritoria obra *Trayectoria del pensamiento político* con la siguiente afirmación: “Aunque la historia de la influencia del pensamiento político griego está todavía por escribir, se puede afirmar con seguridad una cosa: que las categorías del pensamiento y del esfuerzo europeo para entender la vida han sido moldeados permanentemente y desde su origen por los griegos”.<sup>1</sup> Como puede ser constatado con la lectura del presente trabajo de investigación, la afirmación de Mayer se sostiene con la misma validez para ciertas categorías del derecho público mexicano del siglo XXI, como la concerniente al federalismo.

Rescatando el pensamiento político de la Antigüedad, los ingenieros constitucionales del federalismo estadounidense construyeron el modelo del “federalismo moderno”. Como 23 siglos antes lo habían hecho los griegos, los constituyentes de Filadelfia propusieron que el federalismo

\* Doctor en derecho por la Universidad de Salamanca, España; investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Cfr. Mayer, J. P., *Trayectoria del pensamiento político*, trad. de Vicente Herrero, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 7.

era la única forma política que hacía posible organizar un sistema político democrático en una gran escala territorial. Pero los norteamericanos trascendieron el modelo de la liga federal de la Antigüedad al proponer que los pequeños estados debían ser auxiliados por un vigoroso gobierno nacional para restituir la democracia ante el colapso de ésta en un estado.

Éste es un dato histórico fundamental que debe entenderse para poder hacer sentido de los principios de la organización política de los estados establecidos en la Constitución de 1917, ley fundamental que sigue el modelo del “federalismo moderno”. Sólo conociendo los principios de lo que yo llamaré en este trabajo el “federalismo antiguo” y su superación por los del “federalismo moderno” podemos entender por qué la Constitución federal mexicana puede y, aún más, *debe* condicionar a las Constituciones de los estados en cuanto al orden político y estructura institucional.

A la tarea de explicar el vínculo entre democracia y escala territorial en el “federalismo antiguo” y en el “moderno” nos abocamos en el primer apartado. Con el marco teórico del federalismo moderno ideado por el genio político de James Madison, se procede a explicar en el segundo apartado del presente trabajo “la cláusula democrática del Estado federal” contenida en la Constitución mexicana de 1917. A renglón seguido, como instrumentos de dicha garantía democrática, se desarrolla la función y alcance de la intervención de los poderes federales sobre los estados para establecer o restablecer el sistema democrático y de los derechos humanos en los mismos, tanto en su modalidad constructiva como en la reconstructiva, respectivamente.

Finalmente, y mediante el uso de los conceptos de consensos esenciales y consensos operacionales elaborados por Diego Valadés, se identifican y explican los principios de la organización política de los mismos establecidos en la Constitución federal de 1917, vigentes al día de hoy.

## II. LA RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y FEDERALISMO EN LA HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS

El origen del sistema de gobierno federal, tanto el que podríamos llamar “federalismo antiguo” configurado por los griegos antes de la Era cristiana, así como el “federalismo moderno” elaborado por los norteamericanos a fines del siglo XVIII, nace como la fórmula política a través de la cual podría perdurar la democracia como sistema político.

En el siglo V antes de nuestra Era los pueblos griegos concibieron el sistema político democrático, destacándose entre ellos la forma en que se practicaba dicho orden en la ciudad-estado de Atenas. Sin ir a los detalles que por su amplitud escapan al objeto de este trabajo, el sistema democrático de la Antigüedad consistía esencialmente en que el pueblo se otorgaba a sí mismo su *nomos* o leyes elaboradas y votadas en asamblea pública, las cuales eran aplicadas por los magistrados electos por el propio pueblo. En este sentido los pueblos griegos eran “autónomos”, se autogobernaban mediante un sistema que hoy llamaríamos de democracia directa.<sup>2</sup>

*Una condición esencial para la operación de la democracia directa era la escala territorial del estado, que debía por necesidad ser pequeña, tan pequeña que los miembros del estado pudiesen cubrir a pie la distancia entre sus hogares y el ágora, para votar en asamblea sus decisiones públicas y mantener el control sobre la aplicación de las leyes por parte de los magistrados.*<sup>3</sup>

La idea del estado pequeño cobraba sustento también por otra consideración: sólo en un espacio territorial pequeño podía florecer un vigoroso sentido de identidad con el territorio y las leyes de la *polis*, condición que garantizaba la protección de la integridad territorial y de la autonomía o leyes del estado por sus propios miembros, incluso por la fuerza de las armas. El estado democrático griego fue el primero en la historia de la humanidad en desarrollar un sistema de educación pública mediante el cual educaba a sus infantes y jóvenes en el amor a su territorio, a su cultura (general y) política e imbuía a los súbditos del estado democrático las virtudes de los demócratas, esto es, de cómo al gobernar debían hacer prevalecer los intereses generales del estado sobre sus intereses personales.<sup>4</sup>

Finalmente existía una última consideración para mantener la idea de que la democracia sólo podía florecer en una escala territorial pequeña. Se asumía que al extenderse las fronteras de un estado ello obligaba necesariamente a organizar un ejército permanente capaz de defender las extensas fronteras del territorio. A su vez la organización de un ejército

<sup>2</sup> Cfr. Gómez Arboleya, Enrique, “La *polis* y el saber de los helenos”, *Revista de Estudios Políticos*, primera época, XLV, 1952, pp. 266 y ss.

<sup>3</sup> Cfr. Bowra, C. M., *The Greek Experience*, Londres, The New English Library Ltd., 1957, pp. 77-96.

<sup>4</sup> Cfr. Jaeger, Werner, “Alabanza de la ley. Los orígenes de la filosofía del derecho y los griegos”, *Revista de Estudios Políticos*, primera época, vol. 67, 1953, pp. 48 y ss.

permanente implicaba la necesidad de un mando unido en un comandante general, que, con la fuerza del ejército, podía sucumbir con facilidad a la tentación de convertirse en un tirano al utilizar al ejército no para la defensa del estado sino para hacerse del control del gobierno para sí mismo por la fuerza de las armas. Los griegos desconfiaban por ello de los ejércitos permanentes.<sup>5</sup>

La pequeña escala territorial de la democracia tenía sin embargo una falla vital: su debilidad militar. En la época del florecimiento de la democracia griega, frente a las costas del Mediterráneo, coexistía con los pueblos de la Hélade el imperio persa. Los persas contaban con un formidable ejército permanente que constantemente amenazaba la integridad territorial y el modo de vida político de los pequeños estados griegos. El dilema político que tal situación de indefensión militar generaba a los griegos era que para hacer frente al imperio persa, una de las alternativas de curso posible era que los estados griegos se fundiesen en un solo Estado que contara con un ejército permanente como el de Esparta. Pero al optar por tal alternativa de supervivencia política se perderían las condiciones tan apreciadas del autogobierno y de la democracia directa en el caso de Atenas y otros estados democráticos más.<sup>6</sup>

Es esta última una de las principales consideraciones que conducen a los pueblos griegos a formar una liga federal como alternativa a la consolidación de los estados griegos en uno solo Estado. Los pueblos griegos conciben una liga de estados con un gobierno común operado por embajadores de cada uno de los estados, que tendría competencia únicamente para asuntos de la defensa común y del intercambio comercial entre los estados griegos. En este arquetipo del federalismo antiguo se fijó como una condición absolutamente esencial que el gobierno común no tuviese ninguna competencia en los asuntos internos de los estados griegos que formaban la liga, esto es, el gobierno común no podía intervenir de ninguna forma en el autogobierno de los estados.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Cfr. Jaeger, Werner, *Paideia*, trad. de Joaquín Xirau y Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 345-369.

<sup>6</sup> Cfr. Rhodes, P. J., *A History of the Classical Greek World 478-323 BC*, Oxford, Blackwell Publishing, 2006, pp. 14-21.

<sup>7</sup> Cfr. Larsen, Jacob, "The Constitution of the Peloponnesian League", *Classical Philology*, 1933, vol. XVIII, pp. 257, y del mismo autor, "The Constitution and Original Purpose of the Delian League", *Harvard Studies in Classical Philology*, vol. LI, 1940, 171 y ss.

El profesor Martin Diamond subraya el hecho de que el modelo de la democracia griega atado a la escala territorial así como el modelo del federalismo antiguo que permitiría su desarrollo, son rescatados siglos después por quien sería uno de los pensadores más influyentes en la época de la Ilustración: Montesquieu. Según Diamond y otros autores, el barón de Montesquieu sugería en sus escritos que una democracia sólo podía prosperar en una escala territorial pequeña. En caso de necesidad por acechanzas militares externas, pero también para facilitar el intercambio comercial, los estados pequeños, con el objeto de preservar la escala territorial ideal de la democracia debían unirse en una liga federal con un gobierno con competencia limitadas a los asuntos exteriores militares y comerciales entre los estados.<sup>8</sup>

Si uno acude a la fuente directa confirma lo sugerido por Diamond. En el libro IX, de *El espíritu de las leyes*, Montesquieu dice:

Las potencias extranjeras destruyen a las repúblicas pequeñas; las grandes se deshacen por un defecto interno.

De este doble inconveniente adolecen igualmente las democracias y las aristocracias, ya sean buenas o malas, pues el mal reside en la cosa misma, y no hay nada que pueda remediarlo.

Así pues, parece verosímil que los hombres se habrían visto obligados a vivir siempre bajo el gobierno de uno solo, si no hubieran imaginado una especie de Constitución que tiene todas las ventajas interiores del gobierno republicano y la fuerza exterior del monárquico. Me refiero a la República federativa. Esta forma de gobierno consiste en un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor que se proponen formar. Se trata de una sociedad constituida por otras sociedades y susceptible de ir aumentando en virtud de la unión de nuevos asociados.

Fueron estas asociaciones quienes hicieron prosperar durante largo tiempo a Grecia... Compuesta por pequeñas repúblicas, goza de la excelencia del gobierno interior de cada una y, respecto al exterior, tiene todas las ventajas de las grandes monarquías en virtud de la asociación.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Cfr. Diamond, Martin, "The Ends of Federalism", *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 3, núm. 2, 1974, pp. 129 y ss.

<sup>9</sup> Cfr. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1972, pp. 135 y 136.

Varios autores norteamericanos han destacado la influencia de Montesquieu sobre el pensamiento de los redactores de los artículos de *La Confederación de los Estados Unidos de América*. Sugieren por ello que ésta es la versión actualizada del federalismo antiguo o del *polis-federalism*, como le llama Diamond.<sup>10</sup> La *Confederación de los Estados Unidos de América* se sustentó en la idea de la escala territorial pequeña de los estados como condición esencial para el autogobierno democrático y en la idea de la necesidad de crear un gobierno común pero sin competencias para intervenir al interior de los estados.

Las primeras repúblicas norteamericanas se fundaron en 1776 mediante una Constitución en cada una de ellas que establecía un orden democrático representativo y dividía el poder en tres departamentos según la sugerencia de Montesquieu. Pero pocos años después, también siguiendo las sugerencias de Montesquieu, se unieron en una confederación según el modelo asentado líneas arriba para repeler el peligro exterior que representaban los imperios inglés, francés, español, así como los pueblos indios.

Destaca Edward Corwin en uno de sus brillantes trabajos que el modelo político adaptado por los norteamericanos para formar y mantener sistemas democráticos en los estados mostró en la práctica deficiencias sustantivas que contradecían la validez del modelo ideal propuesto por Montesquieu. Según prominentes políticos de la época, como Thomas Jefferson citado por Corwin, algunas de las pequeñas repúblicas democráticas norteamericanas se convirtieron pronto en autocracias. Para los efectos de este trabajo interesa destacar las patologías democráticas que Corwin señala que se manifestaron en varios estados en el periodo comprendido entre 1776 y la promulgación de la Constitución federal. Ello debido a que, como expresamente sugiere Corwin, las patologías democráticas de los nuevos estados independientes están en el origen de una intensa preocupación que impele a los norteamericanos a reformar su forma política confederal en la Convención de Filadelfia para crear una “unión más perfecta”, esto es, lo que yo llamaré en este trabajo “el federalismo moderno”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Lowenthal, David, “Montesquieu”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (eds.), *Historia de la filosofía política*, trad. de Leticia García Urriza et al., 2000, pp. 486-506.

<sup>11</sup> Corwin, Edward S., “The Progress of Constitutional Theory Between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention”, *American Historical Review*, vol. XXX, 1925, pp. 511 y ss.

La Convención de Filadelfia fue un debate sobre ingeniería constitucional entre demócratas. La Convención se dividió en dos campos, de un lado el de los *federalistas* y del otro lado los *antifederalistas*, ambos bandos comprometidos con la idea de la democracia y del autogobierno de los estados, pero con profundas diferencias sobre la forma de darle viabilidad a la democracia en un Estado territorialmente mayor. El debate tuvo como uno de sus temas más controversiales el agrandamiento de la escala territorial y de la formación y competencias del gobierno nacional de este Estado extenso, que dio cabida a uno de los debates sobre ingeniería constitucional más brillantes de la historia de las ideas políticas.<sup>12</sup>

Todos los constituyentes coincidían en que había que reformar la estructura de la Confederación, pero diferían en el grado. Atados al pensamiento de Montesquieu, los antifederalistas proponían únicamente una reforma del esquema de la Confederación para no fracturar la escala territorial de las pequeñas repúblicas ya establecidas. Los antifederalistas temían una unión federal que terminara de fusionar a los estados de la confederación en un solo Estado “consolidado”, es decir, en un Estado que implicara la ampliación de la escala territorial y la necesaria formación de un gobierno nacional o federal para gobernar sobre este vasto territorio con un ejército permanente para cuidar de sus inmensas fronteras. En su concepción la formación del gobierno nacional era el paso para la formación de un gobierno que terminaría siendo autocrático.<sup>13</sup>

En el bando opuesto, el de los *federalistas*,<sup>14</sup> James Madison se da a la tarea de refutar la idealización de los pequeños estados como el espacio propicio para el florecimiento de la democracia en el ensayo que se publicaría como el número X de la obra *El Federalista*. James Madison se ve obligado a cuestionar las sugerencias de Montesquieu sobre las pequeñas repúblicas democráticas que tan fuertemente influían sobre el ra-

<sup>12</sup> Cfr. Storing, Herbert J., *What the Antifederalist Were For. The Political Thought of the Opponents of the Constitution*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981, pp. 15 y ss.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 15-37.

<sup>14</sup> Los trabajos publicados en *El Federalista* se deben sobre todo a Alexander Hamilton y a James Madison. La participación de John Jay fue considerablemente menor a la de aquéllos. Pero dentro de la aportación que hacen Hamilton y Madison, la teoría federal tomará forma sobre todo por la aportación de Madison en *El Federalista X*, cfr. Mason, Alpheus Thomas, “The Federalist: A Split Personality”, *American Historical Review*, vol. 57, 1952, pp. 625 y ss.

zonamiento de los *antifederalistas*.<sup>15</sup> El político de Virginia aporta como prueba empírica para su argumentación contra la idealización de las pequeñas repúblicas democráticas lo que en los hechos había venido sucediendo en varios estados de la Confederación entre 1776 y hasta la convocatoria de la Convención de Filadelfia: que las pequeñas democracias habían mostrado su tendencia a convertirse en autocracias.<sup>16</sup>

James Madison, haciendo eco de lo que otros importantes políticos de la época también señalaban, subraya el hecho de que al constituirse las nuevas repúblicas norteamericanas en algunas de ellas se había sustituido la tiranía de un solo hombre, la del monarca británico, por “la tiranía de la mayoría” de la Legislatura. Según Madison este indeseado fenómeno se había producido de la siguiente manera en cada uno de los estados que lo habían experimentado: una “facción”, actuando bajo impulsos egoístas, se había logrado apoderar del control del Poder Legislativo de su pequeña República al hacerse elegir los miembros de la facción como representantes del pueblo; a través de las leyes hechas a la medida de los intereses de la facción, habían perpetrado con absoluta impunidad abominables abusos del poder público sobre los derechos de los gobernados.

Habiendo hecho el diagnóstico de la facción como un virus infeccioso de la democracia, James Madison apunta entonces sus esfuerzos en la cuestión que constituía la falla más grave de diseño del modelo del federalismo antiguo adaptado por influencia de Montesquieu por la Confederación de los Estados Unidos de América: que ante tales abusos de las facciones y las convulsiones internas que provocaba el ejercicio arbitrario del poder por la tiranía de la mayoría, el gobierno de la Confederación estaba condenado a ver impasible las mayores injusticias “pues no tenía competencia para intervenir en los estados”.<sup>17</sup>

Para remediar estos abusos, James Madison propone en la Convención de Filadelfia la creación de un gobierno nacional o federal con competencia para actuar al interior de los estados en caso de que en un estado

<sup>15</sup> La influencia de Montesquieu en los debates de Filadelfia puede apreciarse con claridad en el ensayo IX escrito por Alexander Hamilton. *Cfr.* Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 32-35.

<sup>16</sup> Adair, Douglas, “That Politics May be Reduced to a Science. David Hume, James Madison and the Tenth Federalist”, *Huntington Library Quarterly*, núm. 20, 1957, pp. 351-360.

<sup>17</sup> Madison, James, “Ensayo X”, *El Federalista*, *cit.*, nota 15, pp. 35-41.

se violen sistemáticamente los derechos de los gobernados y los principios del sistema político democrático.<sup>18</sup> Es este el punto de transformación entre la teoría del “federalismo antiguo” proyectada al siglo XVIII por Montesquieu y lo que sería la teoría del “federalismo moderno” elaborada por James Madison.<sup>19</sup>

Señalaba Madison que en política la formación de “facciones” era inevitable. Pero afirmaba que éstas eran tanto más peligrosas en los estados de pequeña escala territorial que en los estados extensos porque en los primeros, dada la cercanía física que propiciaba la escala territorial pequeña, los enfrentamientos entre adversarios políticos se personalizan y se tornan más virulentos. Madison propone entonces que para aliviar los efectos de la formación y acción de las facciones, del abuso del poder público de éstas, se amplíe la escala territorial en un Estado nacional en el cual competirían por el poder un número mayor de facciones que las que competían en cada uno de los estados pequeños. Tanto el mayor número de facciones, como el simple hecho de las distancias geográficas, harían imposible que una facción política se hiciera del control del gobierno nacional.<sup>20</sup>

Para reforzar su argumento Madison sugiere que agrandar la escala territorial propiciaría un beneficio mayor, puesto que el gobierno nacional estaría formado con las personas de mayor talento, ya que habría más personas con cualidades idóneas de dónde escoger para los cargos de elección popular en una gran república que en una pequeña república.<sup>21</sup>

Por último, como reflejo directo de la experiencia vivida con la rebelión de Shay en uno de los estados de la Confederación en la que un cuerpo armado de ciudadanos desconoció los poderes constituidos del estado de Massachussets, James Madison advierte que el peligro para los derechos

<sup>18</sup> El estudio clásico sobre la cláusula de la garantía democrática del federalismo moderno —y de sus problemas de interpretación por los órganos políticos del gobierno nacional— se debe a William Wiececk, *The Guarantee Clause of the U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1992.

<sup>19</sup> La transición del federalismo antiguo al moderno se estudia con mayor amplitud en Barceló Rojas, Daniel A., “La teoría política de la República Federal de James Madison. De los clásicos de la Antigüedad a la Ilustración estadounidense”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, vol. II, pp. 19-55.

<sup>20</sup> Morgan, Edmund, “Safety in Numbers: Madison, Hume and the Tenth Federalist”, *Huntington Library Quarterly*, núm. 49, 1986, p. 95.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 105.

de los gobernados y del orden democrático de las pequeñas repúblicas puede provenir no sólo de los poderes públicos estatales, sino también de una rebelión interior de ciudadanos en un estado. Para ello, sugiere Madison, se hace también necesario contar con un gobierno nacional con la capacidad suficiente para intervenir en un estado cuando la rebelión interior en él rebasara la potestad coercitiva del estado pequeño.<sup>22</sup>

James Madison concluye que el arquetipo del federalismo moderno brindaría una protección mayor a los derechos de los gobernados ya que la división del poder entre gobiernos del nuevo federalismo proveería de una segunda protección para los derechos individuales puesto que se sumaría a la protección que proveía la división funcional del poder. Madison sugería que el federalismo moderno también proveería una segunda salvaguarda para el sistema democrático, en tanto que, bajo el arquetipo madisoniano, el gobierno nacional tendría competencia para intervenir en los estados cuando se subvirtiese el sistema democrático. Pero ambas funciones de doble protección se realizarían en forma subsidiaria en tanto que el primer obligado para proteger los derechos de los gobernados y preservar el orden democrático seguía siendo el gobierno del estado.<sup>23</sup>

Así pues, como sugerimos al inicio, la vocación por la democracia fue el origen de la concepción de una constelación de pequeñas repúblicas democráticas unidas y ordenadas por una idea política común —la de los derechos humanos y la democracia—, que de llegarse a subvertir en una de sus partes tendrían que ser restablecida por una fuerza exógena al estado afectado, la del gobierno federal. Se construye así una “garantía democrática del Estado federal” en el federalismo moderno que adoptarían las repúblicas federales del siglo XIX y XX, como Alemania o México, por citar tan sólo a dos de ellas.

El federalismo moderno implica un “constitucionalismo dual” compuesto por una Constitución federal y tantas Constituciones estatales como estados conformen la unión federal. La garantía democrática del Estado Federal se encuentra integrada en la Constitución federal. Pero, complementariamente, la Constitución estatal debe contar con un diseño institucional que facilite la protección de los derechos de los gobernados

<sup>22</sup> Madison, James, “Ensayo X”, *El Federalista*, *cit.*, nota 15, p. 36.

<sup>23</sup> *Cfr.* Zuckert, Michael P., “Toward a Theory of Corrective Federalism: The United States Constitution, Federalism, and Rights”, *Federalism and Rights*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers, 1996, pp. 82-99.

y preserve el orden democrático. Sólo como medida de precaución subsidiaria, la Constitución federal debe contar con instrumentos expresos de intervención a favor del gobierno nacional que habiliten a éste a intervenir para garantizar el respeto a los derechos y al orden democrático en los estados.<sup>24</sup>

Como ha señalado el insigne historiador Ernesto de la Torre Villar, el primer movimiento democrático de lo que sería la república mexicana adopta el arquetipo del federalismo moderno que nace en la Convención de Filadelfia y lo proyecta en la Constitución de 1824. Las Constituciones federales de 1857 y de 1917 mantendrían el principio federal.<sup>25</sup> Por ello, y haciendo un análisis histórico y sistemático de la Constitución de 1917, es posible sugerir que el marco teórico del federalismo moderno subyace a la letra de la Constitución mexicana de 1917 y, como se propone en el presente trabajo de investigación, lo explica en la forma que describimos en el siguiente apartado.

### III. LA GARANTÍA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917: LA INTERVENCIÓN CONSTRUCTIVA Y LA INTERVENCIÓN RECONSTRUCTIVA DE LOS PODERES FEDERALES SOBRE LOS ESTADOS

Se ha señalado en el apartado anterior que el gobierno nacional nace en el federalismo moderno como instrumento para proteger subsidiariamente los derechos de los gobernados y preservar la democracia en los estados.<sup>26</sup> Consecuente con dicho principio de teoría política, la Constitución federal mexicana de 1917 contiene lo que podríamos llamar “la cláusula de garantía democrática del Estado federal”. Con fundamento en dicha cláusula el gobierno federal mexicano —en agudo contraste con

<sup>24</sup> La proposición de que el federalismo implica un “constitucionalismo dual”, así como de la forma de interrelación del cambio constitucional en un orden federal que incluye como parte esencial el estudio del cambio en las constituciones de los estados, la he tomado de la obra del profesor Tarr, Alan G., *Understanding State Constitutions*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

<sup>25</sup> Torre Villar, Ernesto de la, “La Constitución de 1824”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 1-7.

<sup>26</sup> El concepto “gobierno nacional” se toma aquí en sentido amplio, comprendiendo en él a los tres poderes.

el gobierno del federalismo de la Antigüedad (y del gobierno de la Confederación de los Estados Unidos de América)—, tiene como una de sus competencias expresas formar —de ser el caso— y preservar el sistema político democrático en los estados fundado en la idea de los derechos humanos.

Lo primero que habría que explicar del párrafo anterior es qué queremos decir con “formar —de ser el caso— el sistema político democrático en los estados fundado en la idea de los derechos humanos”. Para ello volvemos por última vez a las lecciones del pasado, concretamente al pensamiento político de la antigüedad.

En el modelo de los pequeños estados griegos la escala territorial se veía complementada por la escala poblacional. El pequeño espacio geográfico podía sostener a un grupo humano de determinado número de personas. Al superarse este cupo, se tendría que formar una “colonia”, esto es, no expandir el territorio —porque ello rompería con la condición geográfica de la democracia directa— sino formar un nuevo estado.<sup>27</sup> Pues bien, esta misma idea adoptaron los norteamericanos al diseñar el “federalismo moderno” previendo en su Constitución federal el *status* de “territorio” que abría la posibilidad de la formación de nuevos “estados” de la Unión. Por circunstancias nacionales propias los constituyentes mexicanos de 1824, 1857 y 1917 adoptaron la misma fórmula. He ahí la explicación de la afirmación expresada en el párrafo anterior de que el gobierno nacional tiene competencia para formar nuevos estados de la unión que necesariamente deben ser organizados como democracias en su orden político interno.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Cfr. West, Willis Mason, *The Ancient World. From the Earliest Times to 800 A.D.*, Boston, Allyn and Bacon, 1913, pp. 132 y 133.

<sup>28</sup> Un comentario se torna obligado en este punto en tanto que los constitucionalistas mexicanos mayoritariamente —si no es que en forma unánime—, han venido señalando que el federalismo mexicano no es un federalismo auténtico en tanto que es el producto de un Estado centralizado que se descentraliza. No compartimos dicha posición. Sin entrar en este artículo al fondo de ese debate, ya que merece un estudio en sí mismo, en este trabajo se suscribe una versión contraria fundada no únicamente en una interpretación histórica de la formación del federalismo mexicano, sino sobre todo en el hecho de que los Estados federales de nuestros días han sido formados 1) a partir de estados que se unieron; 2) a partir de un Estado centralizado que decide descentralizarse, o 3) por una combinación de ambas fórmulas. Ello ha quedado de manifiesto en el importante trabajo del profesor Koen Lenaerts “Constitutionalism and the Many Faces of Federalism” quien sugiere incluso que los Estados Unidos de Norteamérica en realidad obedecen al tercer

Hecha la aclaración anterior, estamos ahora en posibilidad de señalar que la tarea de preservar el principio democrático en los estados de la República Mexicana, de hacer valer “la cláusula de garantía democrática del Estado federal” de la Constitución de 1917, se hace de dos formas. De una parte, mediante la cláusula de “la intervención constructiva de la garantía democrática del Estado federal” y, de otra parte, por medio de la cláusula de “la intervención reconstructiva de la garantía democrática del Estado federal”, que algunos autores llaman intervención ejecutiva.

La intervención constructiva opera cuando un “territorio” de la federación pretende transformar su *status* para ser reconocido como “estado” de la Federación.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...I. Para admitir nuevos estados a la Unión Federal”. En el caso de que las fuerzas políticas locales de un “territorio” pretendan la elevación de su *status* político, el Congreso de la Unión, según el artículo 73 en su fracción I, interpretada sistemáticamente, tiene el deber de condicionar el proceso constituyente local para construir una democracia constitucional. El estado en formación debe consentir y asimilar las condiciones impuestas por el Congreso en su proyecto de Constitución, pues de lo contrario el Congreso de la Unión tiene la potestad de “no admitir” como “estado” al territorio federal; la consecuencia de ello es que el territorio federal permanecería siendo gobernado por los poderes federales desde la ciudad de México. En esta tarea de construcción democrática necesariamente participa el presidente conjuntamente con el Congreso de la Unión.<sup>29</sup> Posteriormente debe parti-

modelo, esto es, al mixto, pues más de dos tercios de los estados fueron formados desde Washington. Cfr. Lenaerts, Koen, “Constitutionalism and the Many Faces of Federalism”, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 38, 1990. Para un argumento en contra de la idealización de la formación de la República Federal Norteamericana desde estados que se unen y que proceden de procesos constituyentes no condicionados, debe considerarse también cómo fueron contruidos algunos estados de lo que hoy es la frontera sur de la República Norteamericana mediante el uso de la fuerza militar desde Washington. Cfr. Thomas, David Y., *A History of Military Government in Newly Acquired Territory of the United States*, Nueva York, AMS Press, 1967.

<sup>29</sup> La Constitución federal de 1917 es escueta en cuanto a la responsabilidad que le corresponde al presidente de la República en la intervención constructiva y reconstructiva de la cláusula de garantía democrática del Estado federal. Es posible sugerir que en importante medida ello se debe a que el sistema de gobierno presidencial adaptado por el constituyente mexicano a partir del modelo norteamericano del siglo XVIII, no proyectaba en su origen desde la Constitución un liderazgo del presidente sobre el Congreso. Aún

cipar el Poder Revisor de la Constitución en tanto que al formarse un nuevo estado debe necesariamente reformarse el artículo 43 de la ley fundamental que enlista “las partes integrantes de la Federación”.

El segundo supuesto en el que opera la cláusula de intervención constructiva es aquel establecido en el artículo 73 fracción III de la Constitución de 1917, que abre la posibilidad de formar un nuevo estado sobre el territorio de un estado o de más de un estado ya existente.

*Artículo 73.* El Congreso tiene facultad:

III. Para formar nuevos estados dentro de límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;

2. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;

3. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;

4. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido;

5. Que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate;

cuando en forma poco clara, el liderazgo en el sistema político estadounidense se situaba en el Congreso, es hasta el siglo XX cuando se refleja la mutación del sistema presidencial norteamericano en que el jefe del Ejecutivo asume indiscutiblemente el liderazgo por persuasión sobre el Congreso.

Por lo que se refiere a México, y siguiendo en ello la interpretación histórica y sistemática de don José Valadés, sostenemos que la Constitución de 1824 situaba el liderazgo del sistema, como la norteamericana de la que había tomado el modelo constitucional, en el Congreso, no en el presidente.

A partir de la Constitución de 1917 la presidencia tiene atribuidas competencias constitucionales que implican ya un liderazgo del presidente sobre el Congreso. Pero éstas no se inscribieron expresamente por lo que respecta a la intervención constructiva y reconstructiva, que provienen de la primera época de nuestra historia constitucional, la de la Constitución de 1824.

7. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados.

El tercer supuesto en el que opera la intervención constructiva, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de 1917, es en el caso de que el asiento de los poderes federales se mueva de su ubicación geográfica actual, según lo dispone el artículo 73 en su fracción V, en relación con el artículo 44.<sup>30</sup>

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación”. En los tres casos de intervención constructiva previstos en la Constitución de 1917, el instrumento jurídico para imponer desde el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República los principios del orden político del estado en construcción a los constituyentes estatales, es lo que podría llamarse convencionalmente “ley de habilitación”, porque “habilita” a las fuerzas políticas locales a promover un proceso constituyente. La sugerencia que aquí hacemos en este sentido parte de la práctica constitucional en la República Federal Norteamericana, cuyo Congreso y presidente forman nuevos estados valiéndose de los *enabling acts*.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> En el marco de la reforma del Estado, por razones de seguridad de la República federal que tienen que ver con la garantía de operación de los poderes federales en el caso de que algún día la Presidencia esté en poder de un partido político y el gobierno del Distrito Federal en poder de otro, me inclino a reformar el artículo 44 y formar no el estado del Valle de México —como ordena el citado artículo 44, que de cualquier forma habría necesidad de reformar de cumplirse el supuesto de hecho que contempla— sino al menos dos estados sobre el territorio de la ciudad de México. En el Distrito Federal podría configurarse un gobierno local electo, pero acotado, con competencias circunscritas únicamente al espacio geográfico donde se ubica el Congreso de la Unión, la Presidencia de la República —Palacio Nacional, Los Pinos— y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Sobre este espacio los poderes federales deben contar con poderes claramente preeminentes sobre el gobierno local.

De otra parte pensamos que aunque sería conveniente, no existe razón para que los órganos constitucionales autónomos deban necesariamente quedar dentro del perímetro del Distrito Federal. La Constitución federal no los incluye en el artículo 73, V, que sólo contempla a “los supremos poderes federales”.

<sup>31</sup> Quizá el mejor trabajo académico que explica la cláusula constructiva del federalismo norteamericano se debe al procurador general de los Estados Unidos de Norteamérica, George Wickersham, presentado ante los estudiantes de derecho de la Universidad de Yale. *Cfr.* Wickersham, George, “New States and Constitutions”, *Yale Law Journal*, vol. XXI, núm. 1, 1911, pp. 1-31.

La ley de habilitación del Congreso mexicano en la que participa el presidente, debe establecer la necesidad de que el constituyente local suscriba en primer orden un preámbulo en el que expresamente se establezca que el contrato social del nuevo estado se suscribe bajo la concepción del respeto a los derechos humanos y la democracia como base del orden, progreso, cohesión y la paz sociales.<sup>32</sup> El preámbulo debe complementarse con un catálogo de derechos, que podría ser el establecido en la Constitución federal en lo aplicable, pero en el que obligatoriamente se debe tener en cuenta el elenco de derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos por disposición de la “cláusula federal” del también llamado “Pacto de San José” —que enseguida se reproduce—, en relación con el artículo 133 de la Constitución federal.

*Convención Americana sobre Derechos Humanos*  
*“Pacto de San José de Costa Rica”*

Artículo 28. Cláusula federal

1. Cuando se trate de un Estado Parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado Parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Sobre el tema de los valores de la Constitución en la doctrina mexicana, *Cfr.* Torre, Carlos de la, “La función que desempeñan los valores en la Constitución: un análisis comparativo de la dimensión axiológica del derecho positivo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2006.

<sup>33</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya institución depositaria es la OEA, es igualmente conocida como “Pacto de San José” por el lugar de su adopción, San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. La adhesión de México al pacto quedó formalizada el 24 de marzo de 1981; el Senado de la República ratificó, con reservas y declaraciones interpretativas, la citada Convención el 18 de diciembre de 1980 (*DOF* del 9 de enero de 1981). El 17 de enero de 2002 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se aprueba el retiro parcial de las declaraciones interpretativas y de la reserva que el gobierno mexicano presentó al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Cfr.* Pedroza de La Llave, Talía y García Huante, Omar (coords.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003, vol. I, pp. 283 y ss.

Ahora bien, además del citado preámbulo y del catálogo de derechos fundamentales, la ley de habilitación debe establecer otros principios del orden político del nuevo estado. Sobre la cuestión a despejar de qué condiciones debe y puede imponer el Congreso de la Unión y el presidente al poder constituyente del nuevo estado, en este artículo de investigación hemos hecho uso de los valiosos conceptos sobre “consensos esenciales” y “consensos operacionales” elaborados por Diego Valadés para explicar los contenidos de la Constitución mexicana de 1917.<sup>34</sup>

En su obra *El control del poder*, Diego Valadés clasifica el tipo de decisiones políticas inscritas en la Constitución mexicana de 1917 en dos tipos: “consensos esenciales” y “consensos operacionales”. Explica Valadés que los consensos esenciales “envuelven posiciones de filosofía política”, son aquellos que se han construido “en el largo proceso evolutivo de las instituciones jurídico-políticas mexicanas. A muchos de ellos se ha llegado después de intensas luchas”.<sup>35</sup>

Los consensos esenciales se encuentran escritos en diversos artículos de la Constitución federal (CF) y son aquellos que podemos identificar con los siguientes conceptos del derecho constitucional mexicano: soberanía (CF, artículo 39), derechos fundamentales (CF, artículo 1o.), república (CF, artículo 40), democracia (CF, artículo 40), democracia constitucional (CF, artículo 41), democracia representativa (CF, artículo 40), democracia federal (CF, artículo 40), Estado laico (CF, artículo 24 y artículo 130), economía social de mercado (CF, artículo 27, artículo 28, artículo 123), dominio público de los recursos naturales (CF, artículo 27), Estado pluricultural (CF, artículo 2).

Los consensos operacionales se refieren a la forma o estructura gubernativa para cumplir con la voluntad de los gobernados en cada momento histórico. Mediante el correspondiente ejercicio de ingeniería constitucional, los consensos operacionales deben buscar establecer una estructura del poder público que permita la gobernabilidad democrática, etcétera.<sup>36</sup> Entre dichos consensos operacionales tenemos por ejemplo la división de poderes, el sistema presidencial de gobierno, el Congreso bicameral, el Poder Judicial con una Suprema Corte de Justicia actuando como tribunal constitucional, el multipartidismo, el sistema electoral

<sup>34</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 409.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 411.

<sup>36</sup> *Idem*.

mixto, el principio de no reelección del Poder Ejecutivo, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etcétera.

La Constitución federal contiene los consensos esenciales de los Estados Unidos Mexicanos suscritos en forma de principios. Las constituciones estatales sólo pueden repetir los consensos esenciales, nunca suprimirlos o modificarlos hasta hacerles perder su esencia, pues ello daría pie a la anulación de cualquier disposición constitucional estatal en este sentido. Por cuanto a los consensos operacionales —que también se suscriben en forma de principios—, la Constitución federal contiene al detalle los que conciernen al ámbito federal, pero en cambio sólo dibuja los grandes trazos, establece los mínimos del arquetipo institucional del gobierno en el ámbito estatal. La configuración de consensos operacionales “mínimos” para los estados, deriva de que la Constitución federal debe organizar una estructura de gobierno en los estados que cumpla con los consensos esenciales, que no los contradiga, sino que promueva al máximo el goce de los mismos.

Así, por ejemplo, la Constitución federal impone como obligación de los estados el principio de la división de poderes como diseño institucional que tiende a inhibir la concentración del poder y el uso arbitrario del mismo en detrimento de los gobernados, es decir, como diseño para salvaguardar los derechos humanos, que es uno de los consensos esenciales (CF, artículo 116, I). La Constitución federal concibe que el pluralismo político en los estados se encuentra mejor protegido con un sistema electoral que combine el principio de mayoría con el principio de representación proporcional (CF, artículo 116, II). Este último sistema de conversión de votos en curules hace imposible la subsistencia o formación de un sistema con partido hegemónico en una entidad federativa, sistema que, como sugiere don Felipe Tena Ramírez, los mexicanos sabemos por experiencia que bloquea el pluralismo político.<sup>37</sup>

De lo dicho se entiende la razón de que la Constitución federal disponga en su texto los principios de la organización política de los estados. Resulta tanto más conveniente para los poderes federales imponer condiciones de ingeniería constitucional en vía preventiva, que tener que imponer condiciones *ex post* mediante la fuerza, incluso militar, al utilizar la intervención reconstructiva de la garantía democrática del Estado

<sup>37</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 583 y ss.

federal. El punto de discusión entonces sobre la intervención constructiva de los poderes federales se traslada a la cuestión de qué tanto deben abarcar estos trazos mínimos sobre los consensos operacionales de los estados en la Constitución federal.

La cuestión es de la mayor importancia, entre otras razones, porque una vez que el Congreso Federal ha impuesto los principios de la organización política a través de una ley de habilitación y que el estado en formación ha cumplido con los requisitos exigidos y ha sido “admitido” por el Congreso de la Unión como un “estado” más de la República federal, el Congreso de la Unión ya no le puede imponer ninguna nueva condición, pues el nuevo estado goza de la protección de la Constitución Federal a su soberanía en un plano exactamente igual al resto de los estados ya existentes de la República Federal.

Al respecto podríamos observar cómo la Constitución de la República norteamericana, que data del siglo XVIII, opta por señalar escuetamente, lo siguiente:

*Artículo IV...* Sección 4. Los Estados Unidos garantizarán a todo estado comprendido en esta unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el Ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura).

Sin embargo, como antes hemos comentado, la Constitución de Norteamérica habilita al Congreso y al presidente a que por medio de una “Ley de Habilitación” impongan a los nuevos estados de la unión los principios de su organización política. En torno a la extensión de la intervención federal para la imposición de los principios de la organización política de los estados, la Constitución de Alemania —que es más reciente que la Constitución de Filadelfia— opta por una fórmula más amplia; Dicha Constitución impone con mayor detalle la estructura de gobierno de los *Länder* —que muy recientemente fue utilizada en el proceso de fusión de las Alemanias para la formación de los nuevos estados democráticos de la antigua República Democrática Alemana—.

*Artículo 28*

1) El orden constitucional de los *Länder* responderá a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social conforme a la Ley Fundamental. En los *Länder*, comarcas y municipios, la necesaria represen-

tación popular resultará de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. En los municipios podrá actuar la asamblea municipal en lugar de un órgano electivo. En las elecciones celebradas en comarcas y municipios, también los nacionales de alguno de los Estados pertenecientes a la Comunidad Europea disponen del derecho de sufragio activo y pasivo, de conformidad con lo dispuesto por el derecho comunitario europeo.

2) Los municipios deben tener garantizada la facultad de regular de modo autónomo todos los asuntos municipales, en el marco de lo dispuesto por las leyes. También las mancomunidades disfrutan de autonomía administrativa, dentro del marco de las tareas que les confieren las leyes y de lo dispuesto por éstas.

3) La Federación garantiza que el orden constitucional de los *Länder* responde a los derechos fundamentales y lo dispuesto en los apartados 1 y 2.<sup>38</sup>

Las Constituciones federales de ambas repúblicas establecen ciertas líneas con respecto a las decisiones operacionales, pero en este punto el margen de los estados en cada caso para establecer su propio gobierno no está perfectamente delimitado. Podríamos sugerir que ello ha obedecido en buena medida a circunstancias históricas concretas de Estados Unidos y Alemania.<sup>39</sup>

Si quisiéramos hacer teoría federal y por tanto abstraer las condicionantes históricas que inevitablemente operan en el uso concreto de la intervención constructiva por los operadores políticos de la República federal mexicana,<sup>40</sup> la tesis sostenida en el presente trabajo sería la siguiente: que el uso de la intervención constructiva por los operadores políticos de la República estará situado en algún punto entremedias de un continuo donde en un extremo están los elementos mínimos que conforman una democra-

<sup>38</sup> Juan J. Vogel comenta sobre la garantía democrática del Estado Federal Alemán: “Por principio una Constitución federal tiene que garantizar que las estructuras políticas existentes en Federación y estados miembros sean homogéneas, y que también lo sean tales estados entre sí, con el fin de evitar antagonismos que pongan en grave peligro la seguridad interior. En la Ley Fundamental, el principio de homogeneidad encuentra su expresión de manera primordial en el artículo 28.1 y su protección se confía a la Federación, a tenor de su artículo 28.3.

<sup>39</sup> Para el caso estadounidense se puede consultar la obra de Tarr, G. Alan, *Undeers-tanding State Constitutions*, ya citada, que describe el proceso de evolución de las constituciones de los estados norteamericanos.

<sup>40</sup> *Cfr.* Serna de la Garza, José María, “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano”, Serna de la Garza, José María y Valadés, Diego (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, 2005, pp. 548 y 549.

cia constitucional, y en el otro extremo un arquetipo institucional del gobierno suficientemente abierto como para aprovechar al máximo una de las grandes cualidades del federalismo sugerida por James Bryce sobre los Estados centralizados: la posibilidad de la experimentación, de que los estados sirvan como laboratorios políticos de la República federal al concretar la mejor forma de organizar el gobierno para fomentar la gobernabilidad democrática del sistema y el goce del derecho al buen gobierno de los miembros de la entidad federativa.

En otras palabras, en el eje “X” pondríamos el catálogo de derechos políticos esenciales y el diseño institucional para dividir el poder para formar una democracia en la que, en una medida razonable, el poder público esté distribuido, dirigido y controlado por los ciudadanos,<sup>41</sup> mientras que en el extremo “Y” situaríamos un diseño institucional mínimo, abocado a fomentar la gobernabilidad democrática o derecho al buen gobierno como Valadés denomina al aspecto pasivo de la gobernabilidad.<sup>42</sup>

Para finalizar el comentario sobre la formación de democracias en los estados, cabe observar que el primer gobierno federal emanado de la Revolución mexicana hizo uso de la intervención constructiva de la cláusula democrática del Estado federal de la Constitución de 1917, al expedir el decreto por el cual facultaba a los congresos de los estados a constituirse como poderes constituyentes, decreto que podríamos considerar como una auténtica ley de habilitación en el sentido sugerido en este trabajo.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> El profesor de la Universidad de Yale, Robert Dahl propone cinco criterios que se deben garantizar en un proceso democrático en cuanto a los ciudadanos: 1) participación efectiva; 2) igualdad de voto; 3) comprensión ilustrada de los asuntos públicos; 4) control de la agenda pública; 5) Inclusión de todos los adultos. Cfr. Dahl, Robert, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, pp. 37-40.

<sup>42</sup> Diego Valadés propone que “La fórmula del óptimo de Pareto ofrece un modelo adecuado para diseñar instituciones y políticas que garanticen la gobernabilidad democrática. En este sentido, habrá una situación constitucionalmente razonable cuando para definir la estructura y el funcionamiento de las instituciones se adopte el criterio de que una situación es mejor que otra, si ninguna institución resulta desproporcionadamente afectada y por lo menos algunas de ellas sí mejora, siempre que el costo político que representa este esfuerzo se vea compensado por el mayor bienestar colectivo, por la mejor garantía de los derechos de los gobernados, por una relación más simétrica entre los órganos del poder y por un ejercicio del poder más responsable y controlado”. Cfr. Valadés, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. XIV.

<sup>43</sup> Cfr. Cienfuegos, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa.

Es el turno ahora de hacer los comentarios sobre la cláusula de “la intervención reconstructiva de la garantía democrática del Estado federal mexicano”. La cláusula de intervención reconstructiva es complementaria a la intervención constructiva. La intervención reconstructiva se encuentra en los artículos 76, fracciones V y VI, y en el 119 en su primer párrafo. Mediante ellas se habilita al gobierno nacional para “reconstruir” lo que ha sido fracturado, esto es, la democracia constitucional estatal.

*Artículo 76.* Son facultades exclusivas del Senado:

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforma a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

(...)

*Artículo 119.* Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.

En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Cuando en un estado de la República federal se violan sistemáticamente los derechos de las personas o se subvierte el orden constitucional democrático —y los instrumentos de protección ordinarios de la Constitución estatal no resultan suficientes para recomponer el orden constitucional— se activa la cláusula de la intervención reconstructiva de los poderes federales sobre el estado.

La intervención reconstructiva es subsidiaria a los instrumentos políticos y jurisdiccionales locales de control de constitucionalidad en tanto

que el primer obligado para respetar y hacer respetar los derechos de las personas y el orden constitucional democrático es el propio estado, tanto su gobierno como su sociedad civil. La Constitución y leyes del estado deben proveer los instrumentos necesarios para hacer respetar los derechos y el orden democrático, es decir, mecanismos endógenos de protección, tanto políticos como jurisdiccionales.

Pero cuando el gobierno del estado es precisamente el que vulnera sistemáticamente los derechos, y el orden democrático y los mecanismos de protección de la Constitución estatal no son suficientes para restituir el goce de los derechos fundamentales y restablecer el orden democrático, o bien, cuando un grupo de ciudadanos del estado desconoce a las autoridades y éstas no tienen la capacidad coercitiva y/o de persuasión para hacer valer la autoridad que le ha conferido el pueblo del estado, se activa la cláusula de intervención reconstructiva.

La Constitución federal señala que es el Senado de la República el que debe intervenir en los casos apuntados en el artículo 76 en sus fracciones V y VI. Pero las medidas a adoptar para la intervención reconstructiva según la naturaleza (impredicible) de cada caso, pueden requerir igualmente de la participación de la Cámara de Diputados, sobre todo cuando se requiere promulgar una ley o suspender los derechos individuales de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución. Puede suceder también que la intervención reconstructiva se deba a una “rebelión interior” prevista en el artículo 119, y que haya sido la Cámara de Diputados en primer término quien haya incitado al presidente a intervenir.

En todos los casos de intervención reconstructiva del gobierno nacional debe intervenir el presidente de la República. De una lectura histórica y sistemática de la Constitución —en la que además del artículo 76 y el 119, se deben considerar el artículo 29 y el 81 en sus fracciones I y XX—, se desprende que la cláusula de intervención reconstructiva implica la intervención de los poderes políticos del gobierno nacional —el Congreso y el presidente— para restablecer el goce de los derechos fundamentales y el orden democrático en el estado.

Es importante hacer notar además que la garantía democrática fue pensada en el siglo XVIII para un federalismo sin partidos políticos. La lógica del sistema de protección del orden democrático y de los derechos humanos en los estados partía del supuesto de que “el gobierno nacional” actuaría sin fisuras para reconstruir el orden constitucional. Por ello

es de esperar que en caso de necesidad, leal al espíritu de dicha garantía ideada por James Madison,<sup>44</sup> el ejercicio de la intervención reconstructiva de la Constitución federal mexicana por los operadores políticos de la República, debe trascender las líneas partidistas. En este contexto, el presidente debe compartir —y los congresistas guardar en el mayor de los secretos— los informes de Estado sobre la situación objetiva que guarda un estado en crisis constitucional para ponderar si deben —y cómo— intervenir los poderes federales para reconstruir el orden constitucional en un estado.

Hemos señalado que la cláusula de intervención reconstructiva implica la intervención de los poderes políticos del gobierno nacional, el Congreso y el presidente. Pero antes de hacer uso de esta cláusula debe haber sucedido que los cauces jurisdiccionales abiertos ante los tribunales federales (electorales incluidos) u otros medios de protección no jurisdiccionales de los derechos de las personas —como los que provee la Comisión Nacional de Derechos Humanos—, no hayan podido ser suficientes o, que la naturaleza del conflicto político no tenga que ver con el marco de competencias del Poder Judicial de la Federación y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La intervención reconstructiva es la medida más potente de la Unión Federal para curar una patología en una de sus partes. Pero es una medida traumática, que se debe utilizar sólo en casos verdaderamente excepcionales.

El goce de los derechos fundamentales en los estados —que requiere según el caso, protección jurisdiccional o promoción mediante políticas públicas— así como el respeto de la democracia como sistema político capaz de identificar y procesar los problemas sociales, demanda buenos diseños constitucionales en los estados. Pero ello en el entendido de que el buen diseño de una Constitución es condición necesaria pero no suficiente para la operación cotidiana de un auténtico sistema democrático. Éste requiere siempre que los valores y principios de la democracia constitucional sean entendidos y asumidos por gobernantes y gobernados, lo que exige que el sistema de educación pública de los estados —en todos sus niveles— forme ciudadanos para la democracia constitucional.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Hofstadter, Richard, “A Constitution against Parties”, *The Idea of a Party System*, Berkeley, University of California Press, 1969, pp. 49 y ss.

<sup>45</sup> Esta es la sugerencia que oportunamente ha apuntado Diego Valadés, a partir de la primera medición en nuestro país de la cultura jurídica de los ciudadanos y del conoci-

#### IV. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

Como sugiere Diego Valadés y hemos apuntado en el apartado anterior, la Constitución federal de 1917 contiene consensos esenciales y consensos operacionales. Los consensos esenciales son “posicionamientos de filosofía política” que definen el ser del pueblo mexicano, y los valores y principios que sustentan el orden, el progreso, la cohesión y la paz sociales de los mexicanos.

Escritos o no en las Constituciones estatales, los consensos esenciales contenidos en la Constitución federal deben ser observados en el orden político interno de los estados (CF, artículo 40). Pero es necesario apuntar que la operación de la democracia constitucional estatal se facilita si se reproducen en las leyes fundamentales estatales los consensos esenciales de la Federal ya que ello permite que la interpretación de la Constitución estatal por gobernantes y gobernados sea conforme a la Constitución federal (CF, artículo 133). La reproducción de los consensos esenciales en las Constituciones estatales es además una condición necesaria para que el orden político de la democracia constitucional y de los derechos del hombre sea conocido por todos y sea factible que se reproduzca mediante la enseñanza a las nuevas generaciones de ciudadanos y particularmente a los futuros operadores jurídicos del sistema.<sup>46</sup>

miento de su Constitución federal. Sigue en pie por supuesto continuar este esfuerzo de medición empírica —que indirectamente también mide la formación del ciudadano para la democracia constitucional— en el plano federal, pero también en el de los estados sobre sus propias Constituciones y cultura jurídica en general. *Cfr.* “Consideraciones preliminares”, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cofemer-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. XI-XVI.

<sup>46</sup> En el marco del VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal celebrado en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, en noviembre de 2005, se propuso a la comunidad científica como una de las conclusiones del Congreso introducir la asignatura “Derecho constitucional estatal” en los planes de estudio de las facultades de derecho de las universidades públicas del país, ya que en la mayoría de ellas tal asignatura es al día de hoy inexistente. *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo (coord.), *Memoria del VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

De otra parte, fundados en un amplio estudio empírico, Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón apuntan las deficiencias en la enseñanza del derecho, sobre todo de los aspectos teóricos, que se agudiza fuera de la ciudad de México. Interpretando los datos ob-

La Constitución federal, sin embargo, ha establecido expresamente en su primer artículo y en el primer párrafo del artículo 115, respectivamente, aquellos consensos esenciales que las Constituciones estatales no pueden omitir en su texto: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. “Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.

Por lo que respecta a los consensos operacionales, valga repetir que éstos se refieren a la estructura institucional a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía o poder de mandar y ser obedecido, es decir, se refieren al instrumento de gobierno del pueblo. Derivados de nuestra historia política, algunos de los consensos operacionales considerados críticos para la democracia mexicana y la protección de los derechos se introducen al texto de la Constitución federal y desde ésta se proyectan a las Constituciones de los estados para que obligatoriamente los reproduzcan. Entre éstos se cuentan la creación y la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los estados; la creación de los órganos constitucionales autónomos para la protección de los derechos humanos y para la protección de los derechos político-electorales en los estados; el reconocimiento del municipio;<sup>47</sup> el principio de no reelección del Poder Ejecutivo. A partir de dichos consensos operacionales se desdobra el plano institucional de los gobiernos estatales. Otro consenso operacional que tampoco se puede omitir en las Constituciones estatales es el del sistema electoral.<sup>48</sup>

A partir de lo establecido en la Constitución federal los estados refinan su instrumento de gobierno considerando sus necesidades locales propias. Los consensos operacionales establecidos desde la Constitución federal para ser asumidos por las Constituciones de los estados en su tarea de in-

tenidos, los autores concluyen que ello repercute directamente en la calidad del sistema jurídico. Cfr. de dichos autores, “La educación jurídica en México. Un panorama general”, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, cit.*, nota 19, pp. 294 y 295.

<sup>47</sup> Cfr. Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 77-101.

<sup>48</sup> Para un estudio comprensivo de los consensos operacionales contenidos en las Constituciones estatales mexicanas vigentes a principios del presente siglo, es referencia obligada la obra de Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

geniería constitucional son mínimos. Sostenemos que una vez establecido el diseño institucional para una democracia constitucional viable, el hecho de que sean mínimos los requerimientos institucionales sobre los estados obedece a la posibilidad de que por esta vía de mínimos se permita que el federalismo opere como un gran laboratorio de la República, que permita experimentar con instituciones de gobierno para producir los mejores resultados. Una vez probada empíricamente una institución, ésta puede ser adaptada en otros estados o en el ámbito federal.

En nuestra interpretación, la política constitucional de mínimos de la Constitución federal de 1917 asume la filosofía política de la Antigüedad acerca de los pequeños estados actualizada por Montesquieu, sobre la relación entre democracia y escala territorial. Consecuente con dicha proposición teórica, el autogobierno de los estados debe propender a la mejora del propio instrumento de gobierno para producir resultados óptimos.<sup>49</sup> Es así que se provee a los gobernados de una entidad federativa del derecho al buen gobierno que ha identificado Diego Valadés. Dice este autor que “el derecho al buen gobierno se expresa por la garantía de que las instituciones funcionen en los términos de eficacia y eficiencia que el orden constitucional democrático dispone. La construcción de las instituciones incluye los mecanismos de control, que deben ser compatibles con los de su funcionamiento razonable y efectivo”.<sup>50</sup>

### 1. *Los consensos esenciales y su proyección a las Constituciones de los estados*

Como hemos indicado en el primer apartado, el sistema federal se debe enteramente a la preservación del orden democrático y al goce de los derechos fundamentales en la República. Por ello la Constitución federal

<sup>49</sup> James Bryce apunta, al enumerar los méritos del federalismo, que éste permite el autogobierno en unidades territoriales más pequeñas. Y dice que el autogobierno de una pequeña comunidad política es positivo en tanto que “estimula el interés del pueblo en los asuntos de su entorno directo, vitaliza la vida política local, educa a los ciudadanos sobre sus deberes cívicos cotidianos, le enseña que la vigilancia permanente y el sacrificio de su tiempo de ocio así como la aportación del trabajo propio (hacia la comunidad) es el precio que se debe pagar para alcanzar mayores cotas de libertad individual y prosperidad colectiva”, *The American Commonwealth*, Nueva York, MacMillan Co., 1895, vol. I, p. 466.

<sup>50</sup> Cfr. Valadés, *El control del poder*, cit., nota 34, p. 180.

establece un conjunto de condiciones a los estados la primera de ellas es que el sistema político que adopte un estado sea democrático (CF, artículo 39). Pero además la Constitución ordena que la democracia de los estados sea respetuosa de los derechos fundamentales, esto es, que sea una democracia en la que ni siquiera con el apoyo de una mayoría del pueblo sea posible aprobar una cláusula en la Constitución estatal —o sea factible que el congreso estatal pueda hacer leyes— que supriman o menoscaben los derechos fundamentales de los individuos (CF, artículo 1).

Para establecer un orden democrático respetuoso de los derechos fundamentales, la Constitución federal ordena que los estados se organicen como democracias constitucionales, es decir, requieren una Constitución estatal como norma suprema de su orden político interno en el que los derechos fundamentales se reconozcan, se consideren inviolables y se establezcan garantías políticas y jurisdiccionales para su goce (CF, artículo 41).

*Artículo 41.* El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir el Pacto Federal.

La Constitución federal asume que las Constituciones estatales deben contar con los elementos que contiene toda “Constitución normativa”, tipo de Constitución ésta que según Karl Loewenstein es la que se corresponde con el sistema político democrático, por contraste a las Constituciones semánticas o nominales que se corresponde con la autocracia como sistema político.<sup>51</sup>

Los cuatro elementos básicos de las Constituciones estatales normativas son: 1) un elenco de derechos fundamentales; 2) la organización de los poderes públicos y la atribución de competencias a cada uno de ellos; 3) procedimientos de justicia constitucional estatal; 4) procedimientos de reforma constitucional.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 213-231.

<sup>52</sup> Para la proposición de los contenidos de la Constitución estatal normativa, además de la obra de Loewenstein citada arriba y de la también citada de Tarr, G. Alan, *Understanding State Constitutions*, hemos tomado el marco teórico de las Constituciones de los

La Constitución federal establece que la democracia constitucional de los estados (CF, artículo 115) debe ser necesariamente republicana, esto es, que no es posible establecer monarquías en los estados. En este sentido el federalismo puede ser concebido como una República de repúblicas.

La democracia constitucional de los estados debe ser representativa (artículo 115). En la democracia representativa el pueblo elige a los gobernantes que ocupan posiciones en los departamentos políticos del gobierno —Congreso y jefe del Poder Ejecutivo— quienes ejercen el poder público por el consentimiento expreso de los gobernados. A su vez éstos son responsables de elegir por consenso a los mandos superiores de la rama judicial y de los órganos constitucionales autónomos. La democracia representativa asume como una de sus premisas que el pueblo elige a los mejores personajes de su comunidad para gobernar y que por ello éstos gozan de libertad en sus decisiones públicas. La democracia representativa se distingue así de la democracia directa, en la cual el pueblo directamente gobierna elaborando leyes que el mismo pueblo ejecuta.

Además de representativa, la democracia constitucional de los estados debe ser también popular (CF, artículo 115) entendida ésta como aquel tipo de democracia en la cual no es posible establecer distinciones aristocráticas (CF, artículo 12), en la que todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos políticos (CF, artículo 1 y artículo 40) y en la que se reconoce además la posibilidad de establecer en las Constituciones estatales instrumentos de democracia directa complementarios, nunca en sustitución de la democracia representativa, sino como correctivos de ésta.<sup>53</sup>

estados de los siguientes trabajos: Dodd, Walter, “The Function of a State Constitution”, *Political Science Quarterly*, vol. XXX, núm. 2, 1915; Grad, Frank P., “The State Constitution: Its Function and Form for Our Time”, *Virginia Law Review*, vol. 54, núm. 1968; Rodríguez, Daniel B., “State Constitutional Theory and Its Prospects”, *New Mexico Law Review*, vol. 28, 1998; Lutz, Donald, “The Purposes of American State Constitutions”, *Publius. The Journal of Federalism*, núm. 12, 1982.

<sup>53</sup> La interpretación anterior se desprende de la comparación del artículo y el 115. Significativamente sólo en este último artículo se introduce el concepto “popular” que atempera el gobierno “representativo”. Para el entendimiento del concepto popular en el marco de la democracia constitucional, consúltese Banfield, Edward C., “Federalism and the Dilemma of Popular Government” en Goldwin, Robert A. y Schambra, William (eds.), *How Federal is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987.

## 2. *Los consensos operacionales y su proyección a las Constituciones de los estados*

Considerado como instrumento del pueblo, el gobierno constitucional estatal puede ser definido como “aquel cuyas facultades han sido adaptadas a los intereses del pueblo que gobierna y a la protección de la libertad individual”.<sup>54</sup> Bajo este entendimiento la Constitución federal determina como consensos operacionales mínimos para los estados para configurar gobiernos constitucionales, los siguientes: democracia presidencial, democracia representativa, democracia de partidos, sistema electoral mixto, ayuntamiento como órgano de gobierno de los municipios, y creación de órganos constitucionales autónomos para la protección y promoción no jurisdiccional de los derechos fundamentales.

La democracia de los estados debe ser organizada como una democracia presidencial. Ello se desprende de la forma en que la Constitución federal obliga a los estados a configurar la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo. Siguiendo a Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, es posible sugerir que el sistema presidencial de los estados se distingue en primer término porque el jefe del Poder Ejecutivo y los miembros del Poder Legislativo se eligen por separado. La segunda característica del sistema presidencial estatal es que el Poder Ejecutivo es unipersonal. La tercera característica es que el gobernador responde políticamente ante el pueblo y ejerce el encargo que éste le confiere por un periodo fijo predeterminado y, por consiguiente, su permanencia en el cargo no depende de la confianza del Congreso del Estado.<sup>55</sup>

Un consenso operacional establecido en la Constitución federal es que la democracia de los estados debe ser organizada por las Constituciones estatales como una “democracia de partidos”, para que el pueblo pueda optar entre diversas opciones de gobierno ideológicamente estructuradas (CF, artículo 41, I; artículo 116, IV f, g, h).<sup>56</sup> La democracia de partidos

<sup>54</sup> Cfr. Wilson, Woodrow, *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Federico González Garza, México, Cultura, 1922, p. 8.

<sup>55</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 263-264. La misma opinión es compartida por el doctor Jorge Carpizo en su obra “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 115, 2006, p. 66.

<sup>56</sup> Cfr. García-Pelayo, Manuel, “El Estado de partidos”, *Obras completas de Manuel García-Pelayo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, vol. II, pp. 2003-2007.

se refiere a la competencia entre partidos y a la competencia al interior de los partidos políticos.<sup>57</sup> En cuanto a este consenso operacional, la Constitución federal reglamenta ciertos aspectos de la competición entre partidos que las Constituciones estatales deben repetir.

De otra parte, la Constitución federal deja amplio margen a las Constituciones de los estados para reglamentar los procesos internos de los partidos políticos para que éstos sean democráticos y para que los actos que emanen de sus órganos de dirección se ajusten a las Constituciones y leyes de los respectivos estados. Pero como inferencia necesaria del consenso esencial por la democracia, la Constitución federal prohíbe la “partidocracia” en los estados, pues ello violentaría este consenso esencial establecido en la ley fundamental.<sup>58</sup>

Por disposición de la Constitución federal la democracia estatal debe operar bajo un sistema electoral mixto, es decir, bajo un sistema que concilie el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional en la conformación de la legislatura del estado (CF, artículo 116, fracción II).

El sistema electoral mixto sólo es aplicable a la conformación de la legislatura estatal, pues por definición el gobernador del estado no puede ser electo sino por el principio de mayoría. En su política de mínimos la Constitución federal no establece la proporción del sistema electoral mixto para los estados, esto es, no define si más del principio mayoritario, si más del de representación proporcional o un perfecto equilibrio de ambos principios. Ésta es una decisión operacional de los estados a expresarse en sus Constituciones sobre si la conformación de sus respectivos congresos locales debe obedecer a un sistema mixto con preponderancia del principio mayoritario o alternativamente un sistema mixto con preponderancia del principio de representación proporcional o un sistema mixto compuesto por una combinación exactamente igual de ambos principios en donde la mitad de los miembros del congreso sean electos por el principio de mayoría y la otra mitad por el principio de representa-

<sup>57</sup> Cfr. Beyme, Klaus von, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, trad. de Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñiz, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1986, pp. 198-317.

<sup>58</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar, “Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México”, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 127 y ss.

ción proporcional. La Constitución federal tampoco impone a los estados un sistema específico de representación proporcional de los diversos sistemas que existen en el mundo; la adopción del modelo específico de representación proporcional es una decisión operacional estatal.

Por lo que respecta a la conformación de los ayuntamientos la Constitución federal, aunque sí impone el principio de representación proporcional como elemento obligatorio del sistema electoral del ámbito municipal, no establece un sistema electoral preciso, por lo que las Constituciones estatales pueden tener amplio margen de configuración al respecto pudiendo establecer, si así lo decidieren, un sistema de representación proporcional puro (CF, artículo 115, VIII).

El sistema electoral mixto facilita la conformación de sistemas de partidos múltiple en los estados, sobre todo cuando las circunscripciones electorales son pequeñas —lo que tiende a favorecer a los partidos políticos grandes— y cuando el umbral electoral es bajo para formar o mantener el registro de los partidos políticos y sus prerrogativas económicas. Pero tanto el tamaño de las circunscripciones electorales como el umbral electoral son parte de los consensos o decisiones operacionales de los estados que no vienen impuestos por la Constitución federal.

Es parte también de los consensos operacionales de los estados la proporción del financiamiento a los partidos políticos en el ámbito estatal y municipal. La Constitución federal impone a los estados la obligación de establecer un sistema de financiamiento mixto, es decir, público y privado.<sup>59</sup> Pero en contraste con lo dispuesto para los partidos políticos que compiten en el ámbito federal —que deben contar con un esquema de financiamiento mixto predominantemente público (CF, artículo 41 )— los partidos políticos que compiten en los estados no necesariamente deben gozar de un esquema de financiamiento mixto predominantemente público (CF, artículo 116, IV, f).

Por lo que respecta a la organización de los poderes judiciales de los estados, la Constitución federal obliga a los constituyentes locales a garantizar la independencia de dicho poder mediante un diseño adecuado,

<sup>59</sup> El tema del financiamiento a los partidos políticos como decisión operacional de los estados debe ampliarse hasta abarcar igualmente el de las precampañas. Sobre este punto consúltese a Andrea Sánchez, Francisco José de, “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda”, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, cit., nota 58, pp. 21 y ss.

así como el establecimiento de prerrogativas a los jueces locales para el adecuado desempeño de la función jurisdiccional. La Constitución federal no impone la obligación de que los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados sean parte del Poder Judicial del estado; Más aún: ni siquiera impone la obligación de crearlos (CF, artículo 116, V). En cuanto a los tribunales electorales, no existe mandato federal para que pertenezcan al Poder Judicial del estado (CF, artículo 116, IV, c). En otras palabras, ambos tipos de tribunales pueden ser autónomos pues ésta es una decisión operacional del ámbito estatal.<sup>60</sup>

La Constitución federal establece como parte de los consensos operacionales que obligatoriamente se deben incorporar a las Constituciones estatales la creación de dos órganos constitucionales autónomos: las comisiones estatales de derechos humanos (CF, artículo 102, B) y los institutos estatales electorales (CF, artículo 116, IV b, c). Pero deja a los estados la configuración institucional que estimen más propicia para garantizar la independencia de ambas instituciones para la protección y promoción de los derechos fundamentales.

Como observación final sobre los principios de la organización política de los estados en la Constitución de 1917, cabe proponer la siguiente tesis: consecuentes con la idea central del federalismo moderno de que la democracia en los espacios geográficamente pequeños promueve la identidad y afecto al suelo de la patria chica, a sus costumbres y leyes, y de que los poderes federales actúan como garantes subsidiarios de la protección de derechos y la democracia en los estados, es de afirmar que los constituyentes de los estados vienen obligados a ser políticamente creati-

<sup>60</sup> Pensamos que en el marco del actual proceso de la reforma del Estado en las entidades federativas, los tribunales de lo contencioso administrativo y los electorales deben ser sectorizados dentro de los poderes judiciales de los estados. Ello reduciría las posibilidades de influencia de los gobernadores y sus grupos congresionales en la selección de los magistrados y jueces, entre otras cosas (los nombramientos de jueces superiores deben ser escalonados temporalmente, donde un gobernador no debe tener posibilidad constitucional en el lapso de su periodo de gobierno, de proponer al congreso local un número de magistrados que hagan mayoría en sesiones de pleno). También porque así el consejo de la judicatura del estado puede vigilar, y aplicar disciplina sobre los jueces que desvían el poder que el pueblo les ha conferido, para su beneficio personal y por supuesto, ello también permitiría sujetar el ingreso de los jueces a un proceso imparcial y riguroso de selección por méritos para la profesión jurisdiccional.

Sobre el proceso en marcha de la reforma judicial en los estados, consúltese Caballero Juárez, José Antonio, "La independencia de los poderes judiciales a diez años de reforma en México", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 6, 2005, pp. 85 y ss.

vos para hacer valer el derecho al buen gobierno tanto en el ámbito estatal como en el de los municipios.

La aplicación de la ingeniería constitucional, además de servir los mejores intereses de la patria chica, previene situaciones de ingobernabilidad democrática en los estados y en los municipios que pueden dar pie a la activación de la intervención reconstructiva del gobierno nacional sobre el gobierno estatal y del gobierno estatal sobre el gobierno municipal, respectivamente, en caso de que la Constitución estatal establezca esta última potestad de conformidad con la fracción I, tercer párrafo, del artículo 115 de la Constitución federal.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Sobre ingeniería constitucional aplicada en los estados, *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo y Rivera Rodríguez, José Enrique, *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.