

*200 años del*

# Pacto Federal:

Significado, actualidad y perspectivas





# 200 años del Pacto Federal: Significado, actualidad y perspectivas



SENADO DE LA REPÚBLICA

---

INSTITUTO BELISARIO DÓMINGUEZ



SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Publicación a cargo de la Dirección  
General de Difusión y Publicaciones

**Comité Directivo**

Senador Miguel Ángel Osorio Chong  
Presidente

**Secretario Técnico**

Rodrigo Ávila Barreiro

*200 Años del Pacto Federal: Significado, Actualidad y Perspectivas*

ISBN:978-607-8620-47-0

Primera edición 2022

**Coordinación:**

Martha Patricia Patiño Fierro

Gerardo Cruz Reyes

**Cuidado y edición**

Danitza Morales Gómez

**Diseño de portada e interiores:**

Ana Laura Díaz Martínez

Información

Teléfono: 55-5722-4800 Ext. 4826

E-Mail: [apoyotecnico.ibd@senado.gob.mx](mailto:apoyotecnico.ibd@senado.gob.mx)

Donceles #14, Col. Centro

Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06020,

Ciudad de México

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA**

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de las y los autores no necesariamente reflejan la postura del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	7
PRESENTACIÓN .....	9
PRIMERA PARTE.....	11
EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 COMO PACTO FEDERAL .....	13
<i>José Barragán Barragán</i>	
PROPUESTAS CONSTITUCIONALES INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL CONSTITUYENTE DE 1823-1824. ORIGEN DEL FEDERALISMO MEXICANO .....	29
<i>José Luis Soberanes Fernández</i>	
RESIGNIFICANDO EL ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO MEXICANO .....	37
<i>Alicia Tecuanhuey Sandoval</i>	
EL FEDERALISMO EN MÉXICO.....	53
<i>Patricia Galeana Herrera</i>	
LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES MEXICANAS A TRAVÉS DE SUS ETAPAS CONSTITUCIONALES.....	65
<i>Joel Mendoza Ruiz</i> <i>Joel Mendoza Gómez</i>	
LA JIBARIZACIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO.....	81
<i>Jaime Cárdenas Gracia</i>	
SEGUNDA PARTE .....	107
DOSCIENTOS AÑOS DEL PACTO FEDERAL: SIGNIFICADO, ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS.....	109
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	
ACCIONES NORMATIVAS DEL PODER REFORMADOR EN LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO: EL FENÓMENO DEL FEDERALISMO NORMATIVO CENTRALMENTE DIRIGIDO.....	123
<i>Óscar Gutiérrez Parada</i>	
EL FEDERALISMO EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO .....	157
<i>Alejandro Rojas Méndez</i>	

HACIA UN NUEVO PACTO FISCAL FEDERAL EN MÉXICO .....	173
<i>Vladimir Herrera González</i>	
<i>José Luis Clavellina Miller</i>	
FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO .....	187
<i>Ameyali Fujiko Espinosa Nava</i>	
FEDERALISMO FISCAL: HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN ¿UNA NUEVA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL? .....	201
<i>Julián Salazar Medina</i>	
CONSOLIDACIÓN Y POTENCIACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN EL MARCO DEL FEDERALISMO .....	211
<i>Manuel Alejandro Vázquez Flores</i>	
EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN EL MARCO DEL FEDERALISMO .....	223
<i>Erika Guadalupe López García</i>	
NUEVAS CONFIGURACIONES DEL PODER: FEDERALISMO, PARIDAD HORIZONTAL EN GUBERNATURAS Y SELECCIÓN DE CANDIDATURAS .....	237
<i>Lorena Vázquez Correa</i>	
EN DEFENSA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES .....	255
<i>Nancy Correa Alfaro</i>	
EL FEDERALISMO CANADIENSE: EXPERIENCIAS PARA MÉXICO SOBRE CENTRALISMO Y SEPARATISMO .....	269
<i>Jesús Rivero Casas</i>	

## PRÓLOGO

El libro que tenemos el gusto de prologar, que lleva por título *200 Años del Pacto Federal: Significado, Actualidad y Perspectivas*, es el resultado del trabajo colectivo de dieciocho autores especialistas en el desarrollo histórico del federalismo político mexicano, así como en las dinámicas, siempre tensas y complejas, entre el gobierno federal y las entidades federativas enmarcadas, de manera constante, dentro del debate centralismo-federalismo que tiene lugar desde 1824 hasta nuestros días.

La variedad temática que presenta esta obra es amplia; los trabajos contenidos nos muestran distintas aproximaciones para comprender, de manera integral, el devenir del Pacto Federal a lo largo de dos siglos de independencia política. Esta obra, nos muestra las diferentes configuraciones y cualidades que ha presentado y presenta el federalismo mexicano: radical, moderado, centralizado, descentralizado, vertical, democrático, fiscal, judicial, etcétera. La obra es también una aproximación crítica y renovadora que expone a la realidad federal mexicana, nos muestra los aciertos y tropiezos que tuvo y tiene la República mexicana, lo cual es algo beneficioso porque ayuda a conformar una visión autocrítica y necesaria para los tiempos en que vivimos.

El libro se divide en dos partes, la primera resalta el significado histórico del Pacto Federal y su respuesta ante situaciones extremas que amenazaban con acciones separatistas tendentes a desintegrar a la joven nación mexicana, la cual va perfeccionando su sistema legislativo federal hasta consolidarse en la Constitución Política de 1917; la segunda parte, aborda la complejidad del Pacto Federal a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI, enfatizando la tendencia y tradición histórica de la centralización federal frente a las diversas identidades regionales que buscan defender su capacidad autónoma; de la misma forma, observa al intervencionismo federal en la práctica democrática electoral de las entidades federativas, igualmente los trabajos nos ilustran la tensión existente entre la centralización fiscal y la búsqueda de una independencia más práctica de los tribunales electorales locales; de manera similar, muestra las actuales aproximaciones teóricas a las relaciones intergubernamentales que van dando forma a la legislación federal con el desarrollo de nuevos conceptos para la comprensión de este fenómeno político-jurídico.

Finalmente, consideramos que el volumen que aquí presentamos es una aportación para la historiografía política, jurídica y social de México, de ahí que recomendemos ampliamente su lectura. No menos significativo de resaltar es que este trabajo es fruto del esfuerzo colaborativo entre el Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores y 18 intelectuales mexicanas y mexicanos comprometidos con su nación.

José Luis Soberanes Fernández  
Investigador del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM



## PRESENTACIÓN

En el marco del bicentenario de la conmemoración del pacto federal, establecido en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la primera Constitución Política, que reconoció el estatus soberano e independiente de sus antiguas provincias, la presente obra busca poner a discusión algunos de los principales temas que atañen a la actual relación entre el gobierno federal, los Estados de la República y sus municipios.

El conocimiento de la historia no es solamente la memoria o evocación de hechos y glorias del pasado, ni se trata de evocar cosas muertas edificadas entorno a un almanaque histórico inerte. Todo lo contrario, es historia viva, pues vale la pena preguntarnos si ha cambiado el significado que tuvo la adopción del sistema federal para las y los mexicanos de principios del siglo XIX, en el México independiente.

En ese análisis también indagaremos si es vigente para una sociedad mexicana plural, compleja y heterogénea, en un mundo globalizado donde la comunicación ha rebasado el plano de la ficción con las redes sociales, pero también donde los tratados internacionales trastocan sensiblemente los marcos normativos de los Estados nacionales y las políticas económicas alcanzan resonancia e impacto en prácticamente todas las latitudes del planeta.

Hoy más que nunca, lo que somos es expresión de lo que fuimos y lo que pensamos no deja de verse predispuesto por lo que se pensó hace doscientos años y este es el caso de la instauración del federalismo mexicano, relevante, a pesar del paso de los años, para Estados y municipios y los más de ciento veinte millones de mexicanas y mexicanos.

El federalismo mexicano, como cuerpo doctrinario y como realidad y experiencia de sus pueblos y comunidades, sin duda, ha transitado por diferentes fases, cada una de las cuales ha impreso su sello en lo que hoy se conoce como sistema federal mexicano. Ello se expresa en diferentes problemáticas que demandan soluciones, las cuales requieren, precisamente, del acuerdo de todos los Estados fundadores del pacto, pues esta convergencia política es parte de su esencia.

El Estado federal consagrado en 1824 fue un medio para la solución de un problema. En consecuencia, es importante desarraigar aquella visión donde el problema es el sistema federal mismo y recuperar una donde el federalismo coadyuve en la solución de los grandes problemas nacionales.

Por todo ello, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, ha reunido a grandes especialistas en diferentes materias para reflexionar en torno a cuestiones esenciales para el México del presente siglo, de cara a los inminentes desafíos de índole pandémico, climático, económico, político, social, entre otros.

Desde luego, como se ha indicado, en aras de repensar el significado y valor del federalismo decimonónico y su actualidad, el documento presenta una amplia reflexión sobre el Acta Constitutiva y la Constitución.

Asimismo, las y los lectores podrán profundizar en temas indispensables para el diagnóstico actualizado sobre el diseño constitucional del federalismo contemporáneo, en áreas como: las relaciones intergubernamentales de la Administración Pública Federal; el sistema y los procesos electorales; el sistema de justicia; el federalismo fiscal; los desafíos del Sistema Nacional Anticorrupción y la perspectiva de género en la nueva configuración geopolítica del poder en México.

Finalmente, esperamos que el esfuerzo y aportación de las y los especialistas sea de su interés.

Senador Miguel Ángel Osorio Chong  
Presidente del Instituto Belisario Domínguez

---

PRIMERA PARTE

---



# EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 COMO PACTO FEDERAL

José Barragán Barragán\*

## INTRODUCCIÓN

La problemática sobre la naturaleza y el contenido del federalismo es compleja desde el punto de vista doctrinal y hasta violenta en algunas de sus aplicaciones prácticas.

La dificultad parece ser connatural al sistema mismo, pues a pesar de muchos y buenos estudios en torno a él, no tenemos todavía la solución unánime, al problema doctrinal, ni la solución pacífica al comportamiento práctico, de validez definitiva.

Se han formulado muchas teorías explicativas del fenómeno del federalismo: algunas sumamente rígidas y abstractas; otras tienen mayor apego a la realidad que siempre las desborda.

Los Estados Unidos de América es, en los tiempos modernos, el primer ejemplo de formación de un estado federativo por la importancia de la alianza de las colonias ubicadas al norte de lo que era la Nueva España; por la admiración que suscitó la Constitución, que estas colonias se dieron; así como por el papel que desempeñó en el movimiento de emancipación de las colonias americanas, españolas y portuguesas, y por importante doctrina que se fue generando.

Como ejemplo del valor de esta doctrina tenemos el conjunto conocido bajo el título de *El federalista*, de gran difusión más allá de las fronteras estadounidenses; tenemos la obra *La democracia en América*, muy tempranamente traducida al español y hecha circular en México; la obra de Story, de Wilson; de Jellinek, de Jean Dabin, de Kelsen, todos ellos grandes maestros en el campo de la doctrina del Derecho, quienes con mayor empeño se han ocupado en explicar la naturaleza del estado federativo, entrando en una interesante polémica doctrinal de extraordinarias y fecundas consecuencias.

Evidentemente, nosotros no vamos a participar en la contienda dialéctica, sino que sólo voy a recordar brevemente estas tesis, para que sirvan de marco de referencia de nuestro estudio, circunscrito únicamente al intento de caracterización del federalismo mexicano, pensado e instrumentado bajo el principio de crear dicho federalismo

\* Investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

bajo el principio de una forma de gobierno y no bajo una forma de Estado, que suele ser el centro de discusión y de discordia de la doctrina federalista.

*a. Tesis de las dos soberanías*

Ha sido la tesis defendida por Alexis Tocqueville. Consiste en la idea de que un en un estado federal existen dos gobiernos separados: uno de estos gobiernos es el que corresponde al gran cuerpo de la Unión; y el otro a cada uno de los estados miembros. Ambos son soberanos, y en virtud de este principio se trata de explicar las respectivas competencias.<sup>1</sup>

*b. Tesis de la soberanía única*

Esta doctrina, a su vez, se divide en dos actitudes diferentes: por un lado, quienes piensan que la soberanía es un concepto indispensable, monolítico, y ésta corresponde sólo a los estados miembros de la federación. Y la de quienes sostienen la misma idea respecto de la soberanía, pero ésta se atribuye únicamente a la Unión y no a los Estados miembros. Como exponentes de la primera actitud tenemos a Calhoun y a Seydel; como exponente de la segunda actitud tenemos a Jellinek, quien define al estado federal, como un estado soberano formado por Estados no-soberanos.<sup>2</sup>

14

*c. Tesis de la Unidad Nacional*

Se basa en el concepto de nación, el cual daría unidad indestructible al estado federal, sobre todo frente al exterior. Y dentro de esta unidad, cabría apreciar una división nada más en cuanto al gobierno. Este sería un gobierno único, pero cortado o delimitado por la separación de competencias, unas ejercidas por los Estados miembros, y otras por la federación. Es la tesis defendida por Wilson, quien fuera presidente de los Estados Unidos.

*d. Tesis de la descentralización*

Señala que el Estado Federal es un Estado con descentralización del poder público a favor de los Estados o de entes naturales, quienes reciben en propiedad ciertos atributos de dicho poder público, según se expresa Jean Dabin.<sup>3</sup>

*e. Tesis constitucionalista*

Es la tesis de Kelsen. Y la fundamenta sobre la distinción de la existencia de una constitución general y de dos órdenes jurídicos distintos, el federal y el estatal. Estos dos órdenes jurídicos, son independientemente, no

---

1 Véase su obra *La democracia en América*, México. 1963, p. 77.

2 Véase a Carpizo, Jorge: *La constitución mexicana de 1917*. 4a. ed. México, 1980. p. 232 y 233.

3 En su obra *Doctrina general del Estado*, México, 1946, p. 314 y siguientes.

existen dependencias de ninguna clase entre sí, pero ambos son creados por la propia Constitución general, en cuya virtud se establece la unidad en todo el territorio; en cuya virtud se crean dichos dos órdenes; y, en suma, se crea el propio Estado federal.<sup>4</sup>

Las tesis arriba mencionadas resultan de gran interés. De hecho, han respondido a planteamientos históricos particulares, como sucedió con la tesis de Calhoun, quien pretendió justificar la separación de los Estados del sur de Norteamérica; la tesis de Seydel, quien trató de defender a Baviera contra el Reich; y la misma tesis del presidente norteamericano Wilson. En cambio, otras de estas tesis parecen obedecer más bien a exigencias de método, como ocurre en las de Jellinek, Kelsen o el mismo Jean Dabin.

En todo caso, es éste el contexto filosófico y doctrinal de forzosa referencia de nuestras observaciones sobre el particular.<sup>5</sup>

## EL FEDERALISMO MEXICANO

La mayoría de los autores mexicanos estudian el federalismo a partir de alguna o de algunas de las teorías generales hace un momento mencionadas. Incluso, desconocen ciertos y determinados hechos históricos, así como en contradicción lisa y llana con lo que dicen ciertos y determinados artículos de nuestras constituciones.

15

### a. Doctrinas que lo definen como forma de estado

Así, por ejemplo y sin que constituya una nueva tesis, Jorge Carpizo, en su libro *la Constitución de 1917* (p. 232 y 233) después de exponer las diferentes tesis sustentadas sobre la naturaleza del estado federal, pues dice: primero, que la constitución crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas; segundo, que las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental o constitución para su régimen interior; tercero, que los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal; cuarto, que las entidades federativas deben poseer recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades; y quinto, que los Estados intervienen en el proceso de reforma de la constitución general.

Esta misma opinión se incorpora al libro *Derecho Constitucional*, publicado en coautoría con Jorge Madrazo, editado por el Instituto Federal Electoral (1993), en la cual ratifica su opinión diciendo:

4 En su obra *La teoría general del Estado*, México, 1965, p. 262.

5 Véase en su obra citada, p. 239 y 240.

El artículo 40 constitucional expresa que México es un Estado federal y que dicho Estado está constituido por Estados libres y soberanos; pero unidos en una sola Federación. La tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es decir, la cosoberanía: tanto la Federación como los Estados miembros son soberanos.<sup>6</sup>

A continuación, dichos autores se refieren a las contradicciones aparentes (“parece”) entre el artículo 40 y el 39: ya que el primero admite la teoría de la cosoberanía; mientras que, en su opinión, el segundo artículo (el 39) la rechaza, al precisar que nada más hay una soberanía y es la que reside en el pueblo.

¿Cómo resuelven los autores citados esta contradicción? Muy sencillo: concluyendo en que *las entidades federativas no son soberanas sino autónomas*. Más adelante los autores completan su planteamiento asegurando que *La regla para la distribución de competencias en el Estado federal mexicano sigue el principio norteamericano*.<sup>7</sup>

Una idea parecida se encuentra en el libro *Derecho Constitucional*, ahora escrito por Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (2003), edición conjunta de Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, en el que leemos la siguiente interpretación del artículo 41 constitucional:

16 De este artículo claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los dos órdenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas. La nota característica del Estado federal, que acepta el artículo 41, es la descentralización política.<sup>8</sup>

En la obra *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, que tenemos a la vista en su quinta edición, Miguel Carbonell (2004) reitera la opinión que ya conocemos y que comparte con Jorge Carpizo, al decir que el *federalismo, que sin duda es una forma de Estado difícil de mantener, es una opción natural para un país como México*.<sup>9</sup>

José Gamas Torruco, por citar otro ejemplo, estudia al federalismo también bajo la forma de Estado. En su libro *Derecho Constitucional Mexicano* (2001), le dedica el capítulo séptimo al estudio de la Forma de Estado, en donde examina la teoría del Estado federal, a partir de la página 239. En dicho capítulo habla del modelo de desagregación (México) en las páginas 253 y 254.

---

6 Véase en su libro *Derecho Constitucional*, ya citado, la p. 91.

7 Véase la misma obra citada.

8 La cita se encuentra en la página 42 de la obra mencionada.

9 La cita se encuentra en la página 118 del libro mencionado.



*b. El Acta constitutiva lo definió como forma de gobierno*

Las anteriormente mencionadas, son opiniones muy personales, que sencillamente resultan contrarias a ciertos y determinados hechos históricos lo mismo que a ciertos y determinados enunciados del Acta Constitutiva de 1824 y de nuestras constituciones federalistas.

1. Sobre los hechos históricos

Quienes opinan que la constitución es la creadora del Estado federal mexicano, primero no nos aclaran cuál de las constituciones mexicanas es la que creó dicho Estado federal.

–¿Acaso fue la vigente de 1917?

–Probablemente dirán que no, porque antes de esa constitución ya existía dicho Estado Federal.

–¿Acaso fue la de 1857?

–Probablemente dirán que tampoco, porque antes de esta constitución ya existía el Estado federal mexicano.

–¿Entonces cuál es la constitución creadora del Estado federal mexicano?

–Probablemente ahora dirán que la constitución que crea al Estado federal mexicano fue la del día 4 de octubre de 1824, la primera constitución del México independiente.

–Pero esta constitución, tampoco creó el federalismo mexicano, porque dicho federalismo empezó a tener vida desde el momento en que se firma el Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1824 por los diputados representantes de los 19 Estados que, previamente a la firma, ya estaban formalmente constituidos en Estados libres independientes y soberanos.

La firma de esta Acta Constitutiva es un hecho histórico, no sólo formal o como documento formal, que físicamente se custodia en el Archivo General de la Nación, perfectamente conocido por nuestros maestros y especialistas; sino que además confirma la existencia real de los 19 Estados, que firman dicha Acta.

Todavía tenemos que destacar que cada uno de los textos constitucionales mexicanos son hechos reales. Esto es, tienen existencia propia, y tienen el valor jurídico, que esos mismos especialistas le reconocen a la constitución, independientemente de las opiniones que los lectores (los constitucionalistas) puedan formarse de su lectura.

## 2. Sobre los enunciados

Como lo he narrado en el libro *Historia Constitucional del Federalismo Mexicano*, editado por el Senado de la República y Tirant lo Blanch (2016), todos los documentos constitucionales americanos (de las que eran colonias de España), que hablan del federalismo concuerdan en decir que lo federal es una forma de gobierno, sin que ninguno de estos documentos diga que lo federal es una forma de Estado. Entre nuestras constituciones, el Acta constitutiva de 1824 y las constituciones de 1857 y 1917, así es como se expresan:

El artículo 5 y 6 del Acta Constitutiva:

Art. 5. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6. Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

El texto vigente de 1917, que reitera lo dicho por la constitución de 1857 indiscutiblemente insiste en que lo federal en México es una forma de gobierno, según el rubro del capítulo I del Título Segundo y el enunciado del artículo 40, los que transcribo:

18

## TÍTULO SEGUNDO

### CAPÍTULO I

#### De La Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 39.

...

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Lo federal en México, más allá de lo que diga la perversidad, es una forma de gobierno, mediante la cual se crean dos órdenes diferentes para el ejercicio del poder de soberanía. A saber, el orden federal (o Federación) y el orden de las entidades federativas (régimen interno de cada Estado).

El Estado mexicano comprende por igual, como lo indica el artículo 3, en relación con el artículo 42 y 43 del texto constitucional vigente, tanto a la Federación como a los Estados, Ciudad de México y Municipios. La Federación, en palabras del artículo 42, fracción I, es lo que une o “integra” a las entidades federativas; la Federación es una creación del Derecho, como muchas otras entidades (las empresas,

las sociedades civiles, etcétera, creadas mediante sus respectivas actas constitutivas). Y eso es precisamente lo que significa el Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1824.

## SU PERMANENTE VIGENCIA

En mi opinión, más allá de las expresiones coloquiales, mediante las cuales decimos que la constitución vigente es el Pacto de Unión, en los hechos y formalmente, el verdadero Pacto fundacional sigue siendo el documento firmado el 31 de enero de 1824 y denominado, precisamente Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos; y sigue estando vigente, porque dicha Acta fue y sigue siendo un Acta fundacional del Federalismo mexicano y fue y debe seguir siendo considerada la base de la primera y de las ulteriores constituciones federalistas de México.

### *a. Sobre el carácter fundacional del Acta*

La mayoría de los autores que han trabajado el tema, no parecen aceptar que dicha Acta sea fundacional del Federalismo mexicano, porque anteponen sus opiniones personales a los hechos históricos. En este particular, parecen negar el valor histórico del Acta, diciendo que, en la fecha en que se firma el Acta, no había Estados libres independientes y soberanos ni de hecho ni de Derecho y que, en consecuencia, el Federalismo mexicano es creado por la propia Constitución.

19

Sin embargo, los acontecimientos y los documentos históricos, generados a partir del Acta de Casa Mata (febrero de 1823) y hasta el día 31 de enero de 1824 indican otra cosa, tal como su servidor ha tratado de mostrarlo en varias de mis publicaciones como es el libro *Introducción al federalismo Mexicano*, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México (1978); y el más reciente *Historia Constitucional del Federalismo Mexicano*, editado por el Estado de la República y la empresa Tirant lo Blanch (2016).

Ahora nada más repetiré que tuve la honra de tener en mis manos los originales del Acta y de la Constitución y la autorización para ser incorporados al libro *Crónicas del Acta Constitutiva de 1824* (tomo I) y *Crónicas de la Constitución de 1824* (tomo II y III), conmemorando el Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, edición de la H. Cámara de Diputados, México, 1974. Y consta que ambos originales fueron firmados por sus respectivos representantes, indicando, después de la firma, el Estado que cada firmante estaba representando.

Creo que no sobra indicar también que ambos documentos fueron jurados por los habitantes de aquella República Federal en

sus respectivos momentos históricos, el documento fundacional de esta República a partir de su aprobación el 31 de enero de 1824; y el documento constitucional a partir de su aprobación el 4 de octubre de 1824. Así, por ejemplo, las actas levantadas con motivo del Acta fueron remitiéndose al mismo Congreso, dejando el respectivo testimonio, como el que se recibe durante la sesión del día 20 de mayo del mismo año de 1824, al recibirse un oficio, ahora se transcribe:

remitiendo los documentos que acreditan haber prestado el juramento de observar el Acta Constitutiva los pueblos y las corporaciones siguientes: el de Huisquilucan, el de Temoloya, el de Atitalagüia, el de Cuatepec, la ciudad de Toluca y la Villa de Chilapa, el pueblo de Sta. Fe, la Villa de Coyoacán, la ciudad de Lerma, el pueblo de San Esteban Tepetlispá, el real de Cosalá, el pueblo de Mazatlán (sic), el de San Agustín Logicha, el de San Juan Bautista Tepipac, el de San Guillermo Tololapan, el de San Agustín de las Cuevas, la Aduana de la ciudad de Toluca, la milicia cívica de Tulancingo y la tropa del mismo pueblo.<sup>10</sup>

*b. Sobre la aplicación permanente de uno y otro texto*

En los hechos, tenemos varios y diferentes testimonios de que uno y otro texto, esto es, el Acta Constitutiva y la Constitución se aplican como la única Constitución Política de la República.

20

Ante todo, recordemos que el artículo 163 de la propia Constitución de 1824 dispuso que todo funcionario, antes de ocupar su encargo, debía jurar tanto el Acta como la Constitución. Dice textualmente:

Art.163. Todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino deberá prestar juramento de guardar esta Constitución y el Acta Constitutiva.

Se jura uno y otro texto. Y así las memorias oficiales nos dicen que se aplica igualmente uno y otro texto. Veamos.

La primera Memoria fue leída durante la sesión del día 3 de enero en la Cámara de Diputados y el día 4 del mismo mes en la de Senadores.<sup>11</sup> El Secretario es Miguel Ramos Arizpe y dice en lo conducente, al tratar sobre la administración de justicia en el Territorio de Tlaxcala: *En el de Tlaxcala se administra la justicia por las leyes anteriores al Acta y Constitución federal...*<sup>12</sup>

En otra Memoria, de 1829, firmada por Espinosa de los Monteros<sup>13</sup>, al referirse a la administración de justicia en el interior de los Estados, recuerda:

---

10 Véase en su *Diario*, ya citado, p. 95.

11 Esta Memoria fue impresa por la Imprenta del Supremo Gobierno, sin fecha de edición.

12 *Ibidem*. p. 5-6.

13 Véase en la versión impresa por la Imprenta del Aguila, México, 1829.

En esto la autoridad de los supremos poderes generales, tendrá que ejercerse, o bien su vigilancia de las reglas, prevenciones y obligaciones a que el Acta Constitutiva y Constitución dispusieron se sujetase en los Estados y Territorios de la Federación...<sup>14</sup>

En la Memoria de 1832, el propio Espinosa de los Monteros, al hablar de los asuntos mercantiles afirmaba:

Entonces con toda propiedad podrá decirse que se llena al pie de la letra aquel artículo del Acta Constitutiva que dice: Ningún hombre será juzgado sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto, por el cual se juzga.<sup>15</sup>

Miguel Ramos Arizpe firma la Memoria de 1833<sup>16</sup> y en ella recuerda cómo la Nación mexicana tuvo la suerte de ser formada y educada bajo las máximas de la Religión, la que:

adoptó como suya exclusivamente en su Acta Constitutiva y en su Constitución Federal.<sup>17</sup>

Veamos un último ejemplo, que trae la Memoria del año de 1835, firmada por el ministro Iturbide.<sup>18</sup> En esta Memoria se anexa el Reglamento de su Secretaría: pues bien, el artículo 1 de este Reglamento señala como segunda atribución de esta Secretaría:

Segunda: La expedición de los reglamentos, decretos y órdenes que sean necesarios para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales..<sup>19</sup>

21

Por su lado, el Proyecto del Acta de Reformas, en su punto III, dice:

III. Que el Acta Constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República.<sup>20</sup>

*c. Sobre la permanente vigencia de los principios contenidos en el Acta*

No son muchos los principios fundamentales y de permanente vigencia que contiene el Acta Constitutiva. A saber, además del principio de independencia para siempre de España y de cualquiera otra potencia del artículo 2; así como del principio relativo a la religión de Estado del artículo 4, tenemos el principio relativo a la soberanía de la nación del artículo 3, cuyo enunciado se mantiene en lo esencial en el artículo 39 de nuestra Constitución vigente y el principio relativo a la formade gobierno que se encuentra en los artículos 5 y 6, cuyos enunciados,

14 Ibidem. p. 1.

15 Véase en su versión impresa por la imprenta del Águila, México, 1832. La cita, en p. 14 y 15.

16 Véase la versión impresa por la imprenta del Águila, México, 1833.

17 Ibidem. p. 11.

18 Véase la versión impresa, publicada en la imprenta del águila, México, 1835. La cita en p. 35.

19 Ibidem. Primer Anexo de esa misma Memoria.

20 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1979*. 10a. edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. p. 468.

en lo esencial, se mantienen en el artículo 40 de mismo texto ahora vigente. Ahí están vigentes, insisto, como principios fundacionales fundamentales y de permanente vigencia.

*d. Importancia de la soberanía de los Estados*

La soberanía es un elemento esencial de los procesos históricos federalistas. Estos procesos pueden iniciarse por entidades, que se reconocen entre sí en términos de igualdad. Por ejemplo, los Estados de Centro América, Guatemala, Honduras el Salvador, Nicaragua y Costa Rica primeramente se unieron a las provincias de la Nueva España para formar un Imperio bajo lo dispuesto en el Plan de Iguala y en los tratados de Córdoba, toda vez que enviaron a sus diputados al llamado Primer Congreso Constituyente Mexicano de 1822. Posteriormente, habiéndose separado de México, intentaron formar una federación, a partir de su condición de provincias. Se reúnen y toman el acuerdo mediante el cual se aprobaron las así llamadas *Bases constitucionales de las Provincias de Centroamérica* del 17 de diciembre de 1823, cuyo artículo 2 y artículo 3, dicen que su federalismo es una forma de gobierno; y que en lo sucesivo las provincias se denominarán Estados libres independientes y soberanos.

22

Art. 2. La forma de gobierno de las provincias unidas de Centroamérica es la republicana representativa federal.

Art. 3. La denominación de estas provincias en lo sucesivo: Estados federados de Centroamérica.<sup>21</sup>

Estos enunciados luego pasan al texto constitucional de la Federación de Centro América en los términos siguientes:

Artículo 8°. El gobierno de la República es popular, representativo, federal.

Artículo 9°. La República se denomina: Federación de Centro América.

Artículo 10°. Cada uno de los estados que la componen es libre independiente en su gobierno interior; y les corresponde todo el poder que por la constitución no estuviere conferido a las autoridades federales.

En la región del llamado Reino de la Nueva Granada tenemos iguales ejemplos al de la Federación Centro Americana. Incluso tenemos el Acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada del 27 de noviembre de 1811, en cuyo artículo 1 se dice que el título de esta confederación será: Provincias Unidas de la Nueva Granada; y en su artículo 6, leemos:

Artículo 6. Las Provincias Unidas de la Nueva Granada se reconocen mutuamente como iguales, independientes y soberanas, garantizándose

---

21 En Herrarte, Alberto, *Constituciones federales de Centroamérica*, Guatemala 1971, p.11.

la integridad de sus territorios, su administración interior y una forma de gobierno republicano.<sup>22</sup>

Lo mismo ocurre con el Acta de formación de una federación entre las provincias de Mariquita, Mérida, Cumaná, Barcelona, Bariñas, Trujillo y Caracas. Se trata de un texto muy extenso, pues consta de 228. Y hacia el interior de esta Acta se habla de provincias, *a las que el Gobierno de la Unión les garantiza la forma de gobierno republicano, en palabras del artículo 133; así como se afianza a las mismas provincias su libertad e independencia recíprocasen la parte de su soberanía que se han reservado*, en palabras del artículo 134.<sup>23</sup>

El movimiento federalista mexicano sigue exactamente el ejemplo de las provincias del Reino de la Nueva Granada, lo mismo que el ejemplo de las provincias centroamericanas, pero empujadas por hechos históricos diferentes, particularmente el hecho de haberse negado el Primer Congreso Constituyente Mexicano, una vez que fue reinstalado el día 7 de marzo de 1823, a emitir una ley nueva convocando a la elección de representantes de un nuevo Congreso Constituyente.

En efecto, ante esta negativa, varias diputaciones provinciales como la de Yucatán, la de Oaxaca y la de Jalisco, iniciaron sus respectivos movimientos para irse proclamando en Estados libres independientes y soberanos, aceptando la posibilidad de unirse, pero bajo la forma de una federación.

23

Esto es lo que se dice en el Acta de la Junta General de las Corporaciones, Jefes y Electores de Partido de la Provincia de Yucatán, pues leemos en esta Acta lo siguiente:

Fundados en las más enérgicas y poderosas razones, se constituya desde este mismo día en República Federada esta provincia bajo las bases siguientes: que Yucatán jura, reconoce y obedece al Gobierno Supremo de México siempre que sea liberal y representativo, pero con las condiciones que siguen: que la unión de Yucatán será la de una República federada y no en otra forma, y por consiguiente tendrá derecho a formar su constitución particular y establecer las leyes que juzgue convenientes a su felicidad.<sup>24</sup>

La provincia de Oaxaca, en otro documento, publicado igualmente en *Águila mexicana*, su Junta Superior Gubernativa tomó, entre otras, las siguientes determinaciones:

2. En orden a su soberanía, la ejerce exclusiva y federadamente;
- ...

22 Orlando Melo, Jorge *Documentos constitucionales colombianos, 1810- 1815*, publicación del Centro de Historia Honda, Bogotá, Colombia, 2014, p. 50.

23 Véase en la misma obra, p. 111.

24 Este documento fue publicado en el periódico *Águila Mexicana* del 21 de junio de 1823.

9. Las provincias que emanen de México, ya no regirán, y a los actuales diputados que allí residen, se les mandará orden para que se retiren sin abonarles dietas por el tiempo de su demora voluntaria.

Las provincias de San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato y la de Valladolid, según el documento que recoge el mismo periódico *Águila Mexicana* del día 23 de julio de 1823, tuvieron a bien reunirse en Celaya proclamando que *la opinión de las cuatro provincias es que se las constituya en República federada, en los términos que el futuro congreso determine.*

Tal vez el ejemplo más explícito de constituirse en Estado libre independiente y soberano, con independencia de si se forma o no se forma una república federada, sea la proclama de su Diputación Provincial de Jalisco, que publicita y divulga el día 21 de junio de 1823 como *Manifiesto, que hace la Diputación Provincial del Estado Libre de Jalisco del derecho y conveniente de su pronuncia miento en República Federal*, al mismo tiempo que aprueba su Plan Provisional de Gobierno.

En el Manifiesto se expresa con mucha dureza y determinación la clase de federalismo que Jalisco podría aceptar. Primero dice que rechaza la posibilidad de constituirse en una república central, que caracteriza de la siguiente manera: una república central, dice:

24

Es aquella que hace de muchas provincias un estado indivisible, cuya metrópoli se encarga del derecho de regir a todas. Es una república que ejerce en un centro todas las funciones de la soberanía, que une indivisiblemente a todas las provincias por el sacrificio total que hace de sí misma cada una de ellas a toda la grande comunidad. Es aquella que hace de las provincias un interés único, de suyo vasto y complicado, junto con una unión compacta en todos los ramos de la administración.<sup>25</sup>

Luego expresa lo que entiende o debe entenderse por una república federativa. Dice:

Es aquella que constituye a cada provincia en un estado independiente, que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separadas a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privativos, los compromete en cuanto estado federado, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo los que conciernen a su defensa mutua contra los enemigos de fuera; es aquella que constituye a cada provincia árbitro y señora de sus intereses particulares, y sujeta a las demás en los intereses que a todas competen. Es decir, es un conjunto de estados perfectos, tan estrechamente unidos, que no hacen más que un solo cuerpo con respecto a las cosas que les interesen en común, aunque cada uno de ellos conserve, por otra parte, una soberanía plena e independiente de los otros.<sup>26</sup>

---

25 Véase en el mismo Manifiesto, p.13 y 14.

26 Ibidem.



En todo caso, esos ciertos atributos de la soberanía, ejercitables de común acuerdo, no afectarían los siguientes extremos, según el Manifiesto: se repugna la unión compacta en todos los ramos de la administración.

Tampoco deberá haber intromisión en materia de nombramientos para cargos públicos y los mismos cargos militares y toda clase de dignidades, honores y distinciones. Pues Jalisco *quiere disponer de todos los empleos sin distinción*.

Tampoco acepta la intromisión en materia hacendaria, porque dice: Guadalajara quiere quedar dueña de sus rentas públicas, para conocerlas, arreglar su administración y aligerarlas. La federación no podrá absorber los tesoros de las provincias, como una propiedad.

En concordancia con estas expresiones, el artículo 3 dice textualmente:

Artículo 3. El Estado de Xalisco es libre, independiente y soberano de sí mismo, y no conocerá otras relaciones con los demás estados o provincias que las de fraternidad y confederación.<sup>27</sup>

La dureza de este Manifiesto, así como de los términos en que se redacta dicho Plan concuerdan con la firmeza y la determinación de las milicias de la Provincia de la Nueva Galicia salieron a cerrarle el paso a las tropas que enviaron desde el “Centro”, para someter la “rebelión” de esta Provincia, primero queriendo invadirla por al lado de Colima; y después entrando por el lado de Guanajuato.

25

Desde luego, sobra advertir que las exigencias de esta clase de proclamas se hicieron valer también durante los debates de que fue objeto dicho Proyecto de Acta, por los diputados electos por las provincias proclamadas a favor del federalismo. Inclusive, llegaron a decir que traían poderes limitados para sólo el efecto de constituir una república federativa. Este debate comenzó desde la etapa de aprobación de dichos poderes. Y se extendió al debate de que fue objeto el principio de la soberanía del artículo 3; así como al debate de que fueron objeto el artículo 5 y el artículo 6, cuyos enunciados voy a transcribir:

Art. 3. La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas según crea convenirle mas.

...

Art. 5. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

27 En la *Colección de Leyes, Ordenes y Decretos, expedidos por los supremos poderes del Estado de Jalisco*. t. I. 40.

Art. 6. Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

La discusión fue extensa y acalorada, porque, por un lado, se defendió, sin concesiones, la conveniencia de establecer una república centralizada fuertemente, entre otras razones, por la necesidad de enfrentar una nueva invasión de España. Mientras que, por otro lado, se defendió la preferencia de crear la república federativa.

Bien, ante la imposibilidad de recordar aquí, por falta de espacio, los detalles de este interesante debate, que yo he estudiado en varios otros libros, si quiero terminar este breve trabajo, mostrando los detalles de las votaciones que recayeron sobre el artículo 5 y el 6.

Primero, se votó el que los Estados fueran libres e independientes, aprobándose uno y otro vocablo por 63 votos a favor, y 7 votos en contra de los diputados Paz, Lombardo, Becerra, Bustamante José María, Ibarra, Mora y Mangino: todos ellos diputados mexicanos, a excepción de Mangino, que es poblano.

Segundo, se puso a votación el término de Estados soberanos. Ahora votaron a favor 41 diputados, cuyos nombres son: Márquez; Marín; Barbabosa; Sierra; Solórzano; Covarrubias; Izazaga; Vélez; Aldrete; Romero; Llave; Cañedo; Uribe; Godoy; Vázquez; Gómez Farías; Guerra J.; Huerta; Vargas; Ramos Arizpe; Hernández Chico; Gordo; Ahumada; Arriaga; Copea; Gordo L.; González Angulo; Jullie; Morales; Sánchez; Tarrazo; Rejón; Argüelles; García; Gasca; Paredes; Reyes; Rodríguez; Elorriaga; Valle; Envides; y votaron en contra 18 diputados, cuyos nombres son: Martínez; Ve; Gama; González Caralmuro; Espinosa; Zaldivar; Tirado; Mier; Gómez Anaya; Becerra; Robles; Cabrera; Berruecos; Bustamante José María; Escalante; Ibarra; Jiménez; Mora; Mangino; Guerra D.J.B. Rayón; Paz; Osos; Castorena; Patiño; Moreno; Lombardo; Castellero.

Para empezar, existe plena unanimidad acerca de los términos de libres e independientes, que fueron aprobados por 63 votos, con siete en contra. Reprobaron, Paz, Lombardo, Becerra, Bustamante José María, Ibarra, Mora y Mangino: todos ellos diputados mexicanos, a excepción de Mangino, que es poblano.

En cambio, el término de soberanos suscitó mayor división: 41 votaron a favor y 28 en contra. De los 28 contrarios, 18 son diputados mexicanos y poblanos (12 mexicanos y 6 poblanos). La lista de los 28 es como sigue: Martínez; Ve; Gama; González Caralmuro; Espinosa; Zaldivar; Tirado; Mier; Gómez Anaya; Becerra; Robles; Cabrera; Berruecos; Bustamante José María; Escalante; Ibarra; Jiménez; Mora;

Mangino; Guerra D.J.B. Rayón; Paz; Osore; Castorena; Patiño; Moreno; Lombardo; Castillero.

Según se aprecia, estas dos votaciones son muy explícitas. Las votaciones mayoritarias son las de los diputados de las provincias que se proclamaron libres independientes y soberanas meses antes de que se instalara este Segundo Congreso Constituyente, el cual inicia sus juntas preparatorias el día 30 de octubre de 1823. En cambio, las votaciones minoritarias son de los diputados de aquellas provincias que siempre rechazaron la forma federativa.

Este debate, que terminó con las votaciones arriba reseñadas, es muy rico en doctrina. De hecho, aunque ahora nadie parece querer leerlo, pues prefieren, incluso, malinterpretar el enunciado del artículo 40 ahora en vigor, ya habla de la tesis de las dos soberanías, una para el Estado Federal y la otra para los Estados miembros, tesis atribuida a Tocqueville, cuyo libro aparece en París hasta el año de 1835; y frente a la teoría de la soberanía única, rígida, indivisible, indelegable, atribuida a Rousseau, se impuso la teoría de la soberanía elaborada por las Cortes españolas de Cádiz, aplicando la doctrina de una soberanía, cuyo ejercicio puede ser delegable, por ejemplo, a cada uno de los tres poderes del orden federal y a cada uno de los tres poderes del orden interno de cada Estado miembro, que es lo que ahora mismo dice el artículo 40 de nuestra Constitución.

27

## BIBLIOGRAFÍA

- Barragán, J. (1978). *Introducción al federalismo mexicano*. México: UNAM.
- (2016). *Historia Constitucional del Federalismo Mexicano*. México: Senado de la República, Tirant Lo Blanch.
- Carpizo, J. (1980). *La constitución mexicana de 1917*. México: Porrúa.
- Carpizo, J. y Madrazo, J. (1993). *Derecho Constitucional*. México: IFE.
- Carpizo, J. y Carbonell, M. (2003). *Derecho Constitucional*. México: Porrúa, UNAM.
- Carbonell, M. (2004). *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*. México: Porrúa.
- Dabin, J. (1946). *Doctrina general del Estado*. México: UNAM.
- Herrarte, A. (1971). *Constituciones federales de Centroamérica*. Guatemala: Ministerio de Educación Pública.
- Kelsen, H. (1965). *La teoría general del Estado*. México: Fontamara.
- Orlando, J. (2014). *Documentos constitucionales colombianos, 1810- 1815*. Colombia: Centro de Historia Honda.
- Tena, F. (1981). *Leyes fundamentales de México 1808-1979*. México: Porrúa.

Tocqueville, A. (1963). *La democracia en América*. México: FCE.  
Torruco, J. (2001). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.

# PROPUESTAS CONSTITUCIONALES INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL CONSTITUYENTE DE 1823-1824. ORIGEN DEL FEDERALISMO MEXICANO

José Luis Soberanes Fernández\*

En las siguientes páginas trataremos brevemente los diversos esfuerzos constitucionales anteriores a 1823 en que se reunió el Segundo Congreso Constituyente, el cual aprobó tanto el Acta constitutiva como la Constitución antes de 1824, en donde tuvo su origen el federalismo mexicano, por lo tanto, los mismos representan el antecedente más directo de dicho federalismo.

Durante el Imperio de Iturbide (1822-1823) se redactaron tres proyectos de Constitución: uno, de Antonio José Valdés; otro, el atribuido a José Miguel Guridi y Alcocer; y el de José María Couto.<sup>1</sup> Posteriormente, en la época republicana, previa al inicio de funciones del Segundo Congreso Constituyente, encontramos cuatro borradores, que veremos a continuación. 29

- a. El 16 de mayo de 1823, los diputados Servando Teresa de Mier,<sup>2</sup> José C. del Valle, José María Jiménez, Juan de Dios Mayorga, Francisco María Lombardo, José Mariano Marín, Lorenzo Zavala y José María Bocanegra presentaron un texto que finalmente fue denominado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. Por la Comisión de Constitución del Congreso, y cómo el propio Congreso, por Decreto de 21 del mismo mes de mayo, ordenó, además de que se preparara la convocatoria para el segundo Constituyente, se imprimiera y circulara el proyecto.<sup>3</sup>

---

\* Investigador del Instituto de Investigación Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1 Claro, también está el mencionado Proyecto de Reglamentos Político de Gobierno del Imperio Mexicano, del cual dimos cuenta páginas atrás, pero que, como su nombre lo indica, no era un proyecto de Constitución, sino un texto provisional para dejar de utilizar a la Constitución de Cádiz como norma supletoria.

2 Calvillo, en Op. Cit., p. 453, citando a Alfonso Junco, dice que desde el 114 de mayo Mier había escrito a Ramos Arizpe en estos términos: "Señor Chato, mi querido saltillero embrollón... La semana que entra saldrán a la luz las bases liberales de una república representativa federal con un congreso general, su senado...".

3 Cfr. Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, con el voto particular del Dr. Mier, (México, Imprenta Nacional del Supremo Gobierno, 1823); citado por Torre Villar, Ernesto, de la y García Laguardia, Jorge Mario, Op. Cit., p. 103.

Nos cuenta Jaime E. Rodríguez O.<sup>4</sup> que , por iniciativa del padre Mier, ese grupo de diputados había trabajado en secreto el Proyecto de referencia, el cual fue concluido el 14 del citado mes,<sup>5</sup> y que luego el propio Mier logró integración de la Comisión especial que mencionamos antes, la cual estaría integrada, además de los redactores del citado proyecto, por los diputados Javier Bustamante y Valentín Gómez Farías; Comisión que presentaría, dos días después, el mismo borrador con el título de Plan..., evidentemente, éste no fue discutido por el Congreso, ya que el clamor de las provincias era, como lo hemos venido señalando, el que se convocara un Nuevo Constituyente, lo cual, nos dice el propio Rodríguez, indignó a [fray] Servando; no obstante ello, ya lo dijimos, se ordenó la impresión y distribución del documento.

30

No se trató propiamente de un proyecto de Constitución,<sup>6</sup> sino, como su propio nombre lo indicaba, era un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, al estilo de los Elementos de don Ignacio López Rayón o los Sentimientos de la Nación suscritos por el generalísimo don José María Morelos y Pavón. Aquí, se trazaron las bases de lo que podría ser nuestra ley fundamental, que resultó de importancia por dos razones: fue la herencia jurídico-política del Primer Congreso Constituyente mexicano al Segundo e integró la síntesis de lo que se pensó fueran las primeras decisiones fundamentales del Estado que estaba emergiendo al concierto mundial de naciones independientes. El Plan... contenía dos partes, la primera era una amplia exposición de motivos y la segunda era propiamente la propuesta de los lineamientos de lo que sería la ley suprema.

La decisión republicana ya no tenía vuelta, era irreductible e irrenunciable; el problema era el federalismo, si bien los redactores del Plan eran conscientes de que “quieren república: la quieren federal”, no dejaron de apuntar los riesgos que dicho sistema traía consigo: la calificaron de “institución muy peligrosa”, “facilitaría la disolución del mismo Estado: debilitaría sus fuerzas: cortaría el vínculo de la unidad: crearía emulaciones y rivalidades: sembraría el germen destructor de la discordia”, etcétera. No obstante ello, la Comisión concluyó “respetando la voluntad de los pueblos ha establecido por base, que el gobierno de la nación mexicana será una república representativa y federal”; sin embargo, añadía “pero siguiendo la misma guía, le ha dado la organización menos daños a los mismos pueblos”; o sea, un federalismo más bien descafeinado.

4 Cfr. Rodríguez O., Jaime E., Op. Cit., p. 302.

5 No entendemos por qué Manuel Calvillo dice que fue fechado el 18 de mayo, ya que, páginas adelante, cuando transcribe el texto del mismo, ahí se lee 14 de mayo; cfr. Op. Cit. P. 459.

6 Hemos utilizado la reproducción que de dicho Plan hizo Manuel Calvillo, *Ibidem*, pp. 703-724.

A continuación, en la misma exposición de motivos y partiendo del principio de que “La comisión no reconoce otro poder y soberanía que la de la nación”, hizo una buena argumentación de la conveniencia del apotegma de la división de poderes y de ahí pasó a exponer cómo contemplaban ellos la organización del poder público, empezando por el Legislativo, el cual proponían unicameral y daban la explicación de por qué no convenía el bicameral, pues, aunque propusieron hubiera un Senado, éste no sería colegislador, sino más bien un organismo de control de constitucionalidad: “No es invención nueva el Senado que se propone. Antes que hubiera Congreso en México, lo propuso uno de los publicistas más acreditados y juiciosos”,<sup>7</sup> pues afirmaban: “No basta dividir el poder y designar a cada uno sus atribuciones: es necesario ponerlos en la necesidad justa de no exceder de ellas; y éste es el objeto que la comisión ha tenido presente en el Senado que propone”. Postulaban la creación de congresos provinciales y que los ejecutivos locales estuviesen a cargo de prefectos. En esta exposición de motivos no abordaron el tema de los ayuntamientos, sino de manera muy tangencial.

La formación ilustrada de los autores del Plan quedó de manifiesto en el capítulo dedicado a la educación y la importancia que daban a la misma; consideramos importante reproducir el último párrafo de dicho apartado:

Entonces no se verá la educación uno o dos siglos distantes del punto a que se ha elevado la razón; los establecimientos literarios (los centros educativos) no serán como unos puntos fijos que han quedado atrás para medir desde ellos todo lo que han adelantado las ciencias; la instrucción avanzará progresivamente, y generalizándose en diversos grados por todas las clases, será México una sociedad de hombres que conozcan sus intereses, y sepan sostener sus derechos.

En cuanto a la administración de justicia, propusieron que ésta se integrara con las tres instancias a nivel local y un tribunal supremo cuya misión sería juzgar y velar la conducta de magistrados y jueces, particularmente a través del recurso de nulidad (casación).

Veamos ahora su propuesta concreta para la estructura constitucional de nuestro país. El Plan, propiamente dicho, se integraba con ocho bases, después de un preámbulo muy de la época. La primera base enunciaba los derechos y deberes de los ciudadanos (entendiendo por tales a los

7 Recordemos cómo el diputado constituyente por Guadalajara, Toribio González Moreno, propuso, el 23 de mayo de 1822, la creación de tres instituciones: el Senado Conservador, el Consejo de Estado, que tuvo facultades muy parecidas a las que ahora se pretendían dar al Senado. El ilustre jurista queretano Juan María Wenceslao Sánchez de la Barquera, en su célebre obra *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano*, México, UNAM, 1991, pp. 197 y ss., ya habla “del poder conservador”.

habitantes de la República), hablaba de la soberanía de la nación y a ésta la proclamaba como “una República, representativa y federal”.

La segunda base trataba de los organismos representantes de la ciudadanía, entre los que se encontraban: el Congreso Nacional, el Senado, los congresos provinciales y los ayuntamientos; cómo se elegirían a sus integrantes que “no será por ahora directa”, de tal forma que habría un diputado al Congreso Nacional por cada 60 000 habitantes, tres senadores por cada provincia; el número de los representantes a los congresos provinciales variaría de acuerdo con la población de cada entidad: 13, 15, 17 ó 19. Igual sucedería con los ayuntamientos que iban desde un alcalde, dos regidores y un síndico, hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, dependiendo del número de habitantes.

La tercera base hablaba de las facultades del Congreso Nacional. La cuarta, del Ejecutivo Nacional, que se integraría por tres individuos, nombrados por el Congreso para un periodo de cuatro años, señalaba sus facultades y atribuciones. La quinta base comprendía sobre los gobiernos provinciales, congresos provinciales y prefectos, señalando las facultades de ambos. La sexta trataba lo relativo a la educación, señalando que todos los particulares podrían formar establecimientos de esta materia, además de los institutos públicos, debiéndose erigir uno nacional y otro en cada una de las provincias, los cuales cultivarían las cuatro clases de ciencias: físicas, exactas, morales y políticas.

32

La séptima base trataba lo relativo a la administración de justicia y de las garantías jurisdiccionales, ordenaba la preparación de los códigos civil y criminal, disponía de la existencia de jurados tanto para lo civil como para lo criminal y la conciliación en materia civil; en cuanto a la organización judicial, señalaba que existirían, además de alcaldes para la justicia de mínima cuantía, jueces de letras, tribunales superiores provinciales (no los denomina así, sólo habla de los dos magistrados que debería haber en cada provincia y cómo se debería organizar para la segunda y tercera instancias), así como del Tribunal Supremo de Justicia, integrado por siete magistrados.

El Senado, como señalamos antes, del cual hablaban la octava y última base, no tendría carácter de colegislador sino de órgano de control constitucional,<sup>8</sup> tendría facultad de iniciativa, revisaría la constitucionalidad de las leyes, juzgaría a los altos funcionarios del Estado, convocaría a congreso extraordinario y dispondría de la milicia constitucional.

---

8 Indiscutiblemente inspirado en el Senado Conservador francés, creado por la *Constitución Consular* del 22 firmario (13 de diciembre de 1799), redactada por Sieyès.



Generalmente se acompaña a este Plan y su exposición de motivos del Voto particular del doctor Mier (fray Servando), en el que, apartándose del criterio de la mayoría en lo tocante a las facultades del Senado, propuso que éste tuviera el carácter de colegislador, como en los Estados Unidos y en Colombia; parece que éste era también el criterio de Javier Bustamante y Lorenzo de Zavala.

Como se habrá podido observar, este documento no fue determinante en la redacción del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, ni de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824. Nosotros opinamos modestamente que lo más importante de este Plan fue la consagración del régimen federal en nuestro país, preparado por muy insignes publicistas, la mayoría de los cuales fueron diputados al Segundo Congreso Constituyente.

- b. En mayo de 1823 se presentó en Monterrey el Plan de las Bases Orgánicas y Fundamentales para el Establecimiento de una República Federada en el Anáhuac Propuesto por el Ciudadano Esteban Austin, aunque Manuel Calvillo,<sup>9</sup> siguiendo a Nettie Lee Benson, considera que más bien correspondió al mes de junio. En efecto, el virginiano naturalizado mexicano, Stephen F. Austin, considerado como el “padre de Texas”, pues condujo a las 300 familias anglosajonas que iniciaron la colonización de lo que después sería el más grande estado de la Unión Americana, presentó este documento a don Miguel Ramos Arizpe como una aportación al proceso político fundamental que en esos momentos vivía nuestro país. Como su autor mismo lo confesó en la exposición de motivos “Las bases generales se han tomado principalmente del Gobierno de Estados Unidos de América”.

No es propiamente un proyecto de Constitución, sino, más bien, la exposición en 25 artículos del sistema constitucional norteamericano, que elaboró Austin después de hablar con el diputado constituyente coahuilense Miguel Ramos Arizpe, quien ya se había decantado por el federalismo; de tal suerte que el ejemplar con el que se cuenta viene anotado por el propio “señor Chato, saltillero embrollón”, como el padre Mier llamaba a su colega en el sacerdocio.

- c. Ya hemos visto cómo la antigua provincia de Guadalajara, transformada desde el 16 de junio de 1823 en estado libre de Jalisco, encabezó en todo el país el movimiento a favor del federalismo. Y, de entre los federalistas jaliscienses, destacó la figura de Prisciliano Sánchez (aunque era de Nayarit, ese territorio formaba parte de

9 Cfr. Calvillo, Manuel, *Op. cit.*, p. 485.

Jalisco), quien fuera electo diputado constituyente en 1822 y quien participó activamente en las discusiones que se suscitaron en los últimos meses de vida del Primer Constituyente en 1823 sobre este mismo particular. Resultado de todo fue la propuesta de don Prisciliano, fechada el 28 de julio de 1823 con el título de El Pacto Federal de Anáhuac. Posteriormente obtendría la diputación local constituyente en Jalisco, en donde participó en la redacción de la primera Constitución de ese estado, del cual fue su primer gobernador constitucional, cargo en el que falleció en 1826.

Después de un largo proemio, expone lo que denomina “Indicaciones previas al pacto federal”, que no es otra cosa que nueve reglas para gobernar el país en tanto se aprueba la Constitución definitiva; más adelante trata de las bases para ella: propone, al igual que Austin, el nombre de Anáhuac para el país y, por supuesto, lo contempla como una federación. Para que una provincia adquiriera el carácter de estado soberano e independiente pedía una población mínima de 200 000 habitantes, pues en caso de no alcanzar esa cifra, se unirían a un estado vecino en tanto lograban tal cantidad y que fuera declarado estado (especie de lo que después se llamó territorios, aunque no dependiente de la federación).

34

Por supuesto, se pronunciaba por la división de poderes, encomendando el Legislativo a un Congreso de Diputados; el Ejecutivo podría ser de uno o tres individuos; el Senado, extrañamente, era concebido como parte del Poder Ejecutivo, integrado por uno o dos senadores, y tendría funciones de asesoramiento y control constitucional. Hablaba del Poder Judicial, apuntaba sus atribuciones, pero sin señalar su integración. Sin duda, era un poco más explícito con respecto al régimen interior de los estados.<sup>10</sup>

Evidentemente, la propuesta de Prisciliano Sánchez no prosperó, pero quedó como uno de los esfuerzos de los fundadores para constituir de la mejor manera el Estado mexicano, según su leal saber y entender.

d. Finalmente, mencionaremos el proyecto del doctor Francisco Severo Maldonado.<sup>11</sup> Aunque este sacerdote tuvo un papel destacado

---

10 Curiosamente, con una vena muy regalista, señala que cada estado sería una diócesis, y mientras no se arreglen con Roma esos temas, “habrá en los estados que no tengan obispo, un vicario general, con facultades amplias”; igualmente, señala que cada municipio sería una parroquia, “excepto las capitales y pueblos numerosos que se dividirán en más según sea su población”.

11 Francisco Severo Maldonado nació en Tepic, ciudad del Séptimo Cantón de Jalisco el 7 de noviembre de 1775. Estudio en el Seminario de Guadalajara hasta ordenarse de presbítero. También fue periodista y editor del periódico insurgente *El Despertador Americano*, y posteriormente editor del periódico realista *El Telégrafo de Guadalajara*. Para tal efecto véase Celia del Palacio Montiel, “Francisco Severo Maldonado. Del *Despertador Americano*

durante estos años correspondientes a las segunda y tercera décadas del siglo XIX, particularmente en el occidente de nuestro país, en ese preciso momento, 1823, no era más que un particular, circunstancia que nos explicará la poca trascendencia que tuvo con posterioridad.

Existe un libro sobre Maldonado, escrito por don Alfonso Noriega Cantú<sup>12</sup> y otros estudios más generales que abordan someramente su vida y su obra. Sólo queremos señalar que todos ellos los hemos visto con cautela, ya que exponen datos no verificables del personaje de marras, como el que don Francisco Severo haya sido miembro de la Junta Suprema Gubernativa (1821-1822) o diputado al Primer Congreso Constituyente, información que nosotros no hemos podido verificar en ninguna de las fuentes consultadas, aunque no pretendamos negarlo contundentemente. Nos confirma esta precaución el hecho de que Manuel Calvillo, en su libro tantas veces citado, no hable de la vida y obra de Francisco Severo, y sólo reproduzca su proyecto.

No nos queda claro el iter que tuvo que recorrer Maldonado para la impresión de la primera edición de su Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac, la cual firmó como “un ciudadano del Estado de Xalisco”, y, aunque Moisés Guzmán Pérez<sup>13</sup> hace un esfuerzo para elucidar ello, Noriega Cantú<sup>14</sup> nos confunde más al respecto. Parece que se inició su impresión en la ciudad de México y se terminó en Guadalajara; tampoco nos queda claro si fue en 1822 o 1823. Lo que sí fue posible precisar es que hubo una segunda edición en Guadalajara, en 1823, entonces sí suscrita por el doctor Severo Maldonado.

El proyecto de Contrato es un mazacote, que trata de todo y de nada. Se nota que don Francisco Severo prácticamente no tenía experiencia constitucional y lo redactó más con buenas intenciones que con sólidos conocimientos jurídico-fundamentales; sabemos, además, que no influyó particularmente en los constituyentes.<sup>15</sup>

---

al Contrato de Asociación de los Estados Unidos del Anáhuac” en *Publicistas, Prensa y Publicidad en la Independencia de Hispanoamérica*, Editor Moisés Guzmán Pérez, Morelia, Mich., México, UMSNH-IIIH, 2011. 302 pp. (Colección Bicentenario de la Independencia 10)

12 Noriega Cantú, Alfonso, *Francisco Severo Maldonado el precursor*, México, UNAM, 1980, 282 pp.

13 *Cfr. Impresores y editores de la Independencia de México 1808-1821. Diccionario*, México, Porrúa-UMSNH, 2010, pp. 149 y 150.

14 *Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, Op. cit.*, pp. 25 y 26.

15 Carlos María de Bustamante, en su *Diario*, correspondiente al 28 de mayo de 1823, dice: “Ayer ha salido para Guadalajara el *ciego* don Francisco Severo Maldonado, autor del Pacto Social y hombre de todas las facciones; acompáñalo el canónigo don Toribio González, diputado de aquella provincia en el Congreso, y marcado con la nota de *servilismo*; marcha huido pues el Congreso le ha negado repetidas veces la licencia por la causa indicada” (las cursivas son nuestras).

Se inicia, según la costumbre de la época, con un proemio, tan lleno de autoelogios que termina por decir: “esta Constitución es como el sol, de cuya luz y benéficas influencias no hay ninguno que no participe”; como se verá, la humildad no era la virtud dominante del padre Maldonado. Luego, a través de 230 artículos desarrolla propiamente su propuesta de ley fundamental, en donde incluye las cuestiones más increíbles, como el artículo 188, en que señala: “Pasado este tiempo de purgación(o sea cumplir una sentencia), el reo se ocupará alternativamente en actos de piedad y religión, y en labores de manos...”. Concluye con unos “Apuntes. Sobre un tratado de confederación general entre todas las Repúblicas Americanas” y cinco anexos en que trata propuestas económicas.

## RESIGNIFICANDO EL ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO MEXICANO

Alicia Tecuanhuey Sandoval\*

Desde la década de los noventa del siglo pasado, el estudio del origen del federalismo mexicano se impuso como un tema de interés prioritario para los historiadores interesados en el análisis de la construcción de las instituciones políticas del país, luego de haberse logrado la independencia en 1821. Hasta entonces, el tema seguía inquietando a muy pocos profesionales de la historia, en tanto que otras aristas del pasado mexicano diversificaron la curiosidad investigativa; cobraron relevancia problemas relacionados con la dependencia económica, las luchas sociales, las especificidades de nuestra cultura, etcétera. De manera tal que, por décadas, se repitió una explicación del origen del federalismo mexicano que a la larga resultó ser un prejuicio.

A Jesús Reyes Heróles, eminente abogado e historiador, correspondió develar el arraigo en México del juicio a que nos referimos: desde mediados del siglo XIX, era común considerar a los constituyentes de 1824 movidos “por un ciego espíritu de imitación de los Estados Unidos del Norte”. Además, se les reprochaba suponer que el territorio que conformó la república mexicana estaba dividido en entidades independientes y preexistentes a la nación. Tales tesis fueron defendidas por José María Iglesias en los debates del constituyente de 1856, en uno de sus escritos publicados hacia julio, en las columnas del periódico *Siglo Diez y Nueve* (Reyes, 1988).

Años más tarde, en 1876, la proposición de imitación y su sucedánea particularmente alcanzó las reflexiones del magistrado José María Lozano, quien expuso que la federación mexicana en realidad fraccionó el anterior territorio de la América Septentrional al momento en que nació el federalismo, en 1824. Sostuvo que cada parte o fracción adquirió “el carácter de un cuerpo social y político, diverso de los otros, independiente y soberano”; antes de ello, el territorio novohispano constituía “un todo único y compacto” (Reyes, 1988).

Estos autores y sus continuadores no parecían percatarse de las implícitas consecuencias de sostener una explicación basada en el mito de la imitación. En este tiempo en que se valoriza de más la originalidad

\* Profesora-investigadora del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la BUAP, atecanhu@gmail.com

en las creaciones humanas, semejante opinión terminaba por tratar con desdén el enorme esfuerzo constructivo de muchos hombres, todos ellos antepasados, del que dispusieron para formar a una nueva entidad que emergía en el concierto de las naciones del siglo XIX sin tradición de autogobierno comprometido en el bien común y con muy débiles bases igualitarias para el gobierno.

De cualquier forma, aquella explicación se había vuelto certeza al paso de los años, posiblemente resultado de una evolución y deformación de las conclusiones a las que habían llegado algunos observadores y políticos, protagonistas de la vida pública en los primeros años de la construcción de instituciones del estado mexicano. Uno de ellos fue Lucas Alamán, quien luego de la guerra con los Estados Unidos lamentaba los males que padecía la república atribuyéndolos a “las novedades que con ella [la independencia] han querido introducirse” (Lucas, 1985); lo que era peor, los hombres habían interrumpido “el orden de las cosas a que estaban acostumbrados”.

¿A qué novedades se refería Alamán? Acaso ¿aquella era una expresión de arrepentimiento por haber logrado la independencia? ¿Pensaba que para su país debía continuarse con una estructura monarquista? Nada de esto último. A fin de no desviar nuestra atención, solo diremos que, desde los primeros días en que hubo de definir la forma de gobierno, a Alamán inquietaba el abandono de la tradicional centralización del régimen político, al momento de optar por la república; opinión que compartía con Carlos María de Bustamante y, medianamente, con Servando Teresa de Mier.

Además de considerar que los diputados estaban por tomar una decisión que dividiría lo que estaba unido, al padre Mier también le preocupaba el artículo 6° del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, en donde fue adoptada una concepción de la soberanía que disgregaba el poder de la nación: otorgar a los estados el tener carácter de entidades soberanas. Creyó, que los constituyentes estaban copiando la estructura norteamericana e invitó a legislar para federar al país a partir de las disposiciones más adecuadas al caso (Benson 1985).

En cuanto a Alamán, el tema de la imitación parece considerarlo irrelevante; no se equivocaba, a esa altura de crisis de los absolutismos todo mundo miraba el repertorio de experiencias sistematizado que estaba a la mano para elegir el que parecía más apropiado y sustituir el agotado. De suerte tal que, sin ser propia esa manera de operar, Alamán entendió que analizar la reciente y muy próxima experiencia mexicana sobre forma de gobierno implicaba otro tipo de esfuerzo intelectual que

ejecutó años después<sup>1</sup>. La precipitación de los acontecimientos estaba imponiendo a los protagonistas ritmos acelerados para dar respuestas; fue necesario corregir años después.

Así, más que referir a una acción de imitación en el constituyente de 1824, es más apropiado pensar que hubo selección, préstamos y apropiaciones de alternativas que permitieron encarar los retos del momento<sup>2</sup>. Los legisladores que formaron la constitución de 1824 ciertamente se inspiraron en la estadounidense; sin embargo, con diferente peso, hubo influjo de normativas y conceptos de variado origen; a la vez, nunca despreciaron su propia experiencia. En primer término, está la impronta de la Constitución Política de la Monarquía Española (Hale, 1995), que es particularmente importante en la concepción de la división de poderes; también es patente la herencia de los Habsburgo, que reunió en una corona a reinos independientes (Rodríguez, 1991) y el constitucionalismo histórico español. Igualmente, en los debates se hicieron presentes Rousseau, Paine, Paley, Blanco White, Bentham y Paine; Constant, Montesquieu (Pantoja, 2014).

Considerando el diseño constitucional de 1824, los mecanismos, las facultades otorgadas a los tres poderes y demás dispositivos, y las discusiones que les precedieron o rodearon, en particular la relativa al debate sobre la soberanía (unitaria o compartida), es posible entender que la ingeniera constitucional dejaba ver que el gobierno federal iba a gobernar a estados, no a ciudadanos (Vázquez, 1994). Así lo indicaba tanto el desequilibrio entre las facultades otorgadas al poder ejecutivo y al legislativo (en favor de este último), lo mismo que la modalidad en la que participaban los ciudadanos para sostener al gobierno federal, a partir de la cuota que debían aportar las entidades federadas, es decir del contingente. Ni que decir de las facultades entre poder federal frente a los poderes estatales. ¿Qué fuerzas había tras la rivalidad y el conflicto de las periferias estatales respecto del centro político tradicional? ¿Cuál era el origen de estas tensiones?

La respuesta que se ha dado, según la cual los procesos que dieron lugar a la federación mexicana tuvieron relación con una tradición instaurada desde la organización política de las culturas mesoamericanas (Dirección General de Enlace Legislativo, 1995) tiene grandes problemas para mantener veracidad e interés. En cambio, entre los estudiosos existe consenso: la carta magna hizo frente a la realidad del México de 1824. En otros términos, institucionalizó una realidad

1 Tal ejercicio lo hizo en *Examen Imparcial de la Administración de Bustamante*, de acuerdo a Aguilar (octubre de 2010).

2 Es por ello que algunos autores, en el terreno de la historia del Derecho se animan a caracterizar estos préstamos como de sincretismo y reinvención. Patiño, R. (2010).

prevaleciente que permitió mantener la unidad de pueblos y ciudades formados a lo largo de la vida colonial (Quinlan, 1994). A la vez, una realidad que cobró gran peso bajo el impacto de la constitución de Cádiz de 1812 y, antes, las reformas borbónicas, particularmente la reforma de intendentes de 1786. Ahí, y no sin grandes problemas, se perfilaron unidades territoriales que en 1824 expresaron su poderío y mostraron la fuerza de sus ambiciones autonómicas. No menos importantes fueron las repercusiones que tuvo la guerra civil que Nueva España padeció entre 1810 y 1820. Hubo destrucción material, pero también pérdida de legitimidad de instancias y funcionarios reales.

El proceso arrancó con la publicación en 1786 de la *Ordenanza de Intendentes*. Se trataba de una reforma administrativa que afectaría a toda la estructura del virreinato. Fue el primer intento por dar uniformidad a la administración de los territorios de ultramar, emprendido por la monarquía católica para el mejor control y administración de recursos, población y conducción complementaria de las economías provinciales. A partir de la ordenanza desapareció la antigua división territorial de la América Septentrional que incluía tres reinos, dos gobernaciones, una colonia y ocho provincias<sup>3</sup> con sus gobernantes: corregidores, alcaldes mayores o gobernadores. La reforma impuso la reorganización de todo el espacio en intendencias; generalizó sus bases: provincias divididas a su vez por subdelegaciones, gobernadas por intendentes que tuvieron la responsabilidad directa y única de ejercer en su demarcación las cuatro causas (justicia, policía, guerra y hacienda) con el apoyo de la administración distrital depositada en los subdelegados. Un rasgo particularmente importante fue que las doce provincias que formalizaron su existencia adquirieron la denominación de la capital provincial en donde residieron los poderes provinciales<sup>4</sup>.

Este hecho alentó a sectores de las elites locales y regionales, lo mismo que a sus gobernantes, a desarrollar discursos de identidad regional que, a mediano plazo, fue compaginando, no siempre de manera armónica, con el desarrollo económico regional y con las aspiraciones de conducción político-administrativa de las élites locales. Había intención por disponer de los recursos producidos y del porcentaje global que se aportaba a la fiscalidad real. Pietschmann identifica este fenómeno como *federalización clandestina* muy ligada a la disputa por el control de cargos, arrendamiento de rentas y competencias de autoridades regionales que

3 Los reinos eran el de Nueva España, Nueva Galicia y Nuevo Reino de León. Las gobernaciones eran la de Nueva Vizcaya y Yucatán. La colonia era la de Nuevo Santander. Por último, las ocho provincias eran Tejas, Coahuila, Sinaloa, sonora, Nayarit, Vieja California, Nueva California y Nuevo México Santa Fe (O'Gorman, E. 1985).

4 México, Puebla, Oaxaca, Mérida, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Valladolid, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe (Pietschmann, 1996).



buscaban impedir toda injerencia de la autoridad central en la ciudad de México, el virrey<sup>5</sup>. No todas las provincias fueron exitosas en estos empeños.

La reforma de 1786 en realidad dio posibilidad de institucionalizar dos territorios que desde el siglo XVII se venían configurando en Nueva España a raíz de su vinculación con las actividades y circuitos económicos en los que estuvieron inmersos. Su previo dinamismo económico, concentración demográfica, distancia del centro político en que actuaba el virrey, ubicadas en la periferia del imperio, así como otros factores institucionales, de poder y geopolíticos, las destacaron del resto (Pietschmann, 2016). Este par de regiones lideraron al resto de unidades territoriales que se configuraron por caminos singulares, hasta opuestos, como no podía ser de otra forma. Una de ellas estaba inserta en el espacio de la frontera noroeste de la Nueva España, escasamente poblado y de universos encontrados (nómada y sedentario). La otra en el sureste, ubicada en el circuito de circunnavegación del Caribe, pieza fundamental del comercio transatlántico. Ambas con singular crecimiento económico, y bajo la dirección de instancias jurisdiccionales que en diferentes momentos desafiaron la autoridad superior, residente en la ciudad de México.

41

La región dependiente de la ciudad de Guadalajara es uno de los casos cuya importancia se incrementó por su capacidad para desarrollar el comercio, crear una economía complementaria de intercambio de productos (agrícolas, ganaderos, mineros, manufactureros) y por integrar muy tempranamente los intereses de comerciantes y capital de la Iglesia como motor económico, que permitió convertirla en área de producción agro-ganadera poderosa para soportar los altibajos cíclicos de la producción minera. Su influencia llegó hasta Zacatecas y San Luis Potosí. Los agentes del intercambio, sin embargo, formaron grupos económicos en constante transformación, por lo que los grupos de poder que lograron integrar rivalizaban unos con otros (Calvo, 1992). Crecimiento y diversificación económicos, integración de mercado y ampliación de circulación de mercancías fueron elementos necesarios para que a finales del siglo XVIII la economía de Guadalajara viviera una época de bonanza.

Esa ciudad, lejana del centro político novohispano, formó un circuito triangular que entrelazaba mercado regional, mercado novohispano y ultramarino apoyada en un puerto de salida al Pacífico, el de San Blas. Así, de la ciudad estaban articulados los mercados, con el de plata e importación del septentrión novohispano, venciendo los

---

5 Conflictos que se vivieron en Guadalajara y Yucatán principalmente (Pietschmann, 1996).

difíciles caminos, los encarecidos transportes y las barreras arancelarias que entonces existían (Ibarra, 2003). Pero la vinculación no fue sólo económica. La Audiencia establecida en 1578 dictaba sus resoluciones hacia las poblaciones mineras al norte. En 1771 se convirtió en el principal polo cultural al ver instalada su universidad. Asimismo, la intendencia extendió el radio de influencia de la capital provincial, perteneciendo a su jurisdicción lo que hoy es Zacatecas y Aguascalientes, así como Nayarit (Muriá, 2006).

Las elites que participaban de esta expansión fueron reforzadas con la autorización para instalar Consulado de Comerciantes en 1795 que atendería los asuntos del mercado en el área septentrional de las Indias. Su sede fue la ciudad de Guadalajara. A pesar del escaso poder institucional que tuvo, porque nació tardíamente con el objeto de reducir el peso del consulado de la ciudad de México, logró operar como agente colectivo orientado a disminuir los costos de transacción y generar certidumbre y cumplimiento de los contratos. Contaba con una sólida red comercial que unía a través del puerto de San Blas a la región minera zacatecana y potosina, con los distantes distritos de Saltillo, Durango y Chihuahua. Así, Guadalajara se consolidó como vértice del tráfico con el norte (Ibarra, 2003).

42

La prosperidad de esta región se completó con la formulación de una definida identidad regional. Sus eclesiásticos elaboraron un nuevo mensaje político-religioso de exaltación del progreso en todos los ámbitos; de adhesión a los planes reformistas de los Borbones, que tanto la habían beneficiado, de renovación para practicar la verdadera religión y de beneplácito para continuar siendo partícipes de un movimiento regional ascendente (Connaughton, 2001). Todo el refuerzo institucional que había vivido la intendencia de Guadalajara a la vez que la hicieron objeto de emulación, también la convirtieron en instancia exigente y proclive a la insubordinación. A partir de la formación de la intendencia, fueron reiteradamente tensas las relaciones que sostuvieron los titulares de la Audiencia de Guadalajara con los virreyes novohispanos; no era algo totalmente nuevo; desde su formación en el siglo XVI se presentaron continuos choques por problemas de competencias. Pero al final del siglo XVIII tal rivalidad culmina con una solicitud para erigirse en virreinato (Muriá, 2006), idea respaldada por todos.

La segunda región que se potenció con las reformas borbónicas fue la que tuvo por epicentro la ciudad de Mérida, Yucatán. Ubicada en zona de frontera de Nueva España, sus elites lograron presentarla como un caso de excepcionalidad sustentado en la pobreza natural de los suelos, pero también de atraso en las formas de relación de los españoles con los

indios; hasta 1785 se mantuvo ahí la encomienda. Sin embargo, entre 1680 y 1799 las dos principales ciudades que la se destacaban dentro de su jurisdicción, Campeche y Mérida, contaban con una economía orientada al mercado interno y los productos de exportación eran el palo de tinte, añil, henequén, piedra, cal, de bebidas, maíz, cera y miel y por la recolección del tributo. sostuvieron el crecimiento hasta 1780 y 1760, respectivamente, recuperando su ritmo la segunda (Klein, 1985).

Durante la implementación de la reforma, los yucatecos recibieron estímulos para convertirse en entes autónomos. Se permitió el comercio de carnes a Cuba, el libre comercio, Campeche obtuvo la categoría de puerto menor y fue liberado de todo gravamen. Valiéndose de la queja de abandono arrancó grandes privilegios, gracias a lo cual se convirtió en el principal puerto de cabotaje y ahí se instaló una comandancia de matrículas que dependía de La Habana. Además, obtuvo de la Corona en 1793 el envío de situado que se interrumpió por los trastornos derivados de 1808, de suerte tal que a partir de 1808 se hicieron del control de las aduanas locales y sin atribuciones observadas en tiempos de normalidad, elaboraron su propio reglamento de libre comercio, que siguió vigente hasta la independencia. A pesar de que la ordenanza de intendencias buscaba uniformar, en Yucatán se continuaron brindando privilegios (Flores, 2017).

A pesar del discurso de abandono o subordinación que fue recurrente en las representaciones de los yucatecos dirigidas al virrey o a la Corona, fundamentalmente, es claro que habían logrado insertarse bien al mercado internacional europeo y norteamericano y obtener buenas fuentes de riqueza para sus elites. Los ventajosos dispositivos que obtuvieron, expuestos arriba, coinciden con un momento de ruptura del férreo control de los oficios y posiciones de poder mantenidos por las antiguas familias de la elite. La movilidad social que ello representó permitió el fortalecimiento de estratos medios en los diferentes campos de la vida social (Machuca, 2011). Por tanto, fue posible socializar y participar en los comportamientos políticos y maneras de negociar con las autoridades superiores. La Constitución de Cádiz de 1812, contribuyó a extender estos estilos y provocó algunas tensiones adicionales, en virtud de que, dio acceso a nuevos grupos de criollos y mestizos a la administración comunitaria (Zuleta, 2003). En resumen, logró constituirse en “región histórica” cuyos recursos naturales, a pesar de la tierra calcárea, permitió abrir mercados directos en Europa, islas del caribe y Nueva Orleans, a partir de la hegemonía de las élites de Mérida y Campeche (Taracena Arriola, 2018).

El recuento acerca del proceso de regionalización de estas dos intendencias nos permite entender el lento proceso de formación

de regiones a la luz de sus actividades económicas, su inserción a los mercados de corta, media y larga distancia, potenciados por decisiones de la Corona que alteraron las jurisdicciones y que, a través de sus instituciones culturales, religiosas y corporaciones, lograron formular discursos de cohesión y unificación de gobernantes y élites. Procesos parecidos ocurrieron con mayores dificultades en algunas otras intendencias, a pesar de no aplicarse plenamente. Otro saldo positivo hay que sopesar: fueron órganos administrativos intermedios, generalizados a todas las provincias novohispanas; fueron el primer gobierno uniforme encargado de administrar, con afanes de racionalidad, ese ámbito y el local (Gortari Rabiela, 2003).

Debemos decir que las regiones articuladas en torno a Guadalajara y a Mérida también las seccionamos porque en 1823 jugaron un importante papel, como se verá más adelante. Antes que ello, señalemos que las intendencias tuvieron vigencia hasta 1812, año en que se introdujo un nuevo cambio de mayor alcance con motivo de la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española en medio de la crisis monárquica e imperial abierta en 1808. En la actualidad se discute la hondura de los cambios constitucionales, polémica que puede resumirse en la oposición entre revolución o reforma. Sin meternos en ello, lo que es cierto es que esta Carta derribó la legitimidad absolutista de la monarquía e introdujo conceptos políticos modernos, tales como soberanía nacional, división de poderes, legislación uniforme para los súbditos del rey, derechos iguales, ejercicio de libertades, salvo la religiosa, y procesos electivos de los diferentes niveles de autoridad, que no se practicaban en América salvo en las Repúblicas de Indios. Para los objetivos de este artículo interesa detenerse en el cambio que la constitución introdujo en materia de cuerpos jurisdiccionales, que hizo desaparecer las 12 intendencias recién formadas en 1786.

En efecto, el gobierno intermedio que gobernaba provincias no desapareció con el gobierno de la Constitución de Cádiz; tampoco el intendente. A este se le sobrepuso una nueva figura, el jefe político acompañado por un consejo, que fue denominado diputación provincial. Ambos debían gobernar y ocuparse de las 4 causas (Justicia, policía, hacienda y guerra) en el territorio bajo su jurisdicción. Además, debían encargarse de la organización y funcionamiento de los ayuntamientos constitucionales, también uniformizados<sup>6</sup> Las disposiciones dictadas por Cortes Extraordinarias para los territorios de Nueva España, sin embargo, significaron retomar la antigua división de reinos, lo que fue vivido por provincias como Guanajuato, Puebla, Querétaro,

---

6 Aquí hemos expuesto una síntesis de las facultades y atribuciones establecidas en el artículo 325 de la Constitución de 1812.

Veracruz, Tlaxcala, Oaxaca y Valladolid de Michoacán, como una verdadera degradación. La razón fue la siguiente: fueron autorizadas solo 6 diputaciones. Es decir, la mitad de las instancias que formó la Ordenanza de intendentes: y solo 2 de ellas para el reino de Nueva España, la cual contenía las provincias más densamente pobladas y más ricas en todo sentido (Benson, 1994).

Esto efectivamente provocó un verdadero reto para los novohispanos, en quienes había arraigado un fuerte anhelo de autogobierno sobre su población y recursos, como vimos antes. La figura territorial de la provincia había alcanzado tal importancia que en 1814 había sido así reconocido por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido por los insurgentes. En el capítulo I del título III se estipuló que las provincias que daban existencia a la América Mexicana eran 17: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, Nuevo reino de León y Técpan<sup>7</sup>. Por ello, no es de extrañar que uno de los momentos más interesantes de la discusión de la constitución española de 1812, fue el que definió la relación entre la nación española con los territorios. En esta discusión, participaron activamente los diputados americanos, especialmente al fundador del federalismo mexicano, Miguel Ramos Arizpe. En los acalorados debates, los novohispanos presenciaron la defensa de la transformación de las provincias peninsulares, en combate contra los franceses, en verdaderos cuerpos políticos. De ahí que fue posible pensar que la Constitución que se pensaba centralista, daba entrada a una interpretación en sentido contrario: contener dentro de la Constitución más constituciones. La dimensión americana revitalizó a los poderes de ámbito territorial y la práctica de la representación de este tipo en España (Portillo, 2006).

45

Este agravio fue uno de los motores de la deliberación pública al restablecerse la Constitución de 1812 en toda la Monarquía Española luego de la insubordinación de las tropas expedicionarias que se preparaban para ir a combatir a los independentistas caraqueños y neogranadinos, que obligó a Fernando VII a abandonar su intención de gobernar sin ese marco constitucional, por lo que lo que derogó a su regreso al trono, en 1814. Hay que recordar también que los diputados elegidos en América desde el primer periodo constitucional en Cortes pugnaron por ampliar el número de diputaciones provinciales para Nueva España. Así, Ramos Arizpe al lado de José Mariano Michelena y otros representantes en Cortes recibieron misivas de los ayuntamientos

<sup>7</sup> *Decreto constitucional para la libertad del América mexicana*, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.

de las capitales provinciales de Puebla, Valladolid, Veracruz, Oaxaca para obtener las respectivas diputaciones para sus provincias, prepararon el terreno para que Valladolid de Michoacán lograra tener su diputación. Igualmente lograron establecer la Diputación Provincial de las Provincias Internas de Oriente. Finalmente, el 9 de mayo de 1821 los argumentos fueron escuchados en Cortes, ordenándose la creación de diputaciones provinciales en todas las provincias que hubieren sido intendencias ultramarinas. Con ello daban un paso decisivo para poner en marcha las competencias autonomistas en las provincias y sus instancias representativas, como lo fueron los ayuntamientos constitucionales y las provincias (Chust Calero, 2003). Instancias representativas de carácter territorial que no compaginaba con el proyecto de una Nación moderna, en el sentido de la época y que hicieron que rondase en las Cortes la propuesta federal para un estado plurinacional (Chust Calero, 1995).

Esta resolución llegó a Nueva España en un momento inoportuno. El Plan de Iguala había sido ya abrazado por una gran cantidad de guarniciones y cuerpos militares que se allegaron, con la acción de oficiales de menor rango, de la simpatía de milicianos, población y corporaciones. Al mando de diferentes oficiales que formaron el Ejército Libertador de las Tres Garantías, por iniciativa de Agustín de Iturbide, en una acción concertada, ocuparon pueblos y sitiaron ciudades hasta, sin derramar sangre salvo algunas excepciones, hacerlas capitular y jurar el Plan de Iguala. De ello se encargaron Ayuntamientos constitucionales y Diputaciones Provinciales, que retiraron su obediencia a los comandantes militares del ejército realista, a la vez nombrados indebidamente como jefes políticos; en algunos casos eso no fue necesario, pues había huido de sus cargos. En junio de 1821 el avance de la trigarancia entró a su fase decisiva hasta llegar en agosto a las puertas de la ciudad de México, después de ser recibido Juan José de O'Donojú y suscribir los Tratados de Córdoba con Iturbide (Moreno, 2015). El 27 de septiembre ingresaba a la ciudad de México el Ejército Libertador y declarar la independencia la Suprema Junta Provisional Gubernativa, el día 28.

Tales fueron las causas que hicieron factible las escasas confrontaciones, y la rapidez del avance del Ejército Libertador. Una operación que se simplificó también por la imperante decepción y disgusto acumulado por el cúmulo de agravios sentidos por los españoles americanos y por el retiro del apoyo más firme de la monarquía en América, la jerarquía eclesiástica, fundamentalmente lastimada por los decretos anti eclesiásticos de las Cortes de Madrid.

El nacimiento del Imperio Mexicano enfrentó grandes retos y dificultades. La población que iba a gobernar estaba cansada de 11 años de guerra intestina; estaba altamente politizada con conocimiento de sus derechos y de las inequidades que uniformaron la idea de que sus tierras y sus antecesores habían sufrido 300 años de opresión. Alcanzada la completa libertad de México, el plan político militar preparado por Iturbide resultó insuficiente para mantener la amplia coalición que se formó y que hizo factible la independencia. La Suprema Junta Provisional Gubernativa y la Regencia recibieron la negativa a la invitación para que un miembro de la familia real española asumiera el trono mexicano bajo leyes mexicanas. Los mezclados criterios de la convocatoria para elegir representantes a Cortes Mexicanas, primer congreso constituyente, no satisfizo a muchas provincias, sobre todo aquellas con mayor población. Muy poco después se supo que los republicanos conspiraban contra el Imperio.

La asunción de Iturbide como emperador, su creciente confrontación con las Cortes y el cierre de ese congreso por incumplir con su tarea fundamental de dar al país una constitución y el encarcelamiento de diputados acusados de conspiración, preparó el camino para la debacle. En diciembre se conoció del pronunciamiento republicano en Veracruz. En los primeros días de febrero de 1823, inició la desafección de oficiales militares que habían combatido con Iturbide. Se invitó a la adhesión al Plan de Casa Mata para restituir el orden de las cosas: restablecer congreso, convocar a uno nuevo formado bajo criterios de equidad y uniformidad para las provincias, incluir en las discusiones de esa soberanía el tema de la forma de gobierno. A diferencia de la experiencia de 1821, los protagonistas de la historia fueron los órganos representativos: diputaciones provinciales y ayuntamientos quienes se declararon en estado de naturaleza y se pusieron a la cabeza de las exigencias para con la fuerza de la acción política imponer un régimen federalista con soberanía compartida que debilitó grandemente al poder ejecutivo. A la cabeza estuvieron los pronunciamientos en Guadalajara, Mérida, Oaxaca y Zacatecas.

En el siguiente cuadro hemos reunido la información que nos permite observar el papel definitivo que jugaron las instancias mencionadas en la crisis de principios de 1823; llevaron la voz de los intereses de la provincia y llenaron el vacío de poder en el lapso en el que el gobierno central fue desconocido. Sus élites habían podido cohesionar sus intereses, reclamar su jurisdiccionalidad, institucionalidad, legitimidad y disposición de recursos para auto administrarse (Taracena, 2018). En los siguientes años se mostró que no fue fácil gobernar estados con tan pocos instrumentos.

*TABLA 1. SEPARACIÓN Y REUNIFICACIÓN DE LAS PROVINCIAS DE NUEVA ESPAÑA – MÉXICO, 1823 – 1824. PACTO FEDERAL 1824.*

Entidad	Institución	Desconocimiento de centro político	Reunificación	Federación	Congreso Estatal	Constitución Estatal
Jalisco	DP, Ayto., FFAA	02. Mar. 23	15 . Ag. 23	16. Jun. 23	14. Set. 23	Nov. 1824
Yucatán	DP, Ayto. Mérida	04. Mar. 23	17. Nov. 24	29. May. 23	20. Ag. 23	25. Abr. 25
Zacatecas	DP	Feb. 43	17. Ag. 23	17. Jun. 23	19. Oct. 23	17. En. 25
Oaxaca	DP, Ayto.	07. Feb. 23	22. Set. 23	03. Jun. 23	03. Jun.23	10. En. 25
Querétaro	DP	26. Feb. 23	11. Jul. 23	10. Jul. 23	17. Feb. 23	23. Ag. 25
Guanajuato	DP	—————	—————	En. 24	24. Mar. 24	16. Set. 26
Michoacán	DP, Ayto., FFAA	02. Mar. 23	11. Jul. 23	10. Jul. 23	06. Abr. 24	19. Jun. 25
San Luis Potosí	DP, FFAA	04. Mar. 23	10. Jul. 23	10. Jul. 23	03. Dic. 23	19. Oct. 23
Nuevo León	DP	06. Mar. 23	05. Jun. 23	—————	07. May. 24	05. Mar. 25
Saltillo-Monclova	Ayto.	06.Mar. 23	09. Jun. 23	09. Jun. 23	15. Ag. 24	11. Mar. 27
Nueva Santander	DP	10. Mar. 23	26. Jun. 23	29. En. 24	7. Nov.23	6. May.25
México	DP	26. Feb. 23	20. Dic. 23	En. 24	En. 24	09. Dic. 25
Puebla	DP, Ayto., FFAA	12. Feb. 23	08. Fe. 24	23. Dic. 23	19. Mar. 24	07. Dic. 25
Veracruz	Ayto.	17. Feb. 23	—————	—————	20. Mar. 24	03. Jun. 25

Siglas: DP = Diputación Provincial; Ay= Ayuntamiento; G= Guarnición.

Fuente: Vázquez, J.Z. (2003). *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México: El Colegio de México.



Hemos buscado ofrecer un panorama mucho más amplio y complejo de lo que significó adoptar el federalismo y mantener la unidad al país. Después de 1824 no fue tampoco fácil gobernar. El trabajo sistemático de diferentes núcleos de historiadores permite mostrar el tejido fino que subyace al análisis de las relaciones establecidas entre instituciones y actores políticos en nuestra historia.

## FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar, J.A. (octubre de 2010). "Lucas Alamán y la Constitución". *Isonomía*, 33, 83-122
- Alamán, L. (1985 (1852)). *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año 1808 hasta la época presente*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Cultural Helénico: V t.
- Benson, N.L. (1985, septiembre-diciembre). "Fray Servando Teresa de Mier, federalista". *Secuencia*, 3, 158-168.
- Benson, N.L. (1994). *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México: El Colegio de México, UNAM.
- Calvo, T. (1992). "Demografía y economía: la coyuntura en Nueva Galicia en el siglo XVII". *Historia Mexicana*, XLI: 4, 579-600.
- Connaughton, B. (2001). "Prédica de doctores: conciencia social e identidad nacional del alto clero de Puebla y Guadalajara, 1789-1821". En *Dimensión de la identidad patriótica. Religión, política y regiones en México. Siglo XIX* (31-52). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/ Miguel Ángel Porrúa.
- Chust Calero, M. (2003). "Federalismo *Avant la lettre* en las Cortes Hispánicas, 1810-1821" (-77-114). En *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México: El Colegio de México.
- Chust Calero, M. (1995). "La vía autonomista novohispana. Una propuesta federal en las Cortes de Cádiz". *Estudios de historia novohispana*. 15:159-187.
- Dirección General de Enlace Legislativo. (1995). *El Federalismo Mexicano, Elementos para su estudio y análisis*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Flores E., J.E. (2017). *Soberanía y excepcionalidad, la integración de Yucatán al Estado mexicano, 1821-1848*. México: El Colegio de México.
- Gortari Rabiela, H. (2003). "La organización política territorial. De la Nueva España a la Primera República Federal, 1786-1827" (39-76). En *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México: El Colegio de México.
- Hale, Ch. (1995 (1972)). *El liberalismo mexicano en la época de Mora (1821-1853)*. México: Siglo XXI.

- Ibarra, A. (2003). "El consulado de comercio de Guadalajara, 1795-1821. Cambio institucional, gestión corporativa y costos de transacción en la economía novohispana". En *Dinero y negocios en la Historia de América Latina: veinte ensayos* (231-263). Madrid/Frankfurt: Iberoamericana/Vervuert.
- Klein, H. (1985, abril-junio). "La economía de la Nueva España, 1680-1809: un análisis a partir de las cajas reales". *Historia Mexicana*, 34: 4: 136, 561-609.
- Machuca, L. (2011). *Los hacendados de Yucatán*. México: CIESAS.
- Moreno, R. (20015). *La trigarancia. Fuerzas armadas en la construcción de la independencia*. Nueva España, 1820-1821. México: UNAM-Fideicomiso Felipe Teixidor y Monserrat Alfau de Teixidor.
- Muriá, J.M. (2006 julio-diciembre). "De Nueva Galicia y Jalisco". *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, XVI: 2, 31-49
- O'Gorman, E. (1985). *Historia de las divisiones territoriales de México*. México: Porrúa.
- Pantoja, D. (2014). *Bases del constitucionalismo de 1824 y la teoría constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Patiño, R. (2010). *La Independencia de México a 200 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*. México: UNAM.
- Pérez Herrero, p. (1986). "Producción local e integración económica en el Yucatán del siglo XVI". En *Los mayas en los tiempos tardíos* (167-196). España: Sociedad Española de Estudios Mayas, Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Pietschmann, H. (1996). *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pietschmann, H. (1998). "Actores locales y poder central: la herencia colonial y el caso de México". *Relaciones*, XIX: 73: 53-83.
- Pietschmann, H. (2016). *Acomodos políticos, mentalidades y vías de cambio. México en el marco de la monarquía hispana*. México: El Colegio de México.
- Portillo, J.M. (2006), "Cuerpo de Nación, pueblo soberano. La representación política en la crisis de la monarquía hispana". *Ayer*: 61: 47-76.
- Quinlan, D. (1994). "issues and Factions in the Constituent Congress, 1823-1824". En *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850* (177-209). Boulder: Lynne Reiner Publishers.
- Reyes Heróles, J. (1988). *El Liberalismo Mexicano, III La integración de las ideas*. México: Fondo de Cultura Económico.

- Rodríguez O., J.E. (1991, enero-marzo). "La constitución de 1824 y la formación del estado mexicano". *Historia Mexicana*, 40: 3: 159, 507-535.
- Taracena Arriola, A. (2018). "Reflexiones sobre la *región histórica*. Los Altos de Guatemala y Yucatán en la primera mitad del siglo XIX". *Bulletin de l'Institut Francais d'Etudes Andines*, 47: 1, 41-55.
- Vázquez, J.Z. (1994). *La fundación del Estado Mexicano*. México: Nueva Imagen.
- Vázquez, J.Z. (2003). *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México: El Colegio de México.
- Zuleta, M.C. (2003). "Raíces y razones del federalismo peninsular, 1821-1825" (155-188). En *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México: El Colegio de México.



## EL FEDERALISMO EN MÉXICO

Patricia Galeana Herrera\*

El territorio que hoy es México incluyó en la época prehispánica dos regiones diferentes: Mesoamérica y Aridoamérica. En Mesoamérica se asentaron diversas culturas que alcanzaron un gran desarrollo; reinos, imperios y ciudades-estado con una organización autónoma.<sup>1</sup> En cambio, en Aridoamérica zona que se extiende al norte de Mesoamérica, los pueblos indígenas eran nómadas. Los españoles tardaron tres años en conquistar Tenochtitlan, capital del Imperio Mexica y todo el siglo XVI para conquistar Mesoamérica. Después conquistaron Aridoamérica a lo largo de los siglos XVII y XVIII.

La Nueva España fue una empresa de individuos que actuaban en nombre del Rey, que unificaron al territorio que constituyó la Nueva España. Sin embargo, bajo la dominación de los Austrias el Virreinato novohispano se dividió en reinos y provincias<sup>2</sup> que gozaban de autonomía local. Fue hasta que llegaron los borbones cuando emprendieron una serie de reformas para volver colonia al virreinato con la centralización del poder y el establecimiento del régimen de intendencias.

53

De esta manera desde los pueblos originarios y después en la etapa colonial existió un regionalismo con la autonomía necesaria para tomar sus propias decisiones dada la extensión territorial y su difícil comunicación. Por ello, la centralización del régimen de intendencias causó gran inconformidad, siendo las reformas borbónicas un antecedente del movimiento independentista.

En 1808 ante la crisis de la monarquía española y la intervención napoleónica, se establecieron juntas para organizar la guerra de independencia de España de los franceses. En ese marco se reunieron las Cortes en Cádiz, donde participaron diputados novohispanos representando a sus provincias<sup>3</sup>.

Miguel Ramos Arizpe, diputado por las Provincias Internas de Oriente presentó una Memoria el 10 de noviembre de 1811, en la

\* Historiadora. Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

1 Olmecas, toltecas, el Imperio Mexica, y las ciudades-estado Mayas, más los reinos totonacas, tlaxcaltecas, mixtecas y zapotecas, la nación chichimeca y la cholulteca, entre otras.

2 O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 3ª edición, 1966.

3 Provincias Internas de Occidente, las de Oriente, Nueva Galicia, San Luis Potosí, Nueva España y Yucatán. Véase: Sordo Cedeño, Reynaldo y María Julia Sierra Moncayo, *Atlas conmemorativo, 1810-1910-2010*, México, Siglo XXI, Senado de la República, 2010, p. 34.

que proponía la creación de diputaciones provinciales para el mejor gobierno del enorme territorio de la Nueva España:

“En los números veinte y veintiuno he manifestado, a V. M., los vicios gravísimos que tiene el gobierno interior de cada una de esas cuatro provincias, los cuales se dan generalmente por ser sistemas de gobiernos militares, naturalmente propensos a la arbitrariedad. Para curar, según ha prometido V. M., unos males tan generales como graves, es necesario establecer en cada provincia una Junta Gubernativa, o llámese Diputación de Provincia, a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que responda de todo el gobierno de aquel territorio.”<sup>4</sup>

La propuesta de Ramos Arizpe triunfó, el artículo 325 de la Constitución de Cádiz estableció las diputaciones en todas las provincias. Estaban conformadas por un Jefe Político, un intendente, siete vocales propietarios y tres suplentes, electos popularmente y renovados por mitades, cada dos años. Ninguno podía reelegirse sino cuatro años después de haber tenido el cargo.

Las diputaciones provinciales tenían facultades principalmente administrativas. Su establecimiento implicó un ejercicio político para la población y para los intereses económicos locales, era un contrapeso al poder central. Estas funcionaron los meses que estuvo en vigor la Constitución de 1812 derogada por Fernando VII a su regreso al trono en 1814 y restablecida al triunfo liberal en 1820. Esta organización defendió los intereses regionales y preparó el camino para el establecimiento del régimen federal.<sup>5</sup>

El líder insurgente Miguel Hidalgo abordó también el aspecto regional. En uno de los 44 textos que escribió en los cuatro meses que encabezó la guerra de Independencia, señaló que se debían dar leyes acomodadas a cada villa y lugar:

“Establezcamos un congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares... que dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo... (estas) desterrarán la pobreza...”<sup>6</sup>

José María y Morelos logró reunir al Congreso que su maestro había planteado. Creó la provincia de Tecpan en lo que es hoy el estado de Guerrero y declaró a Chilpancingo su capital. Aquí reunió al Congreso

---

4 Véase: “Memoria presentada a la Cortes de Cádiz” en Ramos Arizpe, Miguel, *La virtud Federalista*, Biblioteca del pensamiento Legislativo y político mexicano, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015, pp. 73-74.

5 Véase: Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, 237 pp.

6 Véase: Manifiesto de Hidalgo respondiendo a otro de la Inquisición, en Hernández y Dávalos, J.E., Colección de documentos para la historia de la Guerra de Independencia de México, de 1808 a 1821, México, José María Sandoval impr., 1877, v. I, No. 54, p. 126.

del Anáhuac, que proclamó la primera Constitución de México, vigente en los territorios liberados.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana estableció en su capítulo primero las provincias que comprendían la América Mexicana, en su artículo 42:

“Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana, y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre, y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y nuevo reino de León.”

Y en su artículo 43 destacan:

“Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte.”<sup>7</sup>

La consumación de la independencia no se realizó con el programa insurgente de Hidalgo y Morelos, sino con una negociación de paz entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero. Después de once años de guerra, Iturbide proclamó el Plan para la Libertad de la América Septentrional, que planteó tres garantías: Independencia, religión católica y unión entre realistas e insurgentes. El plan logró la adhesión de ambos contendientes. Cabe destacar que incluyó el establecimiento de una monarquía, y el ofrecimiento del trono a Fernando VII o algún miembro de su casa reinante. El Plan fue ratificado por Juan O'Donojú, designado por la corona española comandante político de la Nueva España, en los Tratados de Córdoba. En ellos reconoció la independencia y reafirmó que se ofrecería el trono a Fernando VI o a un miembro de su dinastía.

55

Sin embargo, España desconoció tales tratados e Iturbide se coronó emperador de México. Los borbonistas se manifestaron en contra, igual que los antiguos insurgentes. Los primeros querían enviar una invitación formal al monarca y los segundos se pronunciaron por la República. Iturbide encarceló a los diputados acusándolos de conspirar contra el Imperio, disolvió al Congreso y los antiguos insurgentes exigieron su restablecimiento. Finalmente cayó el efímero imperio, que solo tuvo ocho meses de vida.

Durante este periodo, las diputaciones provinciales funcionaron y contribuyeron a la caída del Imperio. En 1823 había 23 diputaciones

7 “Decreto Constitucional de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814”, en portal del Comité de los tres Poderes de la Unión para la Conmemoración del Centenario de la Constitución de 1917, México, INEHRM. Disponible en: <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia17.pdf>

provinciales<sup>8</sup>. Es importante destacar que las provincias de Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas declararon su soberanía el 1 de junio de 1823,<sup>9</sup> y que Centroamérica se separó de México definitivamente el 1 de julio de 1823, habiéndose unido el 5 de enero de 1822.

La separación de las cuatro provincias, declarándose estados autónomos antes de la instalación del Segundo Congreso, puso de relieve el peligro de la desintegración del país. Por ello, lo primero que hizo la Comisión Constituyente antes de elaborar la Constitución, fue presentar el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación, el 20 de noviembre de 1823, en ella se proponía que la República se constituyera en un régimen federal.

La Comisión estuvo encabezada por Miguel Ramos Arizpe<sup>10</sup>, quien planteó que los estados de la federación no debían tener gran extensión territorial, que los llevara a independizarse, ni ser tantos que hiciera impracticable el sistema:

“[...] dar un punto cierto de unión a las provincias: un norte seguro al gobierno general, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad...

“... la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez la Nación casi disuelta..., han conducido... a proponer este proyecto al Congreso para su deliberación: una Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que sirviéndole de base... diese... a las provincias, a los pueblos, y a los hombres que las habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno...”

“[La comisión ha elegido] para el gobierno de la Nación mexicana la forma de República representativa, popular federada... [que es la] más uniforme a la voluntad general, y por consecuencia preferible para hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno...”

“Abrumada la Comisión de dificultades en orden a fijar el número de estados que deben componer la Federación de la Nación Mexicana, se fijó un principio general, a saber, que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos, que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema... y a quienes... sólo se exige, que de la suma de sus derechos depositados en el actual Congreso, cedan a los poderes supremos los necesarios para hacer el bien general, conservando los demás para procurarse su felicidad interior...”

“En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada estado, no ha querido la Comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de gobierno general ya adoptada, dejando que los poderes de

---

8 Sordo Cedeño, Reynaldo, *Op. Cit.*, p. 37.

9 Ávila Ruiz, Raúl, Oaxaca. Historia de las instituciones jurídicas, Senado de la República, IJ-UNAM, p. 15.

10 También conformaban la Comisión: Manuel Argüelles, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta.



los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general, ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la Federación”.<sup>11</sup>

A continuación se discutió si se establecía un federalismo como el de Estados Unidos, propuesta encabezada por Miguel Ramos Arizpe, o un federalismo centralizado que evolucionara paulatinamente hacia un federalismo descentralizado, propuesta encabezada por Servando Teresa de Mier. Ambos argumentaban que su propuesta lograría la unión, ante el peligro de la fragmentación del territorio nacional.

Teresa de Mier<sup>12</sup> conocía la organización política de los principales países del mundo; lo mismo de la monarquía británica, que de la francesa y también la republicana de Estados Unidos. En los debates del Constituyente hizo constantes comparaciones entre unos y otros. Como mencionamos, Ramos Arizpe había defendido la autonomía regional desde las Cortes gaditanas.

Mier se opuso a que se estableciera un federalismo como el de Estados Unidos. Consideró que así como a los españoles se les criticaba su anglomanía, a los mexicanos se les debía criticar su “nortemanía”, por imitar el ejemplo estadounidense.

Sin embargo, hay que señalar que no solo los mexicanos, sino todo el mundo, incluso los franceses, tuvieron que ver a la Constitución norteamericana como modelo, porque fue la primera. En ella se continuó la tradición inglesa de la Carta de derechos.

57

Ciertamente como bien destacó Mier, la historia y la cultura de México y Estados Unidos eran totalmente diferentes. No obstante el régimen presidencial y el sistema federal fueron el paradigma a seguir por todas las naciones hispanoamericanas.

No es de extrañar que a Miguel Ramos Arizpe le pareciera que el modelo norteamericano era el más adecuado para México. Estados Unidos había logrado estabilidad política y prosperidad económica. Su sistema de pesos y contrapesos estableció el equilibrio entre los poderes.

11 Proyecto del Acta Constitutiva de la Federación al Congreso Constituyente presentado por Ramos Arizpe el 20 de noviembre de 1823. Véase: Ramos Arizpe, Miguel, *Discursos, Memorias e Informes*, UNAM, pp. 199, 90-99

12 Mier era un heterodoxo, que había echado por tierra la leyenda guadalupana de que la virgen se le había aparecido a Juan Diego, afirmando que se había plasmado en la tilma de Santo Tomás. Por ello sufrió múltiples encarcelamientos y fue desterrado a Europa. Dejó los hábitos y escribió la primera Historia de la Revolución de Nueva España. Alentó al liberal español, Francisco Xavier Mina, a luchar por la independencia de México y se opuso al Plan de Iguala y al primer Imperio, siendo nuevamente encarcelado. Participó en el primer y segundo congresos constituyentes de la vida independiente.

\* Mier, Servando Teresa, Historia de la Revolución de Nueva España, antiguamente Anáhuac o verdadero origen y causa de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813, México, Imprenta de Guillermo Glindon, 1813

En el federalismo estadounidense cada estado tenía autonomía, justo lo que estaban demandando los estados que se separaron de la nación. Ramos Arizpe estaba convencido de que estableciendo un régimen federal se evitaría la fragmentación de la nación.

Erróneamente, muchos autores han considerado a Mier centralista, cuando representó un punto intermedio entre centralistas y federalistas. En su célebre discurso “Profecía política”<sup>13</sup> del 13 de diciembre de 1823 –considerado su testamento–, Mier contraargumentó a Ramos Arizpe. Sostuvo que había que conformar una federación compacta, para cohesionar a la nueva nación, que si se establecía un sistema federal radical se podía desintegrar el país.

Mier consideró que la organización de los pueblos en tierra mexicana había tendido al régimen unitario, desde el imperio mexica hasta el virreinato de la Nueva España. Reconocía las bondades libertarias de un régimen federalista, pero se requería un tiempo de maduración del pueblo mexicano para llegar a él paulatinamente. Así lo precisó frente al Congreso:

“... Se me dirá, ¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos.”<sup>14</sup>

58

Otro argumento que Mier utilizó en su discurso, fue que no se podía pasar de un día para otro del yugo de la dominación del régimen absolutista español, a la más absoluta libertad:

“...Pasar de repente de un extremo (sic) al otro sin ensayar bien el medio, es absurdo, un delirio...”<sup>15</sup>

Por eso propuso que se estableciera un federalismo centralizado o un centralismo que evolucionara hacia una federación. Afirmó que él era un defensor del federalismo, pero que establecerlo igual al de Estados Unidos no iba de acuerdo con la historia y cultura de México.

Mier hizo la comparación entre México y Estados Unidos, para mostrar que había una gran diferencia entre los dos países.<sup>16</sup> Destacó que los estadounidenses se habían unido en una confederación, porque

13 Publicado en 1834 con el título “Profecía política del sabio Dr. D. Servando Teresa de Mier, diputado por Nuevo León, con respecto a la Federación Mejicana”.

14 Discurso pronunciado en la Cámara de diputados el 13 de diciembre de 1823. En O’Gorman, Edmundo, *Antología del pensamiento político americano*. Fray Servando Teresa de Mier, pp. 126-140. Imprenta Universitaria, México, 1945.

15 Véase: Mier, Servando Teresa de, *Profecía Política*, en *Actas*. No. 15, Serie Documentos XV, Universidad Autónoma de Nuevo León. Dirección General de Investigaciones Humanísticas, Imprenta Universitaria, Enero-Marzo de 1981.

16 Servando Teresa de Mier, *Ideario político*, *Ideario Político: Fray Servando Teresa de Mier, Prólogo, notas y cronología de Edmundo O’Gorman*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1978, p. 240.

las trece colonias inglesas habían surgido independientemente, con una organización distinta, inclusive habían recibido grupos de emigrantes de diversos lugares de Europa. Eran trece colonias diferentes entre sí y se unieron para hacerse fuertes. En cambio, México había tenido un régimen unitario y si se dividía se debilitaría.

Aún en la federación moderada que proponía, Mier planteó diversos problemas que se debían resolver. En primer término, el tema de las competencias: ¿Qué le competaría al gobierno federal, y qué a los estados? Sostuvo que la soberanía debía ser de la nación y no de las entidades federativas, porque entonces el gobierno federal no gobernaría a la ciudadanía, sino sólo, aparentemente, a los estados:

*“La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son los electos, diputados precisamente de tal o cual provincia, sino de toda la nación. Este es un axioma reconocido. De otra suerte el diputado de Guadalajara no pudiera legislar en México, ni el de México determinar sobre los negocios de Veracruz. Si pues todos y cada uno de los diputados lo somos de toda la nación, ¿cómo puede una fracción suya limitar los poderes de un diputado general? Es un absurdo, por no decir una usurpación de la soberanía de la nación.”*<sup>17</sup>

Mier subrayó que soberana solo era la nación:

*“... ya que queremos imitar a los Estados Unidos en la federación, imitémoslos en la cordura con que suprimieron el artículo de Estados soberanos en su segunda constitución”*.<sup>18</sup>

En carta a Don Bernardino Cantú, Mier comenta el éxito de su discurso:

*“En el [artículo] 5º de República, tomé la palabra para impugnarlo en el sentido del 6º que la propone compuesta de Estados soberanos; y pronuncié con tal calor el discurso..., que se concluyó la sesión porque todo el Congreso se levantó a abrazarme y darme la gala...”*

Finalmente, el proyecto del Acta Constitutiva de la Federación presentado por Ramos Arizpe, fue aprobado el 31 de enero de 1824. En su introducción señala:

*“La división de estados, la instalación de sus respectivas legislaturas podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del Norte”*.

A continuación se discutió el problema de los territorios, el pacto debía ser el resultado de la voluntad de los estados para confederarse, sin embargo prevaleció el concepto de que la nación era preexistente a la federación. Por ello, el Acta Constitutiva sancionada el 31 de enero de 1824 estableció 17 estados y tres territorios. Entre estos estados, tres

17 Mier, Servando Teresa de, Profecía Política, Op. Cit.

18 Op. Cit., Vid. Servando Teresa de Mier, *Ideario político*, p. 295

tenían grandes dimensiones: el interno de Occidente que abarcaba a los actuales estados de Sonora y Sinaloa. El interno Norte, que incluía a Durango, Chihuahua y Nuevo México. Y el interno de Oriente, abarcando Nuevo León, Coahuila y Texas.<sup>19</sup>

La elaboración de los artículos de la Constitución inició el 1° de abril. Los constituyentes tuvieron a la Constitución de Estados Unidos como modelo. Así lo refiere Lorenzo de Zavala, quien consignó que circulaba una traducción hecha en Puebla. Además de Ramos Arizpe y Zavala, destacó entre los federalistas Crescencio Rejón, y entre los centralistas José María Luciano Becerra, Rafael Mangino, y Cabrera.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, estableció una República federal representativa:

*“Artículo 5. La Nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.*

*“Artículo 6. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...”*

Los artículos 161 y 162 establecen las obligaciones y restricciones de los poderes en los estados:

60

*“Artículo 161. Cada uno de los estados tiene obligación:*

*“I. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución...”*

*“III. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos.*

*“III. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión y los tratados hechos... por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.*

*“VII. De contribuir para... amortizar las deudas... del gobierno general.*

*“De remitir anualmente a cada una de las Cámaras del congreso general... los ingresos y egresos... en sus respectivos distritos...”*

*“Artículo 162. Ninguno de los estados podrá:*

*“III. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin el consentimiento del Congreso General.*

*“IV. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera ni declararle la guerra...”*

*“V. Entrar en transacción o contrato con otros estados de la federación, sin el consentimiento previo del congreso general...”*

La Constitución de 1824 estableció 19 estados y 4 territorios.<sup>20</sup> Suprimió al estado Interno del Norte; Nuevo León se separó del Interno de Oriente; y se incorporó a Chiapas. Las entidades de Sonora- Sinaloa y de Coahuila-Texas, acabaron por separarse dada su gran extensión. Sonora y Sinaloa se separaron en 1835. Y en 1836, cuando se estableció la

19 El Acta consta de 36 artículos.

20 Cedeño, Op. Cit. pp. 72 y 73.

Constitución centralista, Texas declaró su soberanía argumentando que se había roto el pacto federal, alentado por los intereses expansionistas de Estados Unidos.

Un tema que se discutió acaloradamente fue la sede de los poderes federales. Unos consideraban que se debía trasladar al centro del país, a Querétaro u otra ciudad semejante. Mientras otros defendían que fuera la ciudad de México, por estar en el centro de la comunicación entre los dos océanos, señalaban además que no había recursos para la mudanza. Finalmente, el 18 de noviembre de 1824 se creó el Distrito Federal, teniendo como centro la Plaza Mayor de la ciudad de México.

Por otra parte, Tlaxcala fue declarado territorio de la federación por decreto del 24 de noviembre de 1824.<sup>21</sup>

Triunfó el federalismo propuesto por Ramos Arizpe. Era muy fuerte el impacto del éxito que estaba teniendo Estados Unidos con el sistema federal. Este modelo quedó plasmado en el nombre de nuestro país, como Estados Unidos Mexicanos.

Servando Teresa de Mier pronosticó que la federación sería débil, si los estados tenían el manejo de los impuestos, ya que el gobierno federal no contaría con recursos. Y no se equivocó, su señalamiento fue premonitorio, ya que los estados establecieron incluso aduanas de un estado a otro. Además, como eran las entidades federativas las que elegían al presidente, la federación dependía totalmente de éstas, lo que evidentemente no funcionó. Cuando Lorenzo de Zavala, uno de los federalistas más radicales, llegó a la secretaría de hacienda con el presidente Vicente Guerrero, se dio cuenta de que la federación no tenía cómo sobrevivir y procedió a quitarle recursos a los estados.

Otra consecuencia negativa para el país, que Mier vaticinó si se establecía un federalismo radical, era la marejada federalista, como él la llamaba. Esta consistía en que se iba a producir un desarrollo desequilibrado e injusto. Iba a haber estados muy ricos y otros muy pobres, sumidos en la absoluta pobreza. En cambio en una federación moderada, se habría podido equilibrar el desarrollo del país.

La bancarrota del erario y la separación de Texas contribuyeron a que creciera la confrontación entre federalistas y centralistas. La idea de que una república unitaria fortalecería al naciente Estado mexicano subsistió, y se promulgaron dos constituciones centralistas, la de 1836 y 1843.

En 1847 se restableció el federalismo con reformas a la Constitución de 1824 para incorporar el juicio de amparo<sup>22</sup>:

21 *Ídem.*

22 Establecido por Crescencio Rejón en Yucatán en 1840.

*“6º Son estados de la federación los que se expresaron en la Constitución federal y los que fueron nombrados después conforme a ella.*

*“Artículo 29. En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.*

*“Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso...”*

**La Constitución de 1857 y la de 1917, ratificaron el régimen federal en el título V. La constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 señala:**

*“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación...”*

*“Artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular...”*

*“110. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no... sin la aprobación del congreso de la Unión.”*

**En lo referente a facultades de las entidades, reitera lo establecido por la Constitución de 1824 y añade:**

*“111. Los Estados no pueden en ningún caso:*

*II. Expedir patentes de corso ni de represalias.*

*III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.*

*112. Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión:*

*“III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Excepto los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora...”*

*“113. Cada Estado tiene obligación de entregar... los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.*

*“114. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.*

*“116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección...”*

**La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 5 de febrero de 1917, dejó intacto el artículo 40 que establece el carácter federal del Estado mexicano, y en su artículo 115 estableció el Municipio Libre:**

*“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.”*

En cuanto a las facultades de los estados, reitera los textos de 1824 y 1857, agregando lo siguiente:

*“Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*“IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.*

*“VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional...”*

Sin embargo, en la práctica, en el siglo XIX se dio un federalismo centralizado para enfrentar al acoso internacional. Y en el XX también, para pacificar al país después del proceso revolucionario, y posteriormente por el establecimiento de un régimen de partido hegemónico.

En el siglo XIX, este proceso se inició desde la presidencia de Vicente Guerrero para hacer frente al intento de reconquista española, posteriormente para enfrentar a la guerra de conquista territorial que Estados Unidos infligió a México, y finalmente a la intervención de Francia.

Al triunfo de la República en 1867 sobre la Intervención Francesa y el Segundo Imperio, el proceso de reconstrucción nacional llevó de nueva cuenta a la centralización, que llegó a su máxima expresión durante la dictadura porfirista.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista, para pacificar al país se volvieron a centralizar las decisiones políticas y se estableció un sistema de partido hegemónico.

Al cambio de siglo, ante el desgaste del sistema se dio la alternancia política y se debilitó el poder central, pero al no haber contrapesos en los poderes estatales, más que un régimen federal, se establecieron cacicazgos, los gobernadores actuaron en la mayoría de los casos como señores feudales.

Todavía no tenemos un régimen federal equilibrado, de pesos y contrapesos. Para ello habría que hacer lo que hicieron los liberales juaristas del siglo XIX, una profunda reforma del Estado. Existe todavía un sistema que se hizo para un gobierno de partido hegemónico y ahora tenemos un régimen pluripartidista, sin una reforma estructural adecuada a la nueva realidad del país.





# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES MEXICANAS A TRAVÉS DE SUS ETAPAS CONSTITUCIONALES

Joel Mendoza Ruiz \*  
Joel Mendoza Gómez \*\*

## INTRODUCCIÓN

La obra en la que se inserta el presente capítulo; *Doscientos años del Pacto Federal: significado, actualidad y perspectivas*, motivó a los autores a producir un nuevo orden histórico para proyectarlo como marco de análisis profundo de lo que llamó la atención de Watts (2006, p. 73): “el resurgimiento mexicano como sistema federal”. Ya habíamos dado un balance pesimista de la disciplina de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), al asegurar que, sobre el caso mexicano, existían estudios intuitivos polarizados entre la adaptación del enfoque clásico y otras visiones alternativas. Esto es, el hallazgo fue un campo disciplinar distinguido por el caos de la construcción “no acumulativa” (Aguilar et al, 2017, p. 411). Sin embargo, al regresar a la tradición jurídica del federalismo, la más acreditada en la academia mexicana, un desafío ha sido la construcción de una teoría particular desde el derecho constitucional (Fernández, 2002, p. 34), tal como surgió la disciplina en España. De ese modo, la integración disciplinar podría darse al operar el concepto de las RIG mediante un método fundado en el estudio de las fases constitucionales mexicanas y sus características.

Según Fernández (2002, p. 119), el derecho constitucional español concibe a las RIG como “el conjunto heterogéneo de técnicas legales y reglamentarias de distribución de funciones de gestión entre los gobiernos y sus administraciones públicas, inspirado en la jurisprudencia constitucional, en la experiencia federal comparada y en el principio de subsidiariedad”.

Con esos antecedentes, el objetivo del presente capítulo es desarrollar la evolución funcional de las RIG mexicanas, mediante la definición

\* Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de México. Autor de textos de federalismo, relaciones intergubernamentales y principio de subsidiariedad. Actualmente trabaja en la comparativa de las federaciones latinoamericanas. Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores.

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales. Actualmente investiga sobre Relaciones Intergubernamentales en América Latina y Nuevos Actores de las Relaciones Internacionales.

de equilibrios y sentidos resultantes en cada etapa constitucional, para inducir así una Teoría Constitucional de las RIG mexicanas. Además de la presente introducción y las conclusiones, el resto de este texto se organiza en siete apartados más: 1) Desde las fases de las RIG hacia una Teoría Constitucional, 2) Constitución Federal de 1824; 3) Leyes constitucionales de 1836 y bases de organización política de la República Mexicana de 1843; 4) Acta constitutiva y de reformas de 1847; 5) Constitución Política de 1857; 6) Constitución Política de 1917, etapa de corporatización financiera; y 7) Constitución Política de 1917, etapa de corporatización jurídica.

## DESDE LAS FASES DE LAS RIG HACIA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL

Según Wright (1997, pp. 132-133), la delimitación de fases históricas de las RIG en los Estados Unidos consideró cinco aspectos de homogeneidad: problemas principales, percepciones de los participantes, mecanismos de RIG, metáfora de federalismo y periodo de clímax aproximado. Las siete fases resultantes iniciaron en el conflicto para contrastar con tres etapas subsecuentes de colaboración, luego retornaron hacia periodos de tensiones que concluyeron en la contracción de las RIG.

66

Fernández (2002, p. 35 y 48) hizo lo propio con España, que, en palabras Watts (2006, p. 73), es un Estado unitario que ha desarrollado todas las características de una federación compleja. Fernández partió de los conceptos de la administración pública y la naturaleza de las personas a las que se imputan las normas y actos descentralizados. Un segundo momento consistió en articular la historia constitucional sobre la ejecución de competencias estatales por administraciones territoriales descentralizadas. De ese modo, el desarrollo histórico-constitucional de las RIG españolas se resume en los siguientes párrafos.

La Constitución de Cádiz instituyó, en 1812, un Estado unitario descentralizado en provincias y desconcentrado en municipios. Coexistió así una burocracia central que debía satisfacer los nuevos principios ciudadanos y la autonomía real de los lejanos territorios americanos. El Jefe Superior actuaba, simultáneamente, como órgano del gobierno central y de la Diputación Provincial. Las RIG, movidas por los intereses provinciales, eran gestionadas por el Jefe Superior y los Intendentes con diplomacia, compromiso y consenso, lejos de toda decisión centralizada. La distribución presupuestal debía autorizarse por las Cortes de Cádiz durante los tres meses que sesionaba, a menos que se argumentara urgencia. En esto se fundó la “asimetría mínima”, que otorgaba discrecionalidad decisoria a las provincias de ultramar en materia de obras públicas durante nueve meses (Fernández, 2002, pp. 54-59).

Las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 “desvanecieron” las RIG al centralizarse la ejecución de competencias administrativas. Los territorios de ultramar fueron sustraídos del régimen general (Fernández, 2002, p. 65). En la Constitución de 1931, las RIG concretaban las posibilidades de transferencia competencial en virtud de la cláusula residual: “Artículo 18. Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autonómica se reputarán propias de la competencia del Estado; pero este podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de Ley” (Fernández, 2002, p. 68).

La Constitución de 1978 desarrolló tres niveles de RIG. El primer nivel es la interacción de la administración periférica del Estado con los entes territoriales, se basa en la prestación de servicios y se realiza entre las delegaciones del gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales. El segundo nivel son las relaciones entre el gobierno nacional y los autonómicos, establece controles y límites materiales y funcionales en la descentralización y la delegación extracomunitarias. El tercer nivel se da entre los gobiernos autonómicos y los locales, es análogo al anterior para la descentralización intracomunitaria (Fernández, 2002, pp. 322-331).

Con base en lo expuesto, la metodología del presente capítulo se basó en desarrollar, a través de la síntesis bibliográfica, el siguiente esquema analítico.

**CUADRO 1. ESQUEMA ANALÍTICO DEL PRESENTE TEXTO**



Fuente: Elaboración propia.

## CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Durante la primera etapa constitucional, el equilibrio y sentido de las RIG fue descentralizado y vertical. La coexistencia de un gobierno nacional débil con gobiernos sub-nacionales empoderados desde el momento de su formación arrojó como resultado un “Federalismo desbocado”, metáfora que resume las decisiones “no estratégicas” que orientó el unilateralismo decisorio de los poderes sub-nacionales.

La distribución federal de los conceptos impositivos creó una asimetría vertical en detrimento de la autonomía del gobierno nacional. Al procurar el complemento de los recursos faltantes en la exigua recaudación federal, el impuesto “Contingente” instauró la participación de cada gobierno sub-nacional. Para su implementación, el *Decreto del 21 de septiembre de 1824* instituyó la figura de Comisario General Encargado de los Ramos de Hacienda, Crédito Público y Guerra (Dublán y Lozano, 1876, pp. 715-717). Los mecanismos de RIG eran cuentas anuales específicas para cubrirse en efectivo. Las percepciones cooperativas de los participantes se centraron en consensar soluciones prácticas. Como caso ejemplar, se hizo exclusiva la recaudación de la clavería de la Catedral de Monterrey para la liquidación del impuesto contingente. Esta solución fue común para los Estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila y Texas; los tres integrados a una sola diócesis (Jáuregui, 2018, pp. 516, 523 y 528). Al registrarse “gastos de guerra” las percepciones regularmente fueron adversas. Tal fue el caso de los gobernadores de Chihuahua y Querétaro que solicitaron devoluciones y deducciones por haber pagado de tropas y otros gastos de campaña (Castañeda, 2001, p. 144).

Una segunda tarea coordinada fue el reclutamiento de losreemplazos del ejército permanente o “contingente de sangre”, cuyo fundamento jurídico no especificó mecanismos de RIG. La *Ley del 25 de agosto de 1824* estipuló únicamente la distribución del contingente de sangre entre estados y territorios (Hernández, 2006, pp. 139-140). Se propiciaron así criterios divergentes, las autoridades nacionales recomendaban seleccionar por sorteo a hombres sanos entre 18 y 50 años, solteros y con profesión. Las autoridades sub-nacionales protegían a su población productiva, por lo que optaban por la leva, un mecanismo que sentenciaba a vagos y viciosos al servicio militar obligatorio. La divergencia decisoria no experimentó cambios significativos pese a la reglamentación del sorteo en 1834 (Serrano, 1993, p. 15-16).

En la frontera sub-nacional-local, los constituyentes sub-nacionales consideraron la “administración de los pueblos” como una rama del Ejecutivo Estatal, por lo que dispusieron de autoridades intermedias.

En Chiapas, los Prefectos presidían los ayuntamientos sin derecho a voto. En Querétaro cuidaban la instalación y revocación de los ayuntamientos. En Oaxaca calificaban las elecciones locales. En el Estado de México fiscalizaban la buena inversión de los fondos públicos, similar función desarrolló el Gobierno del Estado de Jalisco a través de Juntas Cantonales. En Michoacán la comunicación intergubernamental era ejecutada por Prefectos y Sub-prefectos, en San Luis Potosí tal función correspondía a los Jefes Interiores (Acedo, 2009, p. 29). De ese modo, las RIG implementaron el control local.

## LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 Y BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Al cese de la primera fase federal, según la Ley del 3 de octubre de 1835, las funciones fiscales continuaron fundadas en los ordenamientos sub-nacionales existentes en lo que fuera compatible con la nueva organización hacendaria centralista. Más adelante, la *Ley del 17 de abril de 1837* dispuso que funcionarios nacionales, denominados Jefes Superiores de Hacienda, ejercieran directamente la recaudación en las demarcaciones territoriales y, a través de las tesorerías departamentales, distribuyeran las participaciones a los gobiernos de departamentos y partidos. El esquema centralista aumentó la autonomía fiscal y militar de las administraciones departamentales, al no contar con legislaturas locales que pusieran coto a la autoridad departamental (Sánchez, 2001, pp. 203-205).

Hacia 1844, la elevación del sorteo a la categoría de Ley puso fin a las divergencias decisorias en el reclutamiento del ejército permanente (Serrano, 1993, p. 17). Por su parte, la división territorial en departamentos, distritos y partidos formalizó y estandarizó la intermediación del segundo de los niveles anteriores sobre el tercero.

## ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Con el restablecimiento de la República Federal, el *Decreto del gobierno sobre clasificación de rentas del 7 de septiembre de 1846* reordenó los conceptos impositivos nacionales y sub-nacionales, además de restituir la operación del impuesto contingente. En esta nueva etapa los gastos de guerra reiteraron el sentido de las negociaciones. Como ejemplo, el Gobernador de Oaxaca, Benito Juárez, solicitó al Ministro de Hacienda, Luis de la Rosa, que las erogaciones de campaña no fueran pagadas por la tesorería de su gobierno, lo que le fue concedido (Castañeda, 2001, pp. 152-153).

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857

*El Decreto del gobierno del 16 de diciembre de 1861* sustituyó al impuesto contingente por la “contribución federal”, la modificación de denominación y tasa no alteró significativamente el mecanismo de RIG (Dublán y Lozano, 1876, p. 338). Este mecanismo de gravamen sobrevivió hasta la etapa constitucional siguiente, decayendo la recaudación relativa y desapareciendo finalmente por un transitorio de la *Ley de ingresos para 1949* (Aboites, 2003, p. 264). El contingente de sangre fue implementado hasta 1862, su terminación anuló las RIG del ramo (Serrano, 1993, p. 17). A su vez, la mayoría de las constituciones sub-nacionales perpetraron el control local a través de autoridades intermedias. La Constitución de Puebla, por ejemplo, depositó el ejercicio del Poder Ejecutivo en el gobernador e incluyó, en secuencia jerárquica, sus secretarios de despacho, jefes políticos, ayuntamientos y juntas auxiliares (Acedo, 2009, p. 38).

Más allá de las inercias de esta etapa, un evento específico contrastó el equilibrio y sentido a las RIG, su descentralización horizontal alcanza a metaforizarse como “gobernanza coordinada”. El problema inicial fue que la educación mexicana estaba fragmentada, primero, por la organización disímil de cada gobierno sub-nacional y, segundo, por la coexistencia de varias instituciones facultadas para prestar servicios de educación primaria, preparatoria y profesional. El gobierno nacional, en la iniciativa de normalizar capacidades individuales y lealtades estatales, convocó a los gobiernos sub-nacionales a que enviaran representantes al Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública, a celebrarse en la Ciudad de México del 1º de diciembre de 1889 al 28 de febrero de 1890. Ese congreso debía resolver un cuestionario de 60 preguntas clasificadas en 19 incisos, para esto, el reglamento respectivo consideró la integración de 19 comisiones dictaminadoras. Al no concluirse la resolución del cuestionario, las preguntas pendientes precisaron convocar para un segundo congreso en periodo similar entre 1890 y 1891. El debate principal fue la “no afectación” de la autonomía sub-nacional y las potestades familiares, en contraposición de la iniciativa integradora nacional. Una segunda línea de controversias fueron especificidades de contenidos, conceptos y calendarios (Mendoza, 2017<sup>a</sup>, pp. 112-113 y 125).

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917, ETAPA DE CORPORATIZACIÓN FINANCIERA

La Revolución Mexicana logró la quiebra financiera de los gobiernos sub-nacionales, lo que dirigió el equilibrio y sentido de las RIG hacia la centralización vertical. El suceso y la consecuencia proyectaron, como metáfora del federalismo, “el caudillo con soluciones financieras”.

En el ramo de la educación surgió la imposibilidad de que los gobiernos sub-nacionales continuaran construyendo escuelas rurales. El 8 de julio de 1921 se promulgó la *Reforma a la fracción XXVII del artículo 73 constitucional* (III, s/f, p. 210-211). Ese fue el fundamento para la subrogación de funciones educativas mediante convenios celebrados entre la nueva Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades educativas sub-nacionales. Los funcionarios actuaron por conveniencia circunstancial. El Gobierno del Estado de México, por ejemplo, convino con la SEP en 1922 la construcción de 200 escuelas rurales o “casas del pueblo”, dos escuelas normales, becas para normalistas y la manutención de bibliotecas públicas. En 1925, un segundo convenio pactó la división administrativa de escuelas rurales a cargo del gobierno nacional y de escuelas de las cabeceras municipales atendidas por el gobierno mexiquense. En 1928, el tercer convenio amplió el ámbito de acción del gobierno nacional en las escuelas rurales y redujo el inventario del gobierno sub-nacional. En 1932, 1935 y 1936, tres nuevos convenios anticiparon participaciones nacionales diversas para resolver conflictos con el gremio magisterial mexiquense (López, 2008, pp. 294-313).

71

En materia de carreteras, la imposibilidad de que los gobiernos sub-nacionales financiaran su construcción tuvo, como modelo antecedente, la construcción social de caminos de terracería a iniciativa de gobiernos locales y el eventual subsidio financiero del gobierno nacional. El 22 de diciembre de 1932 se decretó un esquema para que los gobiernos sub-nacionales y el nacional cofinanciaran en partes iguales los proyectos carreteros. El requisito para que la autoridad sub-nacional participara del financiamiento intergubernamental fue la aprobación por parte de la autoridad nacional de un primer proyecto carretero, así como la fundación de un organismo descentralizado denominado Junta Local de Caminos. El financiamiento sub-nacional fue resuelto mediante la creación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos el 20 de febrero de 1933. La respuesta inmediata de 21 gobiernos sub-nacionales motivó la publicación de la *Ley sobre construcción de caminos en cooperación con los Estados el 8 de mayo de 1934*, y del *Reglamento sobre construcción de caminos en cooperación con los Estados el 15 de enero de 1936*. La conveniencia del esquema propició que, para 1945, sólo el territorio federal norte de Baja California se quedara sin asignación presupuestal (Mendoza, 2017<sup>b</sup>, pp. 87-92).

El sector salud manifestó carencias sub-nacionales y antecedentes similares a los anteriores. La experiencia previa fue la instalación de unidades sanitarias cooperativas antes de 1927 (Bustamante, 1988, p. 743), lo que fue apoyado por el gobierno nacional mediante la promoción de mil unidades que atendían enfermeras voluntarias (Castelazo, 2011, p. 131). El 18 de enero de 1934 fue publicada la *Reforma a la fracción XVI del artículo 73 constitucional* (IIJ, s/f, p. 212), de la que derivó, el 25 de agosto de 1934, la *Ley de cooperación y coordinación de servicios sanitarios de la República Mexicana*. Con tales fundamentos, ese mismo año inició la suscripción de convenios entre el gobierno nacional y los sub-nacionales para la instalación de los servicios sanitarios integrados (FENL, 2005, p. 211), lo que permitió la implementación del programa nacional de higiene rural durante el sexenio 1934-1940 (Sánchez, 2006, 60-66).

72

En materia fiscal, la armonización recaudatoria se consideró factible sólo mediante la centralización de esa función. El 28 de diciembre de 1953 se promulgó la *Ley de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados*. Esa fue la base de un proceso prolongado, los gobiernos sub-nacionales debían transferir sus facultades tributarias al gobierno nacional para que este recaudara los principales impuestos y les participara de los rendimientos. Los instrumentos para concretar estas premisas fueron convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, incentivados por esquemas incrementales de rendimientos. En 1948 el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), cuya tasa era del 3%, ofertó el 40% de sus rendimientos para los gobiernos sub-nacionales. En 1953 se introdujo el Impuesto sobre la Renta (ISR), los gobiernos sub-nacionales debían suscribir la sustitución de contribuciones locales a cambio sus rendimientos. En 1972 el ISIM cambió su tasa al 4% para que el punto porcentual adicional fuera distribuido entre los entes sub-nacionales. En 1980 se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución de 18 impuestos nacionales y 458 sub-nacionales. Para esa época, la nueva *Ley de Coordinación Fiscal*, publicada el 27 de diciembre de 1978, así como la Ley Federal de Derechos, estandarizaron la participación de los distintos impuestos y adicionaron la distribución de los derechos petroleros, respectivamente (Díaz-Cayeros, 1995, pp. 81-82).

Las relaciones entre los gobiernos sub-nacionales y locales continuaron en la subordinación. Si bien la Constitución de 1917 suprimió las autoridades intermedias, los constituyentes sub-nacionales dispusieron el control municipal directo de los gobernadores (Acedo, 2009, p. 97).



## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917, ETAPA DE CORPORATIZACIÓN JURÍDICA

El proceso de centralización vertical ha consolidado en una nueva metáfora del federalismo, “el caudillo con soluciones de política pública”.

En los años setenta, los problemas públicos se diversificaron y las soluciones exigieron la coordinación intersectorial e intergubernamental. Surgió entonces, en paralelo a las participaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, un sistema de aportaciones nacionales para la inversión local diversificada bajo criterios y normas centrales. La denominación de los instrumentos cambió sexenio a sexenio: Convenio Único de Coordinación (CUC) en 1976, Convenio Único de Desarrollo (CUD) en 1983, Convenio de Desarrollo Social (CDS) en 1992. En 1997, la reforma a la *Ley de Coordinación Fiscal* instituyó las aportaciones nacionales como derecho de los entes sub-nacionales, operadas ahora con fórmulas de distribución que tomaron distancia de decisiones discrecionales. Hacia la primera década del siglo XXI, los gobiernos sub-nacionales recibieron gradualmente nuevos rubros de gasto sectorial descentralizado por convenio, principalmente en la política de desarrollo social. La diversificación financiera condujo a la tramitación intergubernamental en oficinas desconcentradas del gobierno nacional, que constituyó rutinas anuales como la generación de expedientes técnicos y la gestión de oficios de autorización.

La necesidad de fortalecer la recaudación nacional introdujo en la materia la descentralización controlada. La *Ley de Coordinación Fiscal* del 27 de diciembre de 1978 incluyó el concepto “colaboración administrativa”, a implementarse mediante convenios para que los gobiernos sub-nacionales coadyuvaran en el cobro de los conceptos impositivos nacionalizados.

La reglamentación nacional de las RIG instituyó dos categorías asimétricas de consejos intergubernamentales. Diez esquemas sectoriales o especiales evidencian una coordinación estratégica con participación minoritaria de funcionarios sub-nacionales. Se trata de órganos colegiados centrados en las políticas nacionales, en los cuales, la participación de representantes subnacionales se suma a otras minorías, como la nacional sectorial, los gobiernos locales, los técnicos especialistas e, incluso, la representación legislativa. En orden cronológico, y con citas referidas a su fundamento jurídico, estos esquemas son los siguientes: 1) los Organismos de Cuenca (Cámara de Diputados, 1992); 2) la Junta Directiva del Instituto Mexicano de la Juventud (Cámara de Diputados, 1999); 3) los Consejos Asesores de Áreas Naturales

Protegidas (SEMARNAT, 2000); 4) la Comisión Nacional Forestal (Cámara de Diputados, 2003); 5) la Comisión Nacional de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2004); 6) el Consejo Consultivo Nacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como los Comités Técnicos Especializados (Cámara de Diputados, 2008); 7) el Consejo Peninsular de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SAGARPA, 2015); 8) la Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2016); el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (Cámara de Diputados, 2018); y 10) el Consejo de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Península de Baja California (SAGARPA, 2018).

Una minoría de cinco consejos o sistemas intergubernamentales integra a los representantes sub-nacionales bajo la directiva de funcionarios nacionales: 1) el Consejo Nacional de Salud (SSA, 1986); 2) la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Cámara de Diputados, 2002); 3) el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (SEP, 2004); 4) el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que incluye un Consejo Nacional de Seguridad Pública y cuatro conferencias nacionales -de procuración de justicia, de secretarios de seguridad pública, del sistema penitenciario y de seguridad pública municipal- (Cámara de Diputados, 2009); y 5) el Consejo Nacional de Protección Civil y su Consejo Consultivo (Cámara de Diputados, 2012).

74

La Conferencia Nacional de Gobernadores fue creada por la *Declaratoria de Cancún*, Estado de Quintana Roo, el 13 de julio de 2002. Su origen fue la sólida lucha opositora de los gobiernos sub-nacionales al sentirse afectados por virtuales recortes de transferencias que había realizado el gobierno nacional. Los logros de la CONAGO han sido: 1) la gestión de nuevos rubros descentralizados de financiamiento, como el gasto federal reasignado y la distribución de excedentes petroleros; 2) el consenso de una nueva agenda de políticas públicas verticales y algunas horizontales; y 3) una agenda en situación de la pandemia COVID 19, como la continuación del semáforo preventivo y el consenso de la agenda turística con el Consejo Coordinador Empresarial (Mendoza, 2021).

Los proyectos de desarrollo regional han sido iniciativas particulares de algunos gobiernos sub-nacionales, aparejada a la intermitencia del gobierno nacional en la materia. Las plataformas logísticas de transferencia de cargas tuvieron auge reciente, algunas alcanzaron a realizarse con relativo éxito como Guanajuato Puerto Interior y el Puerto Ferroviario de Tepeji del Río en el Estado de Hidalgo. Otros fracasaron como Punta Colonet en Baja California y la Plataforma Logística de Tizayuca, Estado de Hidalgo. Las RIG fueron esenciales para el logro de los proyectos, al depender de autorizaciones del gobierno nacional

en materias aduanales y de comunicaciones (Mendoza, 2010, pp. 135-138; Mendoza, 2013, pp. 89-98).

Otro fenómeno reciente son RIG establecidas fuera de la formalidad del funcionamiento federal. Como mejor ejemplo, el Instituto Politécnico Nacional, la universidad popular adscrita directamente a la SEP, actúa como asesor y gestor del conocimiento en 24 comités intergubernamentales de los ámbitos sub-nacional y local (Mendoza, 2020, pp. 342-345).

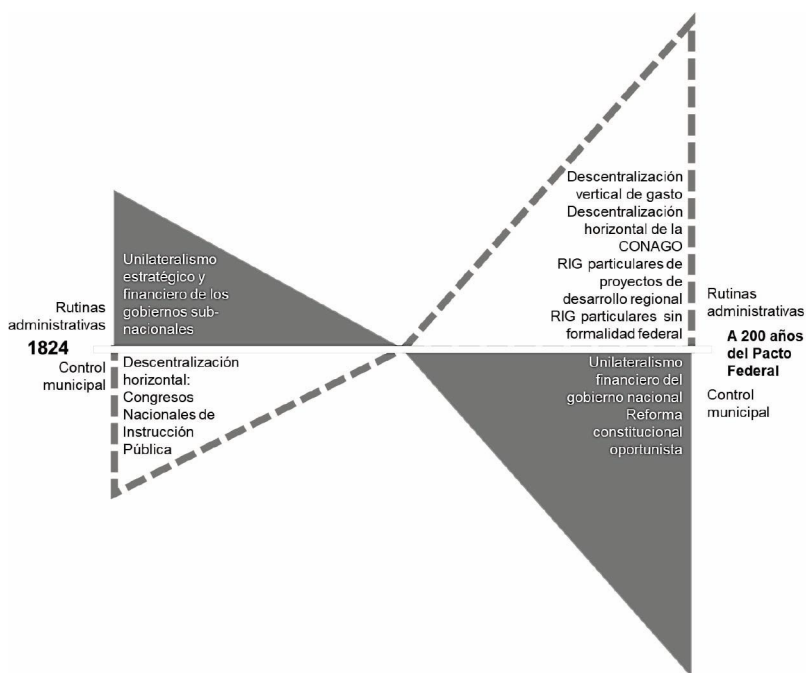
Finalmente, la *Reforma al artículo 115 constitucional* para fortalecer las atribuciones municipales ha enfrentado la renuencia tácita de los gobiernos sub-nacionales. El control municipal resurge regularmente a través de instrumentos administrativos: a) el dictamen de congruencia de la autoridad sub-nacional antes de la publicación de los Planes de desarrollo urbano Municipal, b) los dictámenes de impacto como requisito para la licencia municipal de construcción, y c) la sugerencia latente de convenir la prestación de los servicios públicos municipales. En otros casos, el control municipal ha reinstalado autoridades intermedias, como lo gabinetes regionales en el Estado de México, “cuarteles de trabajo” en los años setenta.

## CONCLUSIONES

Una primera propuesta de Teoría Constitucional de las RIG mexicanas obliga a destacar un especial contraste de la descentralización. El siglo XIX se caracterizó por el unilateralismo estratégico y financiero de los gobiernos sub-nacionales. El siglo XX por el unilateralismo financiero del gobierno nacional, seguido de la Reforma constitucional oportunista. El punto de inflexión fue la promulgación de la Constitución general vigente. Ambas “cuñas de poder”, asimétricas en virtud del simplismo administrativo del pasado y la complejidad contemporánea, han tenido reivindicaciones federativas. En el siglo XIX se hizo notoria la descentralización horizontal de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública. Hacia la actualidad existen cuatro capacidades políticas: 1) la descentralización vertical de gasto, 2) la descentralización horizontal de la CONAGO, 3) las RIG particulares de los proyectos de desarrollo regional, y 4) las RIG particulares fuera de la formalidad federal.

Las constantes se han dado en dos niveles más. La tramitación intergubernamental en oficinas desconcentradas del gobierno nacional se ha basado en las finanzas coordinadas. El control municipal ha reincidido en la intermediación de autoridades, con episodios recientes de bloqueo a la reforma constitucional. En general, se propone el siguiente esquema:

**CUADRO 2. ESQUEMA PARA UNA PRIMERA PROPUESTA DE TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LAS RIG MEXICANAS**



76

Fuente: Elaboración propia.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

- Aboites, L. (2003). *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. El Colegio de México.
- Acedo, B. (2009). *La libertad municipal en México, 1824-1928*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Bustamante, E. (1988). *La coordinación de servicios sanitarios federales y locales como factor de progreso higiénico en México*. *Gaceta Médica de México*, 30(5), 739-754.
- Cámara de Diputados. (1992). *Ley de aguas nacionales*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16\\_060120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_060120.pdf)
- Cámara de Diputados. (1999). *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87\\_020415.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf)
- Cámara de Diputados. (2002). *Ley de ciencia y tecnología*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242\\_061120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_061120.pdf)

- Cámara de Diputados. (2003). *Ley general de desarrollo forestal sustentable*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgdfs\\_2003/LGDFS\\_orig\\_25feb03.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgdfs_2003/LGDFS_orig_25feb03.pdf)
- Cámara de Diputados. (2004). *Ley general de desarrollo social*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)
- Cámara de Diputados. (2008). *Ley del sistema nacional de información estadística y geográfica*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_200521.pdf)
- Cámara de Diputados. (2009). *Ley general del sistema nacional de seguridad pública*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_300621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_300621.pdf)
- Cámara de Diputados. (2012). *Ley general de protección civil*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf)
- Cámara de Diputados. (2018). *Ley general de mejora regulatoria*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_200521.pdf)
- Castañeda, J. (2001). “El contingente fiscal de la nueva nación mexicana, 1824-1861”. En C. Marichal y D. Marino. *De colonia a nación; impuestos y política en México 1750-1860* (pp. 135-188). El Colegio de México.
- Castelazo, J. (2011). *La administración pública a través de los informes presidenciales. Volumen 2. Serie 200 años de la administración pública en México*. Tomo V. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Díaz-Cayeros, A. (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. Miguel Ángel Porrúa.
- Dublán, M, y Lozano, J. (1876). *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. Imprenta del Comercio a Cargo de Dublán y Lozano.
- Fernández, J. (2002). *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*. Universidad de Cádiz.
- Fondo Editorial de Nuevo León. (2005). *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. FENL.
- Hernández, C. (2006). *Espíritu de cuerpo y el papel del ejército permanente en el surgimiento del Estado-nación, 1821-1860*. Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura, (8) 129-154.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (IIJ, s/f). *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>

- Jáuregui, L. (2018). *Una nueva perspectiva sobre la fiscalidad de la primera república federal mexicana: el caso de la comisaría de Nuevo León 1824-1835*. Historia mexicana, LXVIII(2), pp. 509-555.
- López, N. (2008). “El gasto educativo: de Agustín Millán a Isidro Fabela”. En A. Civera. *Experiencias educativas en el Estado de México, un recorrido histórico* (pp. 265-326). El colegio Mexiquense.
- Mendoza, J. (2010). *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- (2013). *Las capacidades subsidiarias del gobierno estatal y de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el contexto federal: finanzas públicas, políticas públicas, organización social*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2017). *Los congresos nacionales de instrucción pública: el inicio rezagado de las relaciones intergubernamentales mexicanas durante el siglo XIX*. RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, 2(6), 110-129.
- (2017). *Relaciones intergubernamentales en México: la construcción de carreteras*. Revista IAPEM, (97), 73-116.
- (2020). “El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México”. En J. Mendoza y E. J. Grin, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 295-376). Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2021). *La Conferencia Nacional de Gobernadores de México: su aportación como salvaguarda federal [manuscrito presentado para publicación]*. Centro Universitario UAEM Zumpango. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sánchez, M. (2001). “Política fiscal y organización de la hacienda pública durante la República Centralista en México”. En C. Marichal y D. Marino. *De colonia a nación; impuestos y política en México 1750-1860* (pp. 189-214). El Colegio de México.
- Sánchez, F. (2006). *La administración pública y los programas de combate a la pobreza en México: 1989-2005*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (2015). *Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos generales de operación del Consejo Peninsular de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/228649/Lineamientos\\_Generales\\_de\\_Operaci\\_n\\_del\\_Consejo\\_Peninsular\\_de\\_Sanidad\\_e\\_Inocuidad\\_Agroalimentaria.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/228649/Lineamientos_Generales_de_Operaci_n_del_Consejo_Peninsular_de_Sanidad_e_Inocuidad_Agroalimentaria.pdf)

- (2018). *Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos generales de operación del Consejo de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Península de Baja California*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317932/ACUERDO\\_por\\_el\\_que\\_se\\_dan\\_a\\_conocer\\_los\\_Lineamientos\\_Generales\\_de\\_Operaci\\_n\\_del\\_Consejo\\_de\\_Sanidad\\_e\\_Inocuidad\\_Agroalimentaria.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317932/ACUERDO_por_el_que_se_dan_a_conocer_los_Lineamientos_Generales_de_Operaci_n_del_Consejo_de_Sanidad_e_Inocuidad_Agroalimentaria.pdf)
- Secretaría de Educación Pública. (2004). *Convenio de coordinación que suscriben la autoridad educativa federal y las autoridades educativas de los estados de la república para establecer las bases conforme a las cuales funcionará el Consejo Nacional de Autoridades Educativas*. Recuperado de [http://normateca.edugem.gob.mx/normateca/wp-content/uploads/2016/07/CONV\\_033.pdf](http://normateca.edugem.gob.mx/normateca/wp-content/uploads/2016/07/CONV_033.pdf)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2000). *Reglamento de la ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente en materia de áreas naturales protegidas*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGEEPA\\_ANP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf)
- Secretaría de Salud. (1986). *Acuerdo sobre la integración del Consejo Nacional de Salud*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4789198&fecha=25/03/1986&cod\\_diario=206182](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4789198&fecha=25/03/1986&cod_diario=206182)
- Serrano, A. (1993). *El contingente de sangre: los gobiernos estatales y departamentales y los métodos de reclutamiento del ejército permanente mexicano, 1824-1844*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. (2016). *Acuerdo 04/2016 por el que se crea la Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325017/Acuerdo\\_de\\_creaci\\_n\\_04\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325017/Acuerdo_de_creaci_n_04_2016.pdf)
- Watts, L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons.
- Wright, S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.





# LA JIBARIZACIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO

Jaime Cárdenas Gracia\*

## INTRODUCCIÓN

Pocos temas como el de federalismo suscitan tantas polémicas. El federalismo no es un concepto ni una teoría ni una realidad simple. Existen múltiples modelos y maneras de entenderlo (Badía, J.F., 1986: 74-148; y La Pergola, A., 1994), pero podemos decir de inicio que es una categoría que refuerza el constitucionalismo, y es superior, cuando es una realidad, al Estado unitario, pues a diferencia de éste, en el Estado Federal existen más centros de decisión política con autonomía.

El federalismo no es exclusivamente una construcción constitucional, sino filosófica y política, que sirve para propiciar una cultura política plural, tolerante de las diferencias en el seno de un mismo Estado. Federalismo y democracia son los pilares de la República. En la concepción federal, de manera ideal, a la federación se le dota de una cantidad mínima de facultades para garantizar la unidad, la defensa, la política exterior y el desarrollo económico de los estados federados, y a éstos, se les asignan todas las competencias restantes para ser ejercidas en sus respectivos territorios.

Existen diversos tipos de federalismo: el federalismo dual, cooperativo y asimétrico. Materialmente los federalismos que en cada Estado se califican así son heterogéneos. No es lo mismo el Estado Federal en los Estados Unidos, Canadá, Suiza, Alemania, o México. Las realidades federales son en cada caso particulares.

En cuanto a México, la forma federal, aunque inspirada en el federalismo norteamericano y en la Constitución de Cádiz de 1812, se adoptó desde el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 y tiene bases reales y no ficticias (Benson, N., 1994). El siglo XIX mexicano fue siempre, al menos en la primera mitad de ese siglo, una lucha política, militar y jurídica entre los partidarios del federalismo y del centralismo. El federalismo de 1824 fue muy peculiar: no reconoció el principio de supremacía constitucional ni el carácter de supremo intérprete de la Constitución a la Suprema Corte como fue en Estados Unidos, sino el Congreso General.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El federalismo mexicano del siglo XIX, fue más radical que el federalismo dual -en el que se reparten las competencias de manera clara con alguna fórmula constitucional-, fue un federalismo bilateral, en donde el control federal era recíproco de la Federación a través del Congreso y de los Estados a las autoridades federales mediante la protesta de la mayor parte de las legislaturas locales (González Oropeza, M., 1995).

Con la Constitución de 1857, se estableció formalmente un sistema de distribución de competencias semejante al actual, pero advertimos que los procesos de “centralización” iniciaron en la segunda mitad del siglo XIX, con la resolución del famosísimo caso Vega de 1869 por la Suprema Corte, que permitió que a través del juicio de amparo se revisaran las decisiones de los tribunales superiores de los Estados, y con el establecimiento en 1883, de las competencias de la Federación para legislar en materia comercial. Además, la dictadura porfirista, por razones políticas de concentración del poder, ayudó grandemente a profundizar en los rasgos centralistas que hoy tenemos.

82 La Constitución de 1917 continuó con el modelo federal, pero por las características del régimen autoritario del siglo XX, lo que hemos tenido es un federalismo centralista, con algunos intentos teóricos y jurídicos en la década de los años ochenta del siglo XX, para construir un federalismo cooperativo. Sin embargo, esa aspiración quedó frustrada, y las realidades centralistas se han seguido imponiendo.

Hoy en día, el federalismo mexicano, que primero fue asfixiado por las características del régimen autoritario, ahora lo es por el neoliberalismo. Es un federalismo que retoma para la Federación cada vez más competencias, y que, exige de muchos ajustes, entre otras materias, en las relativas: a las atribuciones concurrentes, en la administración dual y delegación administrativa, al papel del Senado como cámara federal, a las atribuciones fiscales y financieras de las entidades federativas y municipios, y en los mecanismos de armonización y compensación fiscal.

No tengo la menor duda de que el diseño del nuevo federalismo en México es un reto a la imaginación y a la complejidad de nuestro proceso de cambio político. Para empezar, nos podemos preguntar: ¿Cómo se liga el principio de soberanía popular con el federalismo? ¿Es el pueblo que al constituirse como nación-Estado decidió conformarse como Federación? ¿Cómo ocurrió históricamente ese proceso? Para entenderlo, dice Arnaldo Córdova, sólo caben dos hipótesis de interpretación: En la primera, la Federación crea a los Estados y a los municipios, y en la segunda, las comunidades políticas -los pueblos, los

municipios, los estados- son los que crean a la Federación y al Estado mexicano con sus características constitucionales, entre ellas la Federal (Córdova, A., 2016: pp. 104-126). La segunda hipótesis, no sólo ha sido respaldada por Nettie Lee Benson, sino por Emilio Rabasa que dice: “La imposición del sistema federal por las provincias, sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia como se asentó por escritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de independencia las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político” (Rabasa, E., 1912: p. 14).

La soberanía nacional a través del pueblo (Canotillo, J.J., 1998: pp. 71-72), de abajo hacia arriba, ha decidido, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución vigente que el Estado mexicano sea una República, representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación. La Constitución no precisa completamente el tipo de modelo Federal que nos rige, pero normativamente la Federación no puede ser una simulación nominal o semántica. El federalismo debería ser una realidad viva en nuestro país, aunque ello desgraciadamente no haya ocurrido totalmente en los hechos.

83

## La JIBARIZACIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO

En el caso mexicano, en los últimos años y crecientemente, desde la implementación del neoliberalismo en el país, durante la segunda mitad de los años ochenta, el número de reformas al artículo 73 de la Constitución se han incrementado para centralizar competencias en las autoridades federales y para limitar los ámbitos de competencias de los Estados y los municipios. El precepto más reformado de la Constitución de la República es el 73. Las razones de esa creciente centralización jurídica obedecen a lógicas externas e internas. Dentro de las externas, el neoliberalismo globalizador –en la conformación de los centros hegemónicos mundiales- prefiere negociar e interactuar con las autoridades centrales de los Estados nación para homogeneizar políticas, normas e instituciones en beneficio del capitalismo mundial, sin que las entidades federativas o regiones que conforman esos Estados nacionales constituyan un obstáculo, límite o restricción para lograr los fines deseados (Harvey, D., 2004, 2007, 2012, y 2014). Dentro de las razones internas, la vida política nacional se ha distinguido después del presidencialismo autoritario por el incremento del pluralismo político –más partidos en la competencia electoral- pero a cambio,

las autoridades federales, en particular el Presidente de la República, aumenta los mecanismos de control e intervención en las entidades federativas y en los municipios sobre una gran cantidad de materias: las finanzas y la deuda pública, la educación, la salud, el sistema penal, entre otras. El Ejecutivo Federal busca recuperar el terreno perdido por el avance de la exigua liberalización democrática nacional, y porque los centros financieros transnacionales le piden cuentas sobre sus intereses y designios geopolíticos, por lo que se cree obligado a reprimir, limitar y restringir los ámbitos de libertad, soberanía o autonomía en las entidades federativas.

Las reformas estructurales de los últimos sexenios se caracterizan por su profundo antifederalismo. Todas las materias de las reformas estructurales —energía, telecomunicaciones, educación, sistema financiero hacendario, fiscal, penal, disciplina financiera para las entidades federativas y municipios, transparencia, derechos humanos, sistema nacional anticorrupción, electoral— se “centralizan”. Las entidades federativas ven adelgazar sus ámbitos de actuación. Su debilidad jurídica es enorme a la par que su debilidad presupuestal y fiscal que está controlada desde hace décadas por la Federación. La mayoría de las entidades federativas dependen de las participaciones y aportaciones federales en más de un 90%. Los ingresos propios son exiguos porque así ha sido diseñado constitucional y legalmente —desde el régimen autoritario— el sistema fiscal y presupuestal nacional.

84

Distintos autores nacionales han destacado el carácter integrador “centralista” de las reformas constitucionales más inmediatas en el tiempo. La vía de integración recurre a distintas técnicas, entre las que se señalan las siguientes: reformas que establecen un régimen de bases de coordinación; reformas que establecen un régimen de facultades concurrentes; reformas que establecen un régimen híbrido (conurrencia y coordinación); reformas que crean un sistema nacional en alguna materia; reformas que federalizan alguna materia; reformas que crean mecanismos de resolución de conflictos entre entidades federativas; reformas que establecen mandatos y habilitaciones para los tres niveles de gobierno; y, reformas que establecen estándares o mínimos nacionales (Serna de la Garza, J.M., 2014: pp. 295-328).

El camino centralista de las reformas constitucionales al artículo 73 y otros de la Constitución de la República continuará, al igual que la influencia federal, a través de las llamadas leyes generales, que constituyen un instrumento jurídico conspicuo dentro del federalismo mexicano, porque a través de ellas y aunque se trate de materias concurrentes, la Federación se queda con las más importantes competencias y con los recursos que le son anejos. El “centralismo” mexicano tiene muchas

herramientas para imponerse: presiones geopolíticas de las instancias financieras internacionales, políticas internas para acrecentar la recuperación del presidencialismo mexicano, hacendarias para que cerca del 80% del presupuesto nacional se ejerza por las instancias federales, jurídicas para limitar la innovación de las entidades federativas -ejemplo de ello son las limitaciones impuestas a la Constitución de la Ciudad de México-, entre otras muchas.

Para evitar que las leyes generales socaven el federalismo mexicano es posible pensar en dos tipos de límites: Estos límites pueden ser procedimentales y consistir en obligar a que las leyes generales sean también aprobadas por las legislaturas locales y no sólo por el Congreso de la Unión y/o límites materiales para que las leyes generales exclusivamente establezcan bases generales que no impliquen el otorgamiento de facultades exhaustivas y pormenorizadas en beneficio de las autoridades federales. También podrían considerarse ambos tipos de límites (Serna de la Garza, J. M., 2010: pp. 531-557).

Desde luego lo más importante para fortalecer el federalismo mexicano implica un arreglo de distribución fiscal y presupuestaria distinto al hoy vigente. El propósito es que las entidades federativas reciban mayores recursos fiscales de los que hoy en día reciben.

## LA CLÁUSULA RESIDUAL Y SUSINTERPRETACIONES

El artículo 124 de la Constitución la establece, y de una lectura gramatical se puede equivocadamente pensar que el precepto resuelve absolutamente todos los problemas de competencia entre las autoridades federales y las autoridades de los Estados y la Ciudad de México. Nada más falso.

Este precepto consagra el principio que postula que “las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Para algunos este principio proviene del constitucionalismo norteamericano (la enmienda décima de la Constitución de los Estados Unidos), pero que sin embargo difiere del modelo de ese país porque nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar “expresamente” señaladas. A simple vista el enunciado del 124 resolvería todos los problemas de distribución de competencias posibles, pues bastaría revisar si la atribución está expresamente reservada o no a los funcionarios federales para determinar si la competencia es federal o estatal. Sin embargo, el artículo 124 no puede interpretarse, sin hacer referencia a otras normas como las contenidas en los artículos 40, 41, 43, 44, 73, 115, 116, 117,

118, 119, 120, 121 y 122, entre otras y a los principios de interpretación constitucional, cuestión que suele pasarse por alto.

Desde nuestro punto de vista no debe perderse de vista, como dice Manuel González Oropeza, que el origen del artículo 124 de la Constitución de la República es producto de las reflexiones de Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847, el principio residual pretendía inicialmente un sistema confederado de competencias donde el gobierno general tuviese pocas, aunque importantes funciones, y que los gobiernos de las entidades federativas fuesen depositarios del mayor cúmulo de facultades, ya que lo explícito siempre debe ser limitativo, con respecto a lo reservado que es implícito (González Oropeza, M., 2000: p. XI).

El sistema federal mexicano normativamente es un sistema complejo que debe entenderse no sólo desde sus antecedentes históricos que han promovido algún modelo federal, sino desde una lectura sistemática de la propia Constitución.

Hace algún tiempo Jorge Carpizo hacía la siguiente clasificación de facultades dentro del sistema federal mexicano (Carpizo, 1994):

86

1. Facultades atribuidas a la Federación que están fundamentalmente previstas en el artículo 73 constitucional, aunque no sólo, pues también se desprenden de otros preceptos constitucionales como los artículos 74, 76, 89, 119, entre otros.
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas, son además de las que se derivan del artículo 124 constitucional, otras que establece la Constitución de la República. Por ejemplo, el párrafo segundo del artículo 5 de la Constitución dispone: “La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio...”
3. Facultades prohibidas a la Federación, también previstas en el texto constitucional. Ejemplo: El artículo 24 en su párrafo segundo señala: “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas. Se refiere a las prohibiciones absolutas previstas en el artículo 117 de la Constitución, así como las prohibiciones relativas del artículo 118 de la misma.
5. Facultades coincidentes que implican que la Federación y las entidades federativas pueden legislar sobre alguna materia. Se refiere a lo que en México el texto constitucional y la doctrina conoce

equivocadamente como “facultades concurrentes”. En términos de Derecho Comparado, derecho alemán -artículos 72 y 74 de la Ley Fundamental de Bonn- y norteamericano -doctrine of preemption de la Corte norteamericana-, las facultades concurrentes auténticas son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación ni prohibidas a los Estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden legislar, pero si la Federación legisla, se deroga o quiebra la legislación local previamente aprobada.

6. Facultades coexistentes que entrañan que una parte de la misma materia corresponde a la Federación y la otra a las entidades federativas. El Congreso General tiene facultades para legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación -fracciones XVII y XVIII del artículo 73 de la Constitución- y las entidades federativas sobre leyes de salud y vías de comunicación locales.
7. Facultades de auxilio. Por ejemplo, aquellas que derivan del primer párrafo del artículo 119 de la Constitución -garantía de intervención federal.
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, que son consecuencia de la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente respecto a la fracción XXXI del artículo 73 de la Constitución, aunque a través del desarrollo del juicio de amparo y de las controversias constitucionales.

87

Además de las anteriores facultades mencionadas por Carpizo dentro del sistema federal, podemos aludir a las siguientes:

1. Competencias que derivan de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado que generalmente fortalecen las competencias de las autoridades federales y establecen obligaciones para las entidades federativas. El artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a la Federación para que las entidades federativas adopten las medidas necesarias para el cumplimiento y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Convención.
2. También podemos sumar a la clasificación de Carpizo, las competencias que la Federación o las entidades federativas se delegan mutuamente mediante convenios. Por ejemplo, la fracción VII del artículo 116 de la Constitución.

3. Igualmente, se puede añadir a esa lista, las facultades expresas que otorga la Constitución a las entidades federativas en los artículos 116 y en el 122.
4. También debe contemplarse la clasificación con las facultades que corresponden a los municipios en el artículo 115 de la Constitución.
5. En la lista adicional no puede obviarse el contenido de los artículos 1 y 133 de la Constitución que además de contemplar, entre otros el principio de supremacía constitucional, aluden a la jerarquía de las normas en México: 1) Constitución y tratados sobre derechos humanos; 2) Leyes Constitucionales que directamente desarrollan preceptos constitucionales y demás tratados; y 3) Leyes federales y locales en donde la competencia debe determinarse en función de a quién corresponde la materia.
6. Finalmente, habría que mencionar a las leyes generales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como una excepción al artículo 124 constitucional.

Por tanto, el sistema de distribución de competencias en México no puede entenderse exclusivamente desde el artículo 124 de la Constitución. Este precepto queda totalmente diluido por otros preceptos de la Constitución, por los tratados, y por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

88

Existen importantes discusiones teóricas sobre el concepto de competencia y la forma de resolver jurídicamente los conflictos jurídicos que se derivan de él. La distribución de competencias nos conduce a una categoría que no podemos ubicarla ni en la validez formal ni en la validez material, sino que es autónoma (Guastini, R., 1993: pp. 56-57). En los juicios sobre competencia, al igual que en la interpretación de los principios constitucionales, la interpretación no es mecánica ni formal, ni es el resultado, ni es una consecuencia de la subsunción. Los conflictos de competencia se insertan en el balance de razones, es decir, en el principio de ponderación o de proporcionalidad. En los juicios de competencia material se analiza si existen antinomias o colisiones de normas y se establece el balance entre las razones que existen entre las instituciones en supuesto conflicto (Ródenas Calatayud, A., 2007: p. 550). Las razones para solucionar los conflictos de competencia deben pasar por el filtro institucional, mismo que entraña comprender cómo las supuestas violaciones a una esfera de competencia de una institución afectan o ponen en riesgo a la institución que se arroga la competencia, cómo las supuestas invasiones competenciales frustran los fines de la institución, cómo las competencias arrogadas a la autoridad



que se supone no las tiene, dificultan la consecución de los fines de la institución competente o cómo se dificultan los fines de la institución invadida (Ródenas Calatayud, A., 2007: p. 556). Sin este análisis previo no puede prosperar ningún argumento de invasión de competencias.

Podemos decir que sí existe una garantía institucional a favor de la autoridad competente, pero ésta no es de aplicación mecánica ni indubitable. Tenemos que analizar si existe antinomia o colisión entre normas, si se colapsa la institución con la supuesta invasión de competencias, si se frustran o dificultan los fines de la institución invadida. En todos los casos deben hacerse estos análisis, si no se demuestra la colisión de principios ni el daño o disfuncionalidad a la institución supuestamente afectada, debe tener prevalencia el principio de deferencia a favor del legislador. Como dice la profesora Ródenas "...conforme nos vamos alejando del riesgo de la disfuncionalidad institucional la garantía institucional va cediendo su espacio al principio de deferencia al legislador" (Ródenas Calatayud, A., 2007: p. 559).

Por lo antes dicho, los conflictos de competencias deben abordarse tomando en cuenta los siguientes tres elementos:

- a) Optimizar el principio del Estado Federal a favor de las entidades federativas;
- b) Emplear el principio de proporcionalidad para resolver los conflictos de competencia verticales que se plantean en la impugnación;
- c) Entender que el principio de competencia es una categoría autónoma de la validez formal y material, y que implica atender al menos tres supuestos: la existencia real de una colisión de principios o normas; el colapso de la institución competente porque la otra atenta contra sus fines y propósitos; y el grado de afectación a los fines de la institución que se sostiene es la competente.

Debe comprenderse el federalismo y la división de poderes de manera "evolutiva y flexible" como ya lo ha señalado la propia Suprema Corte en la tesis 45/2015 identificada con el rubro: "Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Su función regulatoria es compatible con una concepción del principio de división de poderes evolutiva y flexible" (Número de registro 2010672, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, tomo I, materia constitucional, P./J. 45/2015, 10ª, página 38).

Es decir, el federalismo en México no ha sido, salvo algunas etapas del siglo XIX, un esquema de compartimentos estancos excluyentes entre sí -el federalismo dual-, con el Acta de Reformas de 1847 se habló de federalismo bilateral porque el Congreso General podía anular leyes estatales pero los Congresos locales podían invalidar por mayoría

una ley general. En el siglo XX, se decía por la doctrina nacional de los años ochenta de ese siglo que México contaba con un federalismo cooperativo. En las últimas décadas, han sido tantas las reformas al artículo 73 constitucional para concentrar competencias en las autoridades federales, que parece que asistimos a una deconstrucción del Estado Federal en detrimento de las competencias de las entidades federativas. Es muy importante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca precedentes que recuerden a los mexicanos que aún existe el federalismo, y que las leyes generales que sólo son aprobadas por el Congreso de la Unión y no por las legislaturas locales, no pueden definir todas o las más importantes competencias y facultades sólo a favor de las instancias federales como ocurre ahora desgraciadamente, sino que también competencias importantes deben corresponderles a los otros dos órdenes de gobierno, el local y el municipal, para que exista un reparto equitativo de las competencias llamadas generales.

Creo que se debe rescatar el principio del Estado Federal del artículo 40 de la Constitución de la República y devolver el rol soberano y constitucional a las entidades federativas. Para ello pienso que la Suprema Corte no sólo debe optimizar los principios que contienen los derechos humanos, sino todos los principios constitucionales, entre otros y, fundamentalmente, el principio del Estado Federal.

90

Los principios de la parte orgánica de la Constitución, entre ellos los relacionadas con el federalismo, deben interpretarse tomando en cuenta el principio de proporcionalidad. No deben entenderse de manera mecánica y rígida sino “evolutiva y flexible”. Los principios de autoridad competente, división de poderes o federalismo, no son reglas sino principios que exigen el empleo de métodos de interpretación y argumentación no mecanicistas.

## EL INEXISTENTE FEDERALISMO FISCAL

En materia de federalismo fiscal la doctrina dominante y la jurisprudencia, estiman que existe una concurrencia o coincidencia asimétrica a favor de la Federación entre las autoridades federales y las de las entidades federativas. Desde la Constitución de 1857 -artículo 72 fracción VII- y después en el artículo 73 fracción VII de la Constitución de 1917 se indica que el Congreso de la Unión tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. No se precisa constitucionalmente qué contribuciones corresponden a la Federación y cuáles a las entidades federativas, salvo lo dispuesto a favor de la Federación en el artículo 73 fracción XXIX, para los municipios en el artículo 115, para la Ciudad de México en la base V del apartado

A del artículo 122 de la ley fundamental, y las prohibiciones para las entidades federativas que establecen las fracciones III, V, VI y VII del artículo 117.

La doctrina explica así el esquema: 1) Facultades ilimitadas de carácter fiscal para la Federación y las entidades federativas -artículo 73 fracción VII y 124 de la Constitución-; 2) Facultades fiscales exclusivas de la Federación -artículo 73 fracción XXIX; 3) Prohibiciones fiscales a las entidades federativas contempladas en las fracciones III, V, VI, VII y IX del artículo 117 constitucional; 4) Las contribuciones que los Congresos locales aprueban a favor de los municipios, según la base IV del artículo 115 constitucional; y, 5) Las contribuciones que el Congreso de la Ciudad de México puede establecer según la base V del apartado A del artículo 122 de la Constitución (Serna de la Garza, J.M., 2018).

Sobre las contribuciones más importantes que existen en el país, que son el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, la Constitución no señala expresamente a quién corresponde recaudarlos, aunque como se sabe se trata de impuestos federales según la legislación secundaria que regula ambas contribuciones.

Durante un buen tiempo en el país, después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, se vivió un grave problema derivado de la múltiple imposición que permite el esquema constitucional de concurrencia o coincidencia asimétrica. La solución impuesta a las entidades federativas y que encontraron las autoridades hacendarias federales del país, y posteriormente el Congreso de la Unión, consistió en aprobar mediante ley un sistema de coordinación fiscal que se fundamenta en la celebración de convenios de coordinación entre las entidades federativas y la federación, en donde las entidades federativas se inhiben de ejercer sus potestades tributarias coincidentes a cambio de que la federación les otorgue participaciones y aportaciones federales – la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>1</sup>

Este sistema de coordinación fiscal favorece a la Federación, pues mediante él, los principales impuestos -sobre la renta y sobre el valor agregado- son definidos por leyes federales y administrados por la Federación. Más del 90% de las contribuciones de la nación son recaudadas por la Federación, las entidades recaudan aproximadamente un 6%, y casi un 3% recaudan los municipios del país.

Las controversias jurídicas que se han suscitado durante estos años en los tribunales, fundamentalmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación -controversia constitucional 4/98 que favoreció a la

1 La ley vigente fue publicada el 27 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación ha sufrido diversas reformas, pero el esquema previsto en ella favorece invariablemente a la Federación.

Federación-, han sido respecto a la tesis de la diversa naturaleza jurídica de las participaciones y las aportaciones defendida por la Federación. Se señaló por la Suprema Corte que las participaciones federales pueden ser gastadas libremente por las entidades federativas, y que las aportaciones, como son para fines específicos, no pueden ser gastadas sino para esos propósitos y, además, pueden ser fiscalizadas directamente por la Auditoría Superior de la Federación, aunque también el órgano externo de control federal puede fiscalizar directa o en coordinación con las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas las participaciones federales según los convenios que se celebren entre las autoridades de fiscalización externa de la federación y de las entidades -artículo 79 de la Constitución-.

Igualmente se ha cuestionado el retraso de los fondos federales a los municipios y a entidades federativas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha garantizado la entrega puntual de los recursos, prevalentemente a los municipios.

92 Sin embargo, no se ha criticado con contundencia la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal que indica que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable, lo que permite que la Federación se quede casi con el 80% restante. El porcentaje de recaudación participable a los municipios es muchísimo menor, según lo prevé el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Al final del gobierno del presidente Peña Nieto comenzó a debatirse jurídicamente la discrecionalidad con la que se entregan las aportaciones federales, en donde las entidades federativas gobernadas por el partido político que ha coincidido con el del gobierno federal reciben los mayores montos. Es decir, en las aportaciones federales existe un esquema de discrecionalidad y opacidad inaceptable para respaldar a las entidades federativas gobernadas por el mismo partido que el del presidente de la República.

Las participaciones y las aportaciones federales han sido igualmente cuestionadas porque los recursos que reciben las entidades federativas no se aplican a los fines previstos en la ley, sino que son desviados ilícitamente para objetivos electorales.

El presupuesto de casi todas las entidades federativas depende de las participaciones y aportaciones federales, en más de un 90%, con excepción de algunas entidades federativas como la Ciudad de México. Los convenios de coordinación fiscal fundados en la Ley de Coordinación Fiscal son inconstitucionales. No responden a un esquema auténticamente federal que vea por la simetría entre las partes, vulneran

preceptos como los artículos 39, 40, 41, y 124 de la Constitución. Además, el artículo 73 no prevé expresamente la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de coordinación fiscal.

El esquema constitucional vigente en materia fiscal es el principal obstáculo para lograr en México el federalismo. Serna de la Garza hace las siguientes propuestas para intentar garantizar mayores recursos a entidades federativas y municipios (Serna de la Garza, J.M., 2018: p. 407):

1. Impuestos nuevos que establezcan las legislaturas, por ejemplo, los impuestos ecológicos.
2. Constitucionalizar el sistema de coordinación fiscal bajo criterios de mayor equidad en el reparto de recursos participables.
3. Establecer en la Constitución contribuciones específicas a favor de estados y municipios.
4. Eliminar las exenciones relativas a contribuciones municipales a favor de personas físicas y morales, de derecho privado y público, y establecer que sólo los bienes del dominio público de la Federación, estados y municipios quedan exentos.
5. Permitir que los cabildos de los municipios decidan sobre tasas, cuotas o tarifas relativas a las contribuciones que les corresponden de acuerdo a lo que dispongan las leyes locales; y,
6. Modificar el sistema constitucional de competencias en materia fiscal.

De las propuestas de Serna de la Garza, considero que sólo la última garantizaría las bases para la construcción de un federalismo auténtico en nuestro país. La distribución de competencias entre Federación, estados y municipios debe ser diáfana y, desde luego, debe ser invertido el esquema de distribución. Lo federal óptimo es que los recursos se concentren en su mayor proporción en los municipios, después en las entidades federativas y, finalmente, en la Federación. Es preciso que los ingresos y egresos estén lo más cerca de las comunidades para atender sus necesidades, brindar servicios públicos de calidad y proteger plenamente los derechos humanos de las personas.

La tendencia en nuestro país no es esa y difícilmente lo será. Una modificación constitucional de este calibre alteraría las condiciones y variables de nuestro sistema presidencialista centralizado y de democracia electoral de baja intensidad.

Las reformas en materias aledañas como la del endeudamiento público de estados y municipios -2015 y 2016- confirman que el

centralismo y no el federalismo se imponen -el argumento político que justificó la reforma fue el excesivo endeudamiento y corrupción que se había producido en muchas entidades de la República-. La reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015, modificó el segundo párrafo del artículo 25 para incluir como principio constitucional la estabilidad en las finanzas públicas, se adicionó el artículo 73 fracción VIII para controlar la deuda de entidades y municipios a través de leyes generales, se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales correspondientes -artículo 73 fracción XXIX-W, se concedieron más atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar la deuda local -reforma a la fracción I del artículo 79-, se reformó el artículo 108 para ampliar la responsabilidad de los servidores públicos por el manejo indebido de la deuda pública local, se precisaron las competencias de las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas para auditar la deuda pública de entidades federativas y municipios, y se regularon pormenorizadamente en la fracción VIII del artículo 117 constitucional, las condiciones para que las entidades federativas y municipios contraigan deuda pública.

94

## LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La Federación puede intervenir en la vida interior de las entidades federativas a través de múltiples instrumentos.

Con la suspensión de derechos y garantías previsto en el artículo 29 de la Constitución la Federación puede suspender derechos humanos y garantías en las entidades, en alguna de ellas o en todas, sin que las entidades federativas puedan intervenir en el procedimiento.

En materia electoral, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen competencias sobre los procesos electorales locales, según establecen los artículos 41, 99 y 116 fracción IV de la Constitución. En el caso del INE, éste puede asumir la realización de las elecciones locales.

De acuerdo al artículo 73 fracciones I y III, de la Constitución, el Congreso de la Unión puede admitir nuevos Estados a la Unión Federal sin el consentimiento de las entidades federativas, y puede formar nuevas entidades dentro de los límites de los existentes. En este caso, si las legislaturas de las entidades de los territorios de que se trate no dan su consentimiento, las demás legislaturas locales por el voto de las 2/3 pueden crear a las nuevas entidades.

Conforme al párrafo segundo de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, el Ejecutivo con la aprobación del Senado puede aprobar tratados, terminarlos, denunciarlos, suspenderlos, modificarlos, enmendarlos, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre ellos, sin la participación directa de las entidades federativas y aunque esas normas tengan incidencia en su ámbito y en el de los municipios.

A través de la implementación de la guardia nacional, el Poder Ejecutivo federal tiene competencias para emplear la guardia en todo el territorio nacional, incluyendo a las entidades federativas, sin necesidad de que éstas autoricen la participación de la Guardia en el ejercicio de las facultades que la ley determina para ella.

Con la reforma constitucional de 2019, la Guardia Nacional adquirió características diversas a las históricas y constitucionales previas -se trataba anteriormente de un cuerpo civil, transitorio, que dependía en primera instancia de los gobernadores de las entidades federativas (siglo XIX)-.

Entre las críticas a la nueva Guardia Nacional, estimo que debemos poner atención en los siguientes asuntos: a) El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional se opone radicalmente al artículo 129 de la Constitución. Si realizamos una interpretación constitucional conforme y consistente, la disposición por parte del Ejecutivo de la fuerza armada permanente sólo puede darse en los supuestos de suspensión de derechos y garantías -artículo 29-, en intervención federal -artículo 119- y en las hipótesis de los artículos 76 fracciones V y VI de la Constitución. No puede emplearse de manera más o menos habitual como establece ese precepto; b) ¿Cómo se fortalecerán las competencias, capacidades y recursos presupuestales de las policías municipales y estatales? Las leyes secundarias sobre la Guardia Nacional debieron garantizar en mayor medida las competencias de Estados y municipios para no trastocar el federalismo previsto en los artículos 21, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución. También se debe tener cuidado por sus excesos en los mecanismos de intervención federal que prevé la reforma constitucional para la Guardia Nacional; y, c) ¿Cuáles son las competencias de la Guardia Nacional en relación con los delitos del fuero común y con las faltas administrativas? Son facultades que no quedan a mi juicio debidamente precisadas en la Ley de la Guardia Nacional, pues se remite a los convenios de colaboración entre el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, los gobernadores o jefe de gobierno, y los presidentes municipales -artículo 91 de la ley-.

Aún el Senado de la República cuenta con la atribución -artículo 76 fracción V de la Constitución- para declarar la desaparición de los poderes en las entidades federativas y para nombrar a un titular del poder ejecutivo provisional que convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. Tal facultad se ejerce por los poderes federación sin participación de las entidades (González Oropeza, M., 1987).

El Senado, de acuerdo a la fracción VI del artículo 76 de la Constitución, tiene competencia para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.

Los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados locales, miembros de los Consejos de las Judicatura Locales, titulares de órganos constitucionales autónomos locales pueden ser sujetos a juicio político y de declaración de procedencia federal. La resolución se comunica a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda -artículo 76 fracción VII, 110 y 111 de la Constitución-.

96

El Senado de la República designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin tomar en cuenta a las entidades federativas como originalmente se previó en la Constitución de 1917. Artículo 76 fracción VIII de la Constitución.

También el Senado autoriza mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas -artículo 76 fracción X-. En caso de no existir convenio la competencia es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 46 de la Constitución.

La Auditoría Superior de la Federación fiscaliza a las entidades federativas y municipios en los términos del artículo 79 de la Constitución. Tiene facultad para fiscalizar las garantías que otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de entidades y municipios, así como los recursos federales que administren las entidades y municipios, en coordinación con las entidades federativas o de manera directa fiscaliza las participaciones federales. En cuanto a las aportaciones federales, la fiscalización es directa por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

En materia judicial, las decisiones de las autoridades de las entidades federativas y municipios son susceptibles de ser controvertidas mediante



el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. En México no existe federalismo judicial. Casi todas las decisiones de los tribunales locales, aún las de carácter constitucional local, son susceptibles de ser revisadas por los tribunales federales.

En materia anticorrupción, en el sistema nacional anticorrupción, de acuerdo al artículo 113 no hay participación de las entidades federativas ni de los municipios. Sin embargo, sus decisiones tienen consecuencias en el ámbito local para los sistemas anticorrupción de las entidades federativas.

También podemos sumar a los mecanismos de intervención, las competencias que la Federación o las entidades federativas se delegan mutuamente mediante convenios, según lo prevé la fracción VII del artículo 116 constitucional.

El primer párrafo del artículo 119 de la Constitución establece el mecanismo de intervención federal. La norma señala que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia interior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

97

Según el artículo 120 de la Constitución, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, pero el Poder Ejecutivo federal no está obligado a publicar y difundir las leyes locales.

Y el artículo 121 del ordenamiento supremo indica que en cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales en todas las otras. A través de leyes generales se regulará la manera de probar los actos, registros y procedimientos. Es decir, nuevamente es el Congreso de la Unión el que determina el alcance de los actos, registros y procedimientos de las entidades federativas.

## LAS DEUDAS LOCALES

La fracción VIII del artículo 117 prohíbe que los Estados contraigan empréstitos con gobiernos extranjeros, personas extranjeras o cuando las deudas deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Esta fracción VIII del artículo 117 de la Constitución ha sido reformada y fue modificada profusamente por última vez el 26 de mayo

de 2015 para regular pormenorizadamente las condiciones para que las entidades federativas y municipios contraigan deuda pública nacional.

Desde nuestro punto de vista esta reforma constitucional no tomó en cuenta la desigualdad presupuestal entre la Federación y el ámbito local, ni las responsabilidades crecientes de las entidades federativas que impactan a la hacienda pública local. De los recursos fiscales que se recibe la hacienda pública nacional en el marco del sistema de coordinación fiscal, casi el 80% de ellos se destina a la Federación y el 20% a entidades y municipios. Existe una distribución desigual de recursos que anula al federalismo mexicano, pues a las entidades se les confieren, reforma a reforma, ya sea legal o administrativa, más obligaciones legales y administrativas, las que exigen más recursos presupuestales (uno de los ejemplos es la Ley General de Víctimas que obliga a entidades y municipios a reparar y resarcir a las víctimas por violaciones a los derechos humanos). La Federación, vía la Secretaría de Hacienda, no provee con agilidad ni con suficiencia, las participaciones que se requieren para sufragar el gasto público local derivado de las siempre crecientes responsabilidades presupuestales de las entidades federativas que son impuestas desde el centro. Es decir, esta reforma no repartió el recurso fiscal y presupuestal de manera equitativa entre la Federación y las entidades federativas, a éstas se les incrementan por decisión del centro y con cada reforma, sus obligaciones y responsabilidades y, con este cambio se les impide endeudarse.

98

La reforma constitucional para controlar la deuda pública de las entidades federativas y municipios incrementa las atribuciones del Congreso de la Unión y de la Auditoría Superior de la Federación en detrimento de los Congresos locales y de las entidades de fiscalización de los Estados, por las siguientes razones:

- a) El Congreso de la Unión emitió la ley para establecer las bases de endeudamiento de entidades y municipios<sup>2</sup>. La ley general establece las modalidades, límites y condiciones para el endeudamiento local.
- b) El Congreso de la Unión seguirá aprobando el endeudamiento de la ciudad de México.
- c) Existe un registro público para la deuda de entidades y municipios, pero no hay un registro puntual para la deuda de la Federación.
- d) Se determinó para las entidades y municipios la prohibición para contraer deuda destinada a sufragar el gasto corriente y, no existe la prohibición correlativa y expresa para la Federación.

---

2 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los municipios, Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 2016.

- e) La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar recursos de las entidades y municipios cuando los recursos provengan de empréstitos que cuenten con la garantía de la Federación.
- f) Los empréstitos federales los aprueba el Congreso de la Unión por mayoría mientras que los empréstitos locales se deben aprobar por los Congresos locales con mayorías de 2/3 partes.
- g) Se establecen limitaciones para la contratación de deuda de corto plazo para entidades y municipios y no para la Federación.

Es muy grave que la reforma constitucional en materia de deudasuprima el poder del Estado para planear el desarrollo y de dirigirlo hacia la preservación y garantía del interés general. Se sustituyó el párrafo segundo del artículo 25 constitucional por uno nuevo quemodifica el llamado capítulo económico de la Constitución. El preceptopropuesto responde a la lógica económica neoliberal, en tanto que ahora el Estado, debe velar prevalentemente por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para promover el crecimiento económico y el empleo. Por el contrario, la norma antes vigente en el párrafo segundo del artículo 25 constitucional indicaba que el Estado conducía la planeación del desarrollo para dirigirlo a la satisfacción del interés general.

99

La Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios de 27 de abril de 2016 que deriva de la reforma constitucional ya comentada presenta los siguientes inconvenientes:

- a) La ley es para intervenir en las finanzas de los Estados y no sólo en materia de deuda porque al aplicar el mecanismo de deuda garantizada, la Secretaría de Hacienda revisa, para autorizar la deuda de cada entidad federativa y municipio, la totalidad de las finanzas locales;
- b) La ley fue un pretexto porque se generalizó un problema de endeudamiento y corrupción que estaba focalizado en 7 entidades federativas: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Veracruz. Solamente ellos tienen problemas graves de deuda;
- c) La ley señala modalidades, límites y condiciones para el endeudamiento local y municipal, los que son definidos, no en el marco de la Constitución o de la propia ley, sino por convenios administrativos entre las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda, según las circunstancias de cada caso;
- d) Las entidades no podrán disponer con soberanía de sus recursos propios porque la ley les indica en qué deben gastar,

fundamentalmente en cubrir las deudas, y posteriormente en atender los programas prioritarios y sociales;

- e) Es decir, se privilegia el pago a los acreedores financieros sobre las necesidades sociales de las poblaciones de las entidades y municipios;
- f) La ley previó una Comisión Bicameral que analiza la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas de las entidades federativas, lo que faculta al Congreso de la Unión para intervenir en la autonomía de las entidades y municipios;
- g) Es una ley que suprime el poder de las entidades federativas para planear soberanamente su desarrollo y de dirigirlo hacia la preservación y garantía del interés general;
- h) En caso de incumplimiento a los convenios con la Secretaría de Hacienda, las entidades y municipios deberán pagar el costo asociado a la garantía de la deuda;
- i) La ley obvia que el gran problema de endeudamiento en el país es federal y no local. El endeudamiento federal hoy en día es el más grande en la historia de México;
- j) El origen del desorden en la deuda focalizada en algunas entidades y municipios de la República obedece a la inexistencia del principio de división de poderes al interior de las entidades. Los Congresos Locales y las Auditorías Superiores locales están controladas, cooptadas y condicionadas por los Ejecutivos locales.
- k) Los Ejecutivos en las entidades federativas y municipios con problema de deuda han hecho uso de instrumentos financieros, bursátiles, mecanismos de inversión, fideicomisos, asociaciones público-privadas, con el argumento de que no se trata de deuda pública. Todo ello, con el propósito de eludir la fiscalización de los Congresos Locales. Esos instrumentos son deuda pública por el sólo hecho de pagarse con el presupuesto público. Los Congresos locales como están subordinados a los gobernadores, han sidocómplices y omisos en el ejercicio de sus competencias de control hacia el Ejecutivo local. Lo que ocurre también en la Federación vía las Fibras E y demás instrumentos que se crean para eludir la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación y de la Cámara de Diputados.
- l) Si existiese democracia y controles de los legislativos locales a los gobernadores este problema no tendría el carácter que ahora tiene en México.

## EL FRÁGIL MUNICIPIO

Una aportación de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917 fue el principio de municipio libre por los excesos en los que incurrieron los “jefes políticos” durante el porfiriato. Desde la ley del Municipio Libre de 26 de diciembre de 1914 se establecieron bases normativas que después recogería el artículo 115 de la Constitución: Los estados se organizarían territorial y políticamente en municipios; los ayuntamientos serían electos de manera popular y directa; y, se prohíben las autoridades intermedias entre los gobernadores y los gobiernos municipales.

Los municipios en México, tanto por sus mermadas competencias como por el régimen de coordinación fiscal, han tenido escasa relevancia institucional en el concierto nacional. Es un nivel de gobierno pobre e institucionalmente débil. Las reformas que se han sucedido después de 1917 han pretendido robustecer este ámbito de gobierno, pero no lo han logrado<sup>3</sup>. Mientras no se entienda cabalmente que el ejercicio democrático se ejerce de abajo hacia arriba, y exista otro arreglofederal, fundamentalmente en materia fiscal, el futuro de los municipios en México no será promisorio, lo que seguirá propiciando graves daños para el desarrollo nacional.

A partir de los años setentas del siglo XX se han producido reformas constitucionales para intentar fortalecer al municipio, entre las que mencionamos: a) El 6 de febrero de 1976 se dio competencia concurrente a los municipios en materia de asentamientos humanos; b) el 6 de diciembre de 1977 se estableció además del sistema de mayoría el de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios de 300 000 habitantes o más; c) La reforma de 3 de febrero de 1983 contempló en la fracción III del artículo 115 competencias exclusivas de los municipios en materia de agua potable, alumbrado público, recolección de basura, mercados públicos, cementerios, calles, parques públicos, seguridad y tránsito, pero se permitió que cuando sea necesario, los Estados deben colaborar en el ejercicio de esas atribuciones; se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como la revocación de municipales; se precisó la autonomía jurídica de los ayuntamientos; se consagró la “esfera

3 Después de la aprobación de la Constitución de 1917, existieron diversas reformas al artículo 115 constitucional, entre otras: la de 20 de agosto de 1928 para ajustar el número de diputados en las legislaturas locales de acuerdo a su población; la de 29 de abril de 1933 para prohibir la reelección de las autoridades municipales; la de 8 de enero de 1943 para ampliar el mandato de los gobernadores a seis años; la de 12 de febrero de 1947 para garantizar el derecho de voto activo y pasivo a las mujeres en el municipio; y, la 17 de octubre de 1953, que estableció la ciudadanía plena para las mujeres a efecto de que participaran también en las elecciones federales.

económica mínima” de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se perfeccionó el sistema de representación proporcional en los ayuntamientos; y se normaron las relaciones laborales de los municipios con sus trabajadores; d) La reforma de 17 de marzo de 1987 dejó en el artículo 115 constitucional lo concerniente al municipio y trasladó la regulación de las entidades federativas al artículo 116; e) La reforma de 23 de diciembre de 1999 reconoció al municipio como ámbito de gobierno; se precisó su autonomía jurídica; se realizaron modificaciones a los servicios públicos y a los ingresos municipales; se fortaleció la posibilidad de asociación de municipios para prestar servicios públicos; se reformularon las bases en desarrollo urbano, ecología y planeación que corresponden a los municipios; y, se siguió manteniendo el principio que faculta a los Estados para hacerse cargo mediante convenio de las competencias municipales cuando sea necesario; f) La reforma de 14 de agosto de 2001 modificó el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución para señalar que: “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”; g) La reforma de 18 de junio de 2008 modificó la fracción VII del artículo 115 que dispone que la policía preventiva estará bajo el mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado y ya no en los términos del reglamento correspondiente para que exista homologación entre las policías preventivas municipales; h) La reforma de 24 de agosto de 2009 modificó la fracción IV del artículo 115 para que los presupuestos de los ayuntamientos incluyan los tabuladores desglosados de remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución; i) La reforma de 10 de febrero de 2014 incluyó que los estados en su régimen interior adoptarán también los principios de democráticos y laicos, y además se introdujo en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 que los cargos de elección popular en los municipios por una vez pueden reelegirse de manera consecutiva; y j) La reforma de 29 de enero de 2016 que modificó las fracciones IV y V del artículo 115 para señalar que los bienes inmuebles de la federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales (Valencia Carmona, S., 2017: pp. 96-104).

El marco jurídico que atañe al municipio tiene relación además con las siguientes disposiciones constitucionales: el artículo 2 -ayuntamientos indígenas electos por usos y costumbres, derecho de consulta a los pueblos originarios, partidas específicas para que los diversos niveles de gobierno cumplan con sus obligaciones respecto a las comunidades-; en materia educativa en el artículo 3 para garantizar la educación bilingüe;

respecto a las obligaciones de los ciudadanos previstas en los artículos 5, 31 fracción II, 31 fracción IV, 36 fracción I y 36 fracción V; en materia de finanzas públicas según los artículos 73 fracción XXIX y 117 fracción VIII; en relación con las visitas domiciliarias de las autoridades municipales -artículo 116 párrafo 11; sanciones administrativas impuestas por autoridades municipales -artículo 21-; seguridad pública según el artículo 21; promoción de controversias constitucionales de acuerdo al artículo 105 fracción I; capacidad de los municipios para adquirir bienes raíces -artículo 27- en materia de medio ambiente -artículos 4 y 73-; participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones municipales -artículo 41-; y, facultades y responsabilidades de los municipios respecto a las iglesias -artículo 130-.

Los municipios han estado sometidos a numerosos conflictos jurídicos con sus Estados y su Federación. Una materia especialmente litigiosa ha sido la de los convenios. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las competencias municipales que se convienen con los Estados para que éstos las implementen no se pueden transferir indefinidamente. Las transferencias de competencias deben ser transitorias. En algunos Estados, por el contrario, se ha regulado que los Estados transfieran algunas de sus competencias a los municipios a través de sus Constituciones o leyes de transferencia de funciones y servicios, como son los casos de Veracruz, Chihuahua, Nuevo León y Coahuila.

103

## CONCLUSIONES

El federalismo mexicano es una quimera en los hechos. En las últimas décadas, entre otros instrumentos, vía las leyes generales, las autoridades federales han centralizado cada vez más competencias, sobre todas las materias, en detrimento de las entidades federativas y municipios.

Con el sistema vigente en materia fiscal, la federación concentra la mayor parte de los recursos y el gasto público de la nación. La hacienda pública de las entidades federativas y de los municipios es totalmente precaria y deudora de las participaciones y aportaciones federales. Estas últimas se distribuyen discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda.

La Federación cuenta con renovados mecanismos de control a la deuda y administración de las entidades federativas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público respalda, garantiza y supervisa la deuda local y, con ello, el propio desarrollo de la administración pública de las entidades federativas y municipios.

Reformas recientes, como la relativa a la Guardia Nacional, ponen en manos de la Federación, el control de toda la seguridad pública e interior

del país. Aunque se conservan las policías estatales y municipales, éstas no tienen nada que hacer frente a los recursos y poder de la Guardia Nacional.

Todo el sistema de reparto de competencias previsto en los artículos 115, 116, 117, 118 y 124 constitucionales, está diseñado para que la Federación subordine la vida institucional y jurídica de las entidades federativas y de los municipios.

La labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente con la concepción centralista de la vida nacional. En México no existe aún el federalismo judicial. Cualquier decisión estatal o municipal puede ser revisada por las instancias federales.

Lo anterior demuestra, que vía el diseño de la Constitución de 1917 y sus reformas, por medio de las leyes generales, el control de recursos financieros, de la deuda, de la administración local, de la seguridad pública e interna, y del sistema judicial prevaleciente, el federalismo en México sigue siendo una aspiración incumplida.

## BIBLIOGRAFÍA

104

- Badía, J. (1986). *El Estado unitario, el federal y el estado regional*. Madrid: Tecnos.
- Barceló, D. (2016). *Teoría del federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*. México: UNAM.
- Benda, E. (1996). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Benson, N. (1994). *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México: El Colegio de México-UNAM, segunda edición.
- Broschek, J. (2017). “Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo”, en HOFMEISTER, Wilhelm y Tudela Aranda, José (editores), *Sistemas federales. Una comparación internacional*. Madrid: Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad.
- Cárdenas, J. (2017). *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado-UNAM.
- Carpizo, J. (1994). *Comentario al artículo 124. en Derechos del pueblo-mexicano. México a través de sus Constituciones*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, cuarta edición,
- Carrillo, A. (1999). “La Suprema Corte mexicana: de 1824 al caso de Miguel Vega y la acusación de los magistrados en 1869. Nacimiento y degeneración del juicio de amparo”, *Historia del amparo en México*. México: SCJN, tomo I.



- Córdova, A. (2016). “Comentario al artículo 39”, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa, tomo VIII, sección tercera,
- Del rosario, M. (2018). “El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y otros (coordinadores), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*. México: UNAM, tomo II.
- Gomes, J. (1998). *Direito constitucional e teoria da Constituicao*. Coimbra: Almedina.
- González, M. (2000). “Prólogo”, en Carranco Zuñiga, Joel, *Régimen jurídico del Distrito Federal*. México: Porrúa.
- González, M. (1995). *El Federalismo*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- González, M. (1987). *La intervención federal en la desaparición de poderes*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Guastini, R. (1993). *Le fonti del diritto e l'interpretazione*. Milán: Giuffrè.
- Gudiño, J. (2001). “La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.* México: Porrúa.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- (2012). *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
- (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- La Pérgola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lucas, P. (1996). *Curso de Derecho Político*. Madrid, España: Tecnos.
- Rabasa, E. (1912). *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. México: Tipografía de la “Revista de Revistas”.
- Ródenas, Á. (2007). “Validez formal y validez sustantiva: el encaje de la competencia material”. Alicante, *Revista Doxa*, número 30.
- Rovira, E. (1986). *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sánchez, I. y Lledó, P. (2002). *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*. Madrid, España: Editorial Alianza (Ciencia Política).
- Serna de la Garza, J. (2010). “Elementos conceptuales para el análisis del Estado Federal mexicano”, en Astudillo, César Y Casarín León, Manlio Fabio (coordinadores), *Derecho constitucional Estatal. Memoria*

- del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*. México UNAM.
- (2014). “Las reformas al federalismo mexicano”, en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coordinadores), *Reformas sin mayorías. La dinámica constitucional en México: 1997-2012*. México: Taurus.
- (2018). *Derecho constitucional mexicano en su contexto*. México: UNAM-Porrúa.
- Valencia, S. (2017). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. México: Secretaría de Gobernación e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

---

SEGUNDA PARTE

---



## DOSCIENTOS AÑOS DEL PACTO FEDERAL: SIGNIFICADO, ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

Lorenzo Córdova Vianello\*

El camino seguido por México hacia la democracia ha sido un proceso gradual. A diferencia de otras experiencias de cambio político en el mundo donde la instauración de un modelo democrático ocurrió en breve tiempo y a partir de una ruptura profunda con el pasado (por ejemplo, los cambios sucedidos en España y en Chile), la democratización del sistema político mexicano ha evolucionado paso a paso y de manera progresiva, a través de una serie de modificaciones sucesivas y acuerdos políticos que se han instrumentado paulatinamente, sin rupturas ni giros radicales o abruptos,<sup>1</sup> aunque sí se tradujo, a la larga, en cambios profundos que marcan con claridad y contundencia un antes y un después.

En ese sentido, a lo largo de cuatro décadas de transición político-electoral,<sup>2</sup> se han delineado las prioridades que, en sus respectivos momentos, constituyeron los objetivos centrales de cada reforma. En efecto, si bien todas esas reformas implicaron una revisión detenida del modelo democrático y propiciaron acuerdos de largo alcance, en cada una de ellas es posible identificar un elemento distintivo que hace posible ubicar ciertos objetivos específicos y, eventualmente, comunes entre las mismas.

En ese contexto, es posible identificar cuatro grandes propósitos articuladores de las reformas electorales en nuestro país: a) la inclusión y la representación de la pluralidad política en el ámbito institucional; b) la edificación de un sistema electoral confiable y creíble; c) la generación

109

---

\* Consejero Presidente del @INEMexico, Investigador con licencia del @IIJUNAM y Profesor de Derecho Constitucional en @DerechoUNAMmx

- 1 Un estudio más amplio y detallado respecto a la evolución de nuestra democracia, en general, y sobre los últimos cambios ocurridos en materia de federalismo político-electoral, en particular, se encuentra en los capítulos “El sentido y las rutas de la transición democrática en México” y “La reforma electoral de 2014”, escritos por el autor dentro del libro *La Democracia no se construyó en un día*, Córdova Vianello, Lorenzo y Núñez Albarrán, Ernesto, México, Grijalbo/Penguin Random House Grupo Editorial, 2021.
- 2 Se ha evidenciado en varios estudios que el cambio democrático en México se articuló a través de una serie de reformas políticas -fundamentalmente electorales- que desde 1977 fueron transformando las reglas de acceso y de ejercicio del poder político. Así, por ejemplo, sobre dicha transición son textos de referencia: Woldenberg José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000, y *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, Merino Huerta, Manuel, FCE, México, 2003,

de condiciones de equidad en la competencia político-electoral, y d) la homogeneidad de las reglas y procedimientos electorales a nivel nacional (es decir, tanto en el plano federal como en el local).

En este orden de ideas, es en el cuarto y último de los rubros citados, es decir, el concerniente a la homogeneidad de las reglas y los procedimientos electorales en dimensión nacional, donde se inserta precisamente la línea temática sobre federalismo electoral objeto del presente ensayo,<sup>3</sup> atendiendo, de manera particular, la reforma constitucional y legal de 2014 que bajo un modelo institucional de índole nacional y su correspondiente reestructuración normativa, replanteó de forma integral el esquema de competencias entre autoridades federales y locales en dicha materia.

Sin duda, en el contexto del federalismo en México, la citada reforma de 2014 implicó una serie de cambios de gran calado, que propiciaron un replanteamiento integral sobre el modelo que había prevalecido a lo largo de la evolución de nuestro sistema electoral.<sup>4</sup>

Desde este punto de vista, dichos cambios llevaron al establecimiento de un nuevo sistema electoral de carácter nacional bajo una convivencia distinta de sus ámbitos federal y locales.

110

Esto es, bajo el contexto federal, la reforma constitucional y legal de 2014 estableció un nuevo modelo de distribución de competencias entre los que anteriormente eran el Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad federal, y los institutos electorales estatales o del entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) como autoridades electorales locales, para transformarse -respectivamente- en los actuales Instituto Nacional Electoral (INE) y Organismos Públicos Electorales Locales

3 Como sabemos, el Estado mexicano adoptó desde sus orígenes en la Constitución de 1824 un modelo de Estado federal por el cual conviven en el mismo territorio diferentes ámbitos de competencias. En los últimos años nuestro país ha optado, como opción al llamado federalismo pactista de facultades expresas y residuales previsto en el artículo 124 constitucional, por una fórmula de federalismo cooperativo, donde el Congreso de la Unión a través de leyes generales, distribuye atribuciones específicas y establece la manera en que coadyuvarán en determinada materia normas y autoridades federales, locales e incluso municipales.

4 El Decreto de dicha reforma constitucional en materia política-electoral fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de 10 de febrero de 2014, donde destaca la reestructuración orgánica y funcional prevista -esencialmente- en el artículo 41, párrafo tercero, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a su vez, en el artículo 73, fracciones XXI, inciso a), y XXIX-U, de la misma Ley Fundamental, podemos confirmar que la materia electoral, en sus vertientes de delitos electorales, partidos políticos, organismos y procesos electorales, es una materia donde convergen federación y entidades federativas, siendo atribución del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que regulan en detalle las competencias específicas de cada ámbito de autoridad, su normativa y la manera en que interactúan. Esto se corrobora a su vez con los ordenamientos legales rectores de la materia electoral: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General de Partidos Políticos y Ley General en Materia de Delitos Electorales (publicadas por primera vez, o con reformas y adiciones en el caso de la ley de medios de impugnación, en el *DOF* de 23 de mayo de 2014).

(OPLE), con un nuevo marco integral y articulado de competencias y atribuciones.

Desde 1990 las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral habían pretendido impulsar cambios tanto en el ámbito federal como en las distintas esferas locales. Así, bajo ese modelo coexistían en el país 33 sistemas electorales, el federal y los de cada una de las 32 entidades federativas,<sup>5</sup> que, si bien coincidían en sus líneas generales determinadas desde la Constitución, tenían cada uno sus respectivas particularidades.

En ese sentido, había líneas de confluencia entre el sistema electoral federal y los sistemas electorales locales y de estos últimos entre sí.

De esta manera estaban, por una parte, los criterios que desde el artículo 116 constitucional se habían establecido como parámetros vinculantes para todas las legislaciones electorales estatales y que establecían ciertas características comunes a todas ellas. Por otro lado, existían ciertas atribuciones que, si bien le correspondían originalmente al IFE como parte de aquellas que tenía como autoridad federal, tales como la integración, actualización y depuración del padrón del Registro Federal de Electores y la consecuente emisión de la credencial para votar, fueron retomadas por las autoridades electorales locales como parte de los comicios estatales. De este modo, el padrón electoral en cada elección local era proporcionado al órgano estatal correspondiente por el entonces IFE y la credencial emitida por éste era utilizada para efectos de identidad ciudadana en los comicios estatales.<sup>6</sup>

111

Otra particularidad de esa configuración federalista de organización electoral fue el modelo de comunicación política establecido con la reforma de 2007, que otorgó al IFE la total administración de los tiempos oficiales en radio y televisión para fines electorales, tanto para los comicios federales como para las elecciones locales. Ello en virtud de que la regulación de las telecomunicaciones es una materia de competencia federal.

A partir de entonces, fue una responsabilidad exclusiva del IFE (y más tarde del INE) proveer a todos los partidos políticos y a todas las

5 De entre las entidades federativas, el sistema electoral del otrora Distrito Federal fue el último en construirse en el plano local, pues las bases del mismo fueron establecidas por la reforma de 1996 y entraron en funcionamiento de cara a las elecciones de 2000. Antes de esos comicios, las elecciones de los miembros de la Asamblea de Representantes habían estado a cargo del IFE; incluso los primeros comicios para elegir al Jefe de Gobierno y a los miembros de la renovada Asamblea Legislativa en 1997 fueron organizados por la estructura desconcentrada del IFE en la capital de la República.

6 Cabe precisar que la única excepción a lo expuesto fue el caso de Baja California (primera y entonces única entidad federativa gobernada por la oposición), en donde desde 1991 se construyó un padrón electoral local que subsistió hasta 2006, cuando, luego de una reforma a su normativa electoral local, usó el padrón y la credencial expedida por el IFE.

autoridades electorales en cada entidad federativa los tiempos en dichos medios, para efectos de la transmisión de sus respectivos promocionales, tanto durante los procesos electorales como en tiempos ordinarios; todo ello, se insiste, de conformidad con el referido modelo de comunicación política establecido en 2007.

En general, el modelo descrito permitía que, manteniendo ciertas líneas comunes, cada subsistema electoral (federal y locales) pudiera tener también sus propias características, particularidades y variables, de ámbito a ámbito, y de entidad a entidad, lo que igualmente favorecía un importante grado de flexibilidad para que cada espacio de competencia se ajustara a las diferentes realidades económicas, políticas y sociales propias de su contexto.

Sin embargo, es necesario señalar que el citado modelo de federalismo electoral vigente en México hasta 2014, también trajo consigo un importante grado de disparidad y contraste tanto normativo como institucional entre los ámbitos federal y locales, que en general, en el contexto de las entidades federativas, se traducían ocasionalmente en falta de fortaleza y una afectación a las garantías de autonomía e independencia en el ejercicio de su función electoral.<sup>7</sup>

112

Lo anterior, no obstante que desde 1996 se concedió al entonces recién creado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la facultad de revisar, a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, el apego de las decisiones de las autoridades electorales locales a los principios constitucionales rectores en la materia electoral.<sup>8</sup> De esta manera, dicha máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral (con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultada para conocer de asuntos electorales a través de acciones de inconstitucionalidad) y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, se convirtió desde entonces en una instancia

7 Sobre el diverso grado de evolución institucional aludido, véase el estudio comparativo de César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, IJ-UNAM/IEPC Jalisco, México, 2010.

8 En efecto, en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece -en lo conducente- que a dicho Tribunal Electoral corresponde resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. En el mismo precepto se precisa igualmente, destacando con ello el carácter excepcional y extraordinario del medio de impugnación, que esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. A su vez, dicha previsión constitucional atinente al indicado Juicio de Revisión Constitucional Electoral, es regulada en el Libro Cuarto, artículos 86 a 93, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



obligada en los casos de elecciones competidas y última en la resolución de litigios sobre constitucionalidad de los comicios locales, estatales o municipales, lo que le permitió a su vez, a través de la mencionada revisión constitucional, la posibilidad de homologar de alguna manera la disparidad legislativa que caracterizó la evolución electoral mexicana desde los años noventa y hasta 2013, vía jurisprudencia y criterios relevantes.<sup>9</sup>

Es así que la aludida reforma de 2014 terminó con el mencionado esquema de competencias y estableció un nuevo diseño, consistente en un único sistema nacional electoral que, a pesar de tener una dimensión federal y otra local, establece una estructura normativa e institucional mucho más homogénea y sistemática de lo que era el modelo anterior.

Uno de los objetivos de dicha reforma fue que, al nacionalizar las elecciones, se lograría blindar el ejercicio de la función electoral frente a posibles injerencias indebidas de los poderes políticos de las respectivas entidades federativas, en particular, de los ejecutivos locales que, ante la crisis del sistema presidencial, se habían convertido en nuevos depositarios del poder político descentralizado.

Para lograr lo anterior se concluyó que el otrora IFE, reestructurado como autoridad nacional con competencias tanto de índole federal como específicas y expresas en el ámbito de las elecciones locales, protegiera a estas últimas frente a las posibles influencias e intervenciones ilegales de los actores políticos de las entidades federativas.

Con independencia de la validez o no de dicha argumentación que sirvió para justificar la reforma de 2014, es cierto que el referido modelo electoral había provocado, por un lado, una importante diversidad de normas, criterios y procedimientos, y, por otra parte, una pluralidad, no necesariamente positiva ni eficiente, de diseños y capacidades institucionales de los órganos encargados de las elecciones locales, muy diferentes de una entidad federativa a otra.

En ese sentido y siguiendo la lógica de los grandes asuntos que las distintas reformas electorales fueron atendiendo a lo largo de nuestra transición política, como una manera congruente y consistente de explicar el sentido y la ruta del cambio democrático en México, se puede afirmar que a efecto de resolver la problemática descrita, la reforma electoral de 2014 buscó homogeneizar y estandarizar en todo el país,

9 Conforme a lo previsto en el artículo 215 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Nacional Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos y ciudadanas o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

tanto el marco normativo, los criterios jurídicos y los procedimientos técnicos y operativos, como la institucionalidad electoral.

Dicho en otras palabras, la principal intención de la reforma -expresamente señalada en su exposición de motivos- fue que los estándares de calidad y confiabilidad que se habían alcanzado en las elecciones federales se trasladaran de manera homogénea y sin excepción a los comicios locales; especialmente en cuanto a la capacidad de resistir y ser refractarios a las tendencias de incidir y condicionar decisiones que, como condición primera de elecciones democráticas en un Estado constitucional de derecho, deben ser autónomas e independientes frente a las instancias de poder y los actores políticos.<sup>10</sup>

Podríamos decir así que, entre los ejes sobre los cuales se articuló el citado proceso de consolidación de la democracia mexicana en su dimensión electoral, se encuentra un entramado legal e institucional homogéneo y estandarizado a lo largo y ancho del país que, en el marco de nuestro modelo federal de Estado, permita la efectiva vigencia de los principios rectores de la función comicial de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, en las distintas elecciones de todos los ámbitos de gobierno.<sup>11</sup>

114

Probablemente la columna vertebral de la citada reforma electoral de 2014 y la razón que define la conversión del IFE en INE, es decir, de una autoridad federal en una de carácter nacional, es el haber hecho de este órgano constitucional autónomo una autoridad con competencia

10 En la mencionada exposición de motivos se señaló expresamente que: “Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas”. (Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con las iniciativas del proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral).

11 El pleno reconocimiento y aplicación de estos principios rectores han estado presentes en diversos criterios sentados en materia electoral, así por ejemplo, respecto de su observancia en relación con la integración y funcionamiento de las autoridades electorales locales podemos citar la jurisprudencia 1/2011 de rubro “CONSEJEROS ELECTORALES. PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD (LEGISLACIÓN DE TAMAULIPAS Y SIMILARES), y la tesis XX/2010 de rubro ÓRGANOS DE AUTORIDAD ELECTORAL. CONDICIONES QUE SE DEBEN SATISFACER PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. Cfr. *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*, Tomo I. Autoridades administrativas y tribunales electorales locales, México, TEPJF, 2016.

para organizar las elecciones federales e, igualmente, coorganizar los comicios locales (estatales, municipales, de la Ciudad de México y sus alcaldías) de manera coordinada con las autoridades electorales de las entidades federativas (artículos 41, párrafo tercero, base V; 116, párrafo segundo, fracción IV, y 122, apartado A, fracción IX, constitucionales).<sup>12</sup>

Una manera de ilustrar el significado de ese nuevo carácter de órgano nacional del INE consiste en que, por un lado, el nuevo instituto conservó todas las responsabilidades que tenía el IFE en la organización de las elecciones federales, de las que continúa siendo el único y exclusivo responsable; pero, por otro lado, el INE ahora también es responsable de realizar de manera directa una serie de actividades de las elecciones locales que antes estaban conferidas a los órganos electorales de cada entidad federativa, sumando ahora 74 nuevas atribuciones. En este último caso (en el de las elecciones locales) las funciones de organización electoral quedan distribuidas, con el nuevo modelo, entre el INE y los OPLE.<sup>13</sup>

Esa convergencia de atribuciones que involucró a autoridades de dos diversos ámbitos de competencia (el INE y los OPLE) en la organización de las elecciones de las entidades federativas dio lugar a un sistema complejo y en ocasiones tenso, en donde la coordinación resultó ser un factor necesario y determinante para el éxito en la organización de los comicios.

En la esfera de las elecciones locales, al INE se le transfirieron fundamentalmente las siguientes facultades, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1. La designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, así como la capacitación electoral; es decir, todo lo relacionado con la selección de los ciudadanos y las ciudadanas que, estando inscritos e inscritas en el listado nominal, son sorteados (insaculados) para ser

12 En relación con el nuevo modelo electoral de carácter nacional centrado en la coordinación que el INE debe realizar con los OPLE para organizar las elecciones locales, véase Murayama, Ciro, *La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad*, México, Cal y Arena, 2019, pp. 361 y ss.

13 En síntesis, podríamos señalar como atribuciones exclusivas del INE: *a)* Geografía electoral y determinación distrital y seccional del territorio; *b)* Registro federal de electores, integración y resguardo de padrón electoral y lista nominal de lectorales, y credencialización; *c)* Ubicación de casillas electorales únicas, designación y capacitación de funcionarios de casilla; *d)* Fiscalización de ingresos y egresos de todos los actores políticos, federales o locales; *e)* Administración de tiempos del Estado en radio y televisión, lo que incluye su distribución y el monitoreo de las señales correspondientes, y *f)* Derivado de lo anterior, el conocimiento y resolución de quejas y denuncias presentadas contra posibles conductas infractoras de la ley electoral en materia de fiscalización, o bien, cuyo medio comiso sean la radio o la televisión.

los responsables de recibir y de contar los votos de sus vecinos, así como de su instrucción para cumplir con ese encargo.

2. La geografía electoral local, lo que supone que, tal como ocurría con las demarcaciones electorales federales (es decir la definición de las secciones, los distritos y las circunscripciones electorales), ahora el INE es el responsable de definir los distritos y las correspondientes secciones electorales locales con los mismos criterios y metodología que aplica en el ámbito federal.
3. La construcción, actualización y depuración del padrón y lista de electores que ahora deviene un único instrumento, tanto para las elecciones federales como para las locales. Sobre este particular cabe mencionar que, por la vía de los hechos y a través de convenios, el padrón electoral y la derivada lista nominal que el IFE tenía a su cargo, era la misma que se utilizaba en los comicios locales (salvo el antes mencionado caso de Baja California, que durante prácticamente tres lustros utilizó su propio padrón); ahora, con motivo de la citada reforma de 2014, dicha coincidencia del aludido insumo electoral deriva de disposición expresa de la misma Constitución.
4. La ubicación de las casillas que, además, cuando las elecciones locales coincidan con las federales, devendrán en casillas únicas, es decir, en un único centro de votación en donde se emitiría el voto tanto para elegir a quienes ocuparán cargos de índole local como aquellos otros del ámbito federal, a diferencia de los dos centros de votación (uno para elecciones federales y otro para elecciones locales) que se instalaban anteriormente en el caso de elecciones concurrentes.
5. La definición de las reglas, lineamientos, criterios y formatos conforme a los cuales se emitan los resultados electorales preliminares y los conteos rápidos, se realicen encuestas y sondeos de opinión, se desplieguen las actividades de observación electoral, y se atiendan la impresión de documentos y la producción de los materiales electorales (a cargo de los OPLE).
6. La fiscalización de los recursos con los que se financia la política, que se convirtió en una atribución exclusiva del INE, con independencia de que se trate de la revisión de las cuentas de los partidos políticos, coaliciones o candidaturas en los órdenes federal o local.

Por otra parte, con fundamento en el citado artículo 41 párrafo tercero, base V, constitucional, las demás funciones que completan la tarea organizativa de los comicios locales continuaron a cargo de los órganos

electorales estatales, como es el caso de: a) La definición y concreción de las prerrogativas que les correspondan a los partidos políticos en la esfera local, así como a las candidaturas independientes; b) Las tareas de educación cívica; c) La preparación de la jornada electoral; d) La impresión de la documentación y la producción de materiales electorales; e) La realización de los escrutinios y cómputos distritales y municipales; f) La declaración de validez y la correspondiente entrega de las constancias de mayoría en las elecciones locales; g) El cómputo de las elecciones de gubernaturas; h) La instrumentación de los mecanismos para emitir los resultados electorales preliminares y los conteos rápidos con base en las directrices fijadas por el INE, verificar la realización de encuestas y sondeos de opinión, así como las actividades de observación electoral a partir de las reglas, criterios y lineamientos expedidos por el INE; e i) La organización y realización de los mecanismos de participación ciudadana que, en su caso, establezcan las legislaciones estatales.

Como puede observarse, con base en las diversas atribuciones que la Constitución reserva al INE por un lado, y a los OPLE por el otro, la organización de las elecciones locales a partir de la reforma de 2014 es una función compartida que impone a dichas instancias de autoridad electoral una necesaria y estrecha relación, basada en el respeto competencial e institucional, y en un contexto de permanente comunicación, coordinación y colaboración.<sup>14</sup>

Es importante reiterar que la relación que dicha reforma estableció entre la autoridad electoral nacional y las autoridades locales no es necesariamente jerárquica ni de estricta supra a subordinación, pues incluso en el citado artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Ley Fundamental, se establece de manera expresa que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones (y desde luego también las autoridades jurisdiccionales en la materia) gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

14 Bajo el nuevo modelo de competencias, el INE asume el carácter de autoridad reguladora o rectora de la materia electoral a nivel nacional. En ese sentido, el INE tiene la atribución de emitir lineamientos, reglas o criterios sobre diversos tópicos de gran relevancia en la materia, por ejemplo, respecto al PREP, conteos rápidos, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, producción de materiales electorales e impresión de documentos. De esta manera, en dichos temas el INE emite las pautas generales que dan homogeneidad y sistematicidad, dejando a los OPLE que las ejecuten y operen en sus respectivos ámbitos locales de competencia. Es relevante señalar que existe una relación de estrecha coordinación y colaboración entre el INE y los OPLE, pues todas estas tareas se desahogan en un contexto de trabajo conjunto y organizado entre dichos ámbitos de competencia. De hecho, en la estructura interna del INE existen con carácter permanente tanto una Comisión como una Unidad Técnica en materia de Vinculación con los OPLE. Asimismo, en el artículo 119 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevé expresamente el régimen de coordinación existente entre las autoridades electorales.

Dicho de otra manera, la reforma no estableció una jerarquía expresa del INE frente a las autoridades electorales administrativas locales, si bien las atribuciones que le fueron conferidas constitucionalmente implican una función rectora de aquél frente a éstas.

En efecto, el INE tiene la facultad de designar a los integrantes de los órganos de dirección de los OPLE, así como de removerlos en caso de que hayan incurrido en negligencia, ineptitud o descuido en el ejercicio de sus funciones, por conductas que pongan en riesgo los principios rectores de la función electoral (en primer lugar, la independencia e imparcialidad a la que están obligados), o bien por realizar acciones que generen o impliquen subordinación frente a terceros (que conlleva renunciar a su autonomía); lo que propicia una función de supervisión de su trabajo y desempeño por parte del INE.

Lo anterior significó que los nombramientos de los consejeros electorales (incluyendo las presidencias) de los OPLE dejaran de ser designaciones con criterios principalmente políticos a cargo de los congresos locales, con el fin de evitar cualquier riesgo de subordinación política o de injerencia indebida de cualquier otra índole de los actores políticos locales sobre los órganos electorales que, por definición, deben ser autónomos e independientes frente a aquéllos.

118

El que a partir de la reforma de 2014 fuera el Consejo General del INE, con base en reglas y procedimientos establecidos en la ley y en las normas reglamentarias que para tal efecto debería expedir el mismo órgano electoral nacional, tuvo el propósito de garantizar efectivamente la autonomía de las instancias electorales locales y prevenir cualquier dependencia y condicionamiento derivado del nombramiento frente a intereses políticos locales. Asimismo, el que el INE tenga competencia para decidir una eventual remoción de las consejeras, los consejeros e incluso las presidencias de los OPLE, lo hizo responsable, como mencionamos antes, de supervisar y garantizar la prevalencia de los principios rectores de la función electoral en su actuar de manera permanente.<sup>15</sup>

Adicionalmente, el papel del INE como instancia rectora del nuevo sistema electoral nacional también se deriva de las atribuciones que la Constitución y la ley le otorgan como facultades especiales, identificadas

---

15 En los artículos 41, párrafo tercero, base V, apartado C, *in fine*, de la Constitución General de la República, y 100 a 103 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevén estas trascendentes tareas del INE respecto a la designación y remoción de las consejeras, los consejeros y las presidencias de los OPLE. En este sentido, cabe puntualizar que la facultad de remover por causas graves a los integrantes de los consejos generales de las autoridades electorales locales lleva implícita por parte del INE la revisión permanente de la actuación de dichos funcionarios locales y su apego al marco normativo vigente, incluidas las reglas y criterios que el propio INE llegue a establecer.

de manera específica como atracción, asunción y delegación.<sup>16</sup> En síntesis, cada una de estas atribuciones consiste en lo siguiente:

- a) Atracción. Es la capacidad que tiene el INE de allegarse algún asunto que, si bien originalmente corresponde conocer y resolver a algún OPLE, por su trascendencia y relevancia se estime debe ser resuelto por el Consejo General del Instituto, o bien, cuando por tratarse de un asunto novedoso amerite que el INE se pronuncie al respecto y sienta un criterio de interpretación específico.

La característica de la atracción es que los criterios o disposiciones que se establezcan sobre algún asunto o materia resultan vinculantes para todas las autoridades electorales del país una vez que la decisión del INE queda firme.

Esta facultad resultó ser fundamental para poder cumplir con el objetivo central de la reforma de 2014 de homogeneizar y estandarizar las reglas, criterios y procedimientos con base en los cuales se organizan y llevan a cabo las elecciones en todo el país, pues permitió al INE prescribir de manera vinculante, a través de criterios específicos, o bien a través de lineamientos o reglamentos, cómo debían orientar su actuación las autoridades electorales locales en sus respectivos ámbitos de competencia.

La atracción, como todas las facultades especiales del INE, supone un procedimiento específico para poder ejercerse y, en su caso, aprobar sus determinaciones; así, la misma tiene que ser solicitada por al menos 4 consejeros electorales y aprobada por el voto de al menos 8 de los 11 consejeros electorales.

- b) Asunción. Implica que el INE puede subrogarse a un OPLE, en relación con el ejercicio de funciones que éste tiene conferidas originalmente, pasando a asumirlas directamente.

De acuerdo con la ley, existen dos tipos de asunciones: la primera es la asunción total, que implica que, antes del inicio formal de un proceso electoral local, y ante determinadas circunstancias graves (como factores que afecten la paz pública, pongan a la sociedad de una entidad federativa en riesgo o afecten la vigencia de los principios constitucionales que rigen la materia electoral), o bien frente a la falta de condiciones políticas idóneas derivadas de la indebida injerencia o intromisión comprobable de algún poder público que conlleve el riesgo de que el OPLE no pueda organizar debidamente la elección, el INE decida hacerse cargo en su integridad de todas las tareas necesarias

<sup>16</sup> Dichas atribuciones especiales están previstas de manera expresa en los artículos 41, párrafo tercero, base V, Apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 120 a 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

para llevar cabo dichos comicios. Este tipo de asunción implica, en consecuencia, que el órgano electoral local sea completamente desplazado de la organización de la elección y ésta se convierta en una responsabilidad del INE, como ha ocurrido en la organización de las elecciones extraordinarias para elegir la gubernatura de los Estados de Colima, en 2016, y de Puebla, en 2019.

El segundo tipo es la asunción parcial, que implica que el INE decida realizar alguna actividad específica que forme parte de un proceso electoral local y que, en principio, la ley le reservaba como atribución a un OPLE. Ello ante el riesgo de que, de no asumir dicha tarea, la misma no sea realizada adecuadamente y pueda generar un problema para el buen desarrollo de los comicios, como sucede recurrentemente desde 2018 con la realización de los Conteos Rápidos locales.

Los dos tipos de asunciones pueden ser conocidos por el Consejo General a petición ya sea de la mayoría de las personas consejeras del órgano electoral local de que se trate, o bien de 4 consejeros o consejeras del propio INE. Para que la asunción proceda, la misma tiene que ser aprobada por el voto de al menos 8 de los 11 consejeros y consejeras electorales.

120

c) Delegación. A diferencia de las dos atribuciones anteriores, la delegación consiste en que el Consejo General decida transferir o trasladar a un OPLE determinado, la responsabilidad de ejercer una atribución específica respecto a un proceso electoral concreto. Es decir, a través de esta figura el INE delega una facultad propia y específica, a un OPLE, para que este último se ocupe de atenderla.

Para que la delegación proceda, debe estar antecedida de una evaluación que confirme las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del órgano local para poder ejercer debidamente la función que se le delega. Además, dicha delegación no puede ser permanente (es decir, opera sólo durante el proceso electoral específico en el que se decida) ni general (esto es, no puede delegarse una función determinada a todos los OPLE, sino que tiene que hacerse caso por caso).

También, como ocurre con todas las atribuciones especiales, para que la delegación proceda se requiere que la misma sea aprobada por al menos 8 de los 11 votos posibles de las consejeras y los consejeros del Consejo General del INE. Vale la pena señalar que, hasta ahora, la Delegación es la única atribución especial que el INE no ha utilizado.

Como se advierte, las facultades especiales confirman el papel de ente rector que la reforma de 2014 dio al INE respecto del sistema nacional de elecciones, pues las mismas le permiten, por un lado, emitir las directrices que los órganos electorales de las entidades federativas



deben seguir en la organización, realización y calificación de los comicios locales, y, por otra parte, supervisar la actuación de los OPLE garantizando que todas las actividades de las que dependen elecciones libres, equitativas, ciertas y transparentes se cumplan de manera puntual y efectiva.<sup>17</sup>

De manera conclusiva, resulta importante reflexionar sobre el hecho de que el nuevo diseño nacional electoral derivado de la reforma constitucional y legal de 2014 no es incompatible con nuestro modelo de Estado federal. Esto, porque dicho diseño nacional reconoce en todo momento la distinción de competencias federal y locales, generando interesantes relaciones de respeto institucional y coordinación competencial. En todo caso, el aludido esquema electoral corresponde a un propósito plenamente justificado, tendente a equilibrar los ordenamientos y estructuras electorales en aras de su mayor eficiencia y confiabilidad, lo cual, desde la perspectiva del suscrito, es viable y congruente con el carácter flexible, cooperativo y dinámico que debe caracterizar a un federalismo moderno y eficaz.

## BIBLIOGRÁFICAS

- Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional, México, IJJ-UNAM/IEPC Jalisco, 2010.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Núñez Albarrán, Ernesto, La Democracia no se construyó en un día, México, Grijalbo/Penguin Random House Grupo Editorial, 2021.
- Merino Huerta, Manuel, La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México, México, FCE, 2003.
- Murayama, Ciro, La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad, México, Cal y Arena, 2019.
- Woldenberg José, Salazar Pedro y Becerra, Ricardo, La mecánica del cambio político en México, México, Cal y Arena, 2000.

121

---

17 En resumen, podríamos enunciar como atribuciones excepcionales del INE respecto de actos concernientes a elecciones locales: a) Atracción. El INE puede atraer algún aspecto específico de elecciones locales que estime trascendente o necesario para establecer un criterio general; b) Asunción total o parcial. El INE puede asumir el desarrollo directo de un proceso electoral local, completo o en alguna de sus partes, y c) Delegación. El INE puede delegar a un OPL alguna de sus funciones exclusivas. Asimismo, es importante reiterar que estas tres figuras tienen carácter excepcional y extraordinario, por lo cual, para su procedencia, la normativa exige diversos requisitos calificados como por ejemplo: el desahogo de un procedimiento previo, la plena justificación de la medida, la audiencia del OPLE en cuestión, una mayoría calificada de votación de los miembros del Consejo General (por lo menos 8 votos) e incluso un momento previo de oportunidad (por ejemplo, la asunción total solo se puede solicitar antes del inicio del respectivo proceso electoral local).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016, Tomo I. Autoridades administrativas y tribunales electorales locales, México, 2016.

## NORMATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación (DOF) de 10 de febrero de 2014.

# ACCIONES NORMATIVAS DEL PODER REFORMADOR EN LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO: EL FENÓMENO DEL FEDERALISMO NORMATIVO CENTRALMENTE DIRIGIDO

Óscar Gutiérrez Parada\*

## INTRODUCCIÓN

En este ensayo<sup>1</sup> explicitamos las acciones normativas que el Poder Reformador utiliza para conformar el Sistema Federal, las cuales son básicamente seis y que identificamos a partir del análisis de los 251 decretos de reforma constitucional que se han expedido desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 a mayo de 2021.

La metodología consistió en revisar cada decreto y determinar si la modificación constitucional versaba sobre la distribución de competencias, pero, no obstante que así procedimos, avanzado el análisis nos alcanzó la pregunta: si las facultades y su distribución/adscripción a un orden de gobierno son resultado de una actividad del Poder Reformador respecto del Sistema Federal, ¿qué es lo que hace el Poder Reformador durante el proceso por el que resultan aquellas facultades y su distribución? Evidentemente teníamos que separar el proceso o actividad de su resultado o producto.

123

---

\* Abogado de la Escuela Libre de Derecho, maestro en administración pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (México), doctorando en Derecho por la Universidad Panamericana, investigador de Asesoría de Diseños Normativos, S.C.; líneas de investigación: Teoría de la Legislación, Derecho Parlamentario, Derecho y Lenguaje, Control Omnicompreensivo de Control Constitucional y Convencional, Derechos Sociales, Sistema Federal y Poder Reformador.

1 Este ensayo está basado en el libro: Gutiérrez Parada, Oscar, *Sistema Federal. Tendencia actual. Federalismo Normativo Centralmente Dirigido*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho. En este estudio revisamos 220 decretos de modificaciones constitucionales, es decir, desde la 1ª reforma constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de julio de 1921) hasta el decreto 220 publicado en dicho diario el 10 de febrero de 2014, por lo que con este ensayo exponemos sintéticamente diversos aspectos que nos parecen de primer orden en el estudio del sistema federal mexicano y que fueron examinados en el libro mencionado, pero además exponemos las materias calificadas como concurrentes y las materias sujetas a legislación única con posterioridad a febrero de 2014, con algunos hallazgos inéditos como los son el mandato del Poder Reformador de que el Congreso General expida la “Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones”, en las que se utiliza el adjetivo nacional sin indicar si se trata de legislación única o de materias concurrentes (decreto de modificaciones constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 2019).

Así, analíticamente, para dar una respuesta adecuada es indispensable reconstruir la actividad normativa del Poder Reformador en relación con la distribución de competencias. Explicitar el curso de acción implícito que el Poder Reformador sigue en la operatividad del artículo 135 constitucional ha de mostrar cuáles son las acciones normativas que utiliza en el proceso de reforma constitucional con base en las cuales va conformando dicho sistema.

## SISTEMA FEDERAL: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ORIGINAL Y SU DESARROLLO POR EL PODER REFORMADOR

### *a) Sistema Federal original y sus modificaciones*

El Sistema Federal tiene una primaria conformación en el texto original de la Constitución de 1917 y con el tiempo se ha ido modificando. En la distribución de competencias original realizado por la Asamblea Constituyente se siguió básicamente el sistema residual previsto en el artículo 124 constitucional. Asimismo, se identifican diversas clases de facultades, pero éstas son resultado de un proceso. De aquí que sea indispensable diferenciar el proceso o actividad de su resultado o producto.

124

El proceso constituyente implica un curso de acción en el que se delibera y se elabora un texto normativo que, al establecerse, es decir, al promulgarse y publicarse y, por ende, adquirir el carácter de producto o resultado, genera un sistema normativo primario que con el tiempo va a ser modificado por necesidades, principalmente, del sistema social y del propio sistema normativo, incluso exigencias convencionales.

Del sistema primario y sus modificaciones se deriva la conformación de un sistema normativo de índole infraconstitucional que respondea la necesidad de configurar normativamente las disposiciones constitucionales.

Así, con base en las reglas de competencia -facultades- previstas en el propio texto constitucional, la Asamblea Constituyente, en sentido normativo, ordena, permite o prohíbe a los poderes constituidos ordenar, permitir o prohibir sobre diversas materias.

La Asamblea Constituyente crea al Poder Reformador cómo único poder constituido competente para modificar el texto constitucional original y, por ende, en lo que por ahora nos atañe, lo dota de competencia para modificar y reconfigurar la distribución de competencias original entre los órdenes de gobierno, incluso realizar la adscripción de competencias a órganos/institución que no forman parte de los tres

poderes clásicos que tienen los órdenes de gobierno federal y estatal y que en nuestro sistema jurídico conforman un conjunto de órganos respecto de los que se establece su autonomía en el texto constitucional y, por tanto, no están adscritos a ninguno de los poderes clásicos y que se identifican como organismos constitucionalmente autónomos (OCA's)<sup>2</sup>, los cuales cuentan con una nómina competencial exclusiva o no exclusiva<sup>3</sup>.

En el caso de exclusividad solamente el OCA respectivo ejerce la competencia en la materia correspondiente (V. gr, Banco de México) y en el caso de no exclusividad se generan competencias sobre la misma materia entre varios OCA's: uno de carácter nacional y los otros de carácter subnacional o estatal, incluso participación de órdenes de gobierno (V. gr., en materia de derecho de acceso a la información concurren los órdenes de gobierno y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en posesión de sujetos obligados o autoridades federales -INAI-, así como organismos garantes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados o autoridades estatales y, en su caso, municipales como, por ejemplo, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios -INFOEM-).

125

Junto con la distribución de competencias a los órdenes de gobierno y a los OCA's, hay una forma de atención de ciertas materias (que podríamos calificar como distribución adjetiva de competencias) que se da cuando sobre una materia se fija constitucionalmente un procedimiento en el que participan varias autoridades realizando actos jurídicos específicos, y justamente por esa participación se está en presencia de una “conurrencia procedimental”. Así, por ejemplo, la materia de formación de un nuevo Estado dentro de los límites de un Estado existente implica un curso de acción en el que intervienen el Congreso General, el ejecutivo Federal y las legislaturas estatales (en especial la que, en su caso, se ve afectada o las que se ven afectadas).

Como podemos observar, respecto de la materia de formación de un nuevo Estado dentro de los límites de un Estado existente, se regula un procedimiento constitucional en el que está implícita una distribución de competencias entre autoridades del orden federal y del orden estatal.

2 Sobre los Organismos Constitucionalmente Autónomos véase: Gutiérrez Parada, Oscar, *Los organismos constitucionalmente autónomos y su caracterización jurisprudencial*, México, Asesoría de Diseños Normativos, S.C., enero 2019, p. 125.

3 *Idem*. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Controversia Constitucional 117/2014, la denomina como “... facultad de naturaleza constitucional habilitada en favor del [OCA de que se trate]...”;

Ahora bien, antes de entrar al examen de qué es lo que hace el Poder Reformador para configurar un sistema federal, parece pertinente y oportuno repasar las principales clases de facultades que juegan en el sistema federal, pero con la peculiaridad de explicitar los criterios de clasificación, pues visibilizarlos tiene importancia en la construcción del quehacer del Poder Reformador en el diseño del sistema federal.

*b) Clases de facultades de nuestro Sistema Federal*

Si pudiéramos sacar una radiografía de cualquier sistema federal observaríamos, entre otras cosas, que los componentes básicos del sistema son las facultades, es decir, reglas de competencia que confieren poder normativo, jurisdiccional o ejecutivo en relación con alguna materia, incluso podríamos hablar de otro tipo de poderes diferentes a los anteriores.

La radiografía del sistema federal mexicano, como las de otros sistemas federales, mostraría que hay diferentes clases de facultades, y justamente sólo este producto o resultado, es decir, las facultades, es lo que estudia la dogmática constitucional con lo que se deja de atender el proceso o actividad de la que derivan tales facultades, o sea la actividad normativa que desarrolla el Poder Reformador en la conformación del Sistema Federal.

Toda clasificación está basada en criterios y con base en éstos se elabora la clasificación respectiva. Lo importante, en sentido metodológico, es señalar que en un sistema federal se proyectan, primordialmente, siete criterios de acuerdo con los cuales se identifican diversos tipos de facultades:

- i. Forma de otorgamiento: expresas, bajo el sistema o técnica residual o implícitas.
- ii. Si se otorga de manera excluyente o no: exclusiva, concurrente o coincidente.
- iii. Según la materia sobre la que se otorgue: tantas como se determinen o “inventen” regular.
- iv. El tipo de poder que se otorga: normativo, ejecutivo o jurisdiccional.
- v. El órgano al que se otorga: depositario del poder público (ejecutivo, judicial o legislativo), Organismo constitucionalmente autónomo (OCA) u organismo no sectorizado (OnoS)
- vi. Si se otorga con base en la necesidad de unificar legislación preexistente: facultad unificadora.

- vii. Si se otorga con base en la necesidad de fijar bases de coordinación entre diversos sujetos: facultad para establecer bases de coordinación entre órdenes de gobierno (puede incluir algún OCA u OnoS).
- viii. Orden de gobierno al que se otorga: federal, estatal o municipal; caso mixto: a orden de gobierno y OCA; o a ningún orden de gobierno: OCA u OnoS (en exclusividad).

De acuerdo con estos criterios, obtenemos, en una primera aproximación, un mapa de clases de facultades. Una de las ventajas de esta clasificación es que nos muestra cuestiones que tiene que considerar el Poder Reformador respecto de la regla de competencia respectiva y, por ende, sirve para orientar el análisis sobre las acciones normativas que lleva a cabo el Poder Reformador para conformar el Sistema Federal.

*c) Curso de acción que sigue el Poder Reformador respecto de la conformación del Sistema Federal*

En términos generales, el curso de acción que sigue el Poder Reformador (actividad o proceso) en relación con la función de conformación del Sistema Federal es el siguiente:

1. Identificación de la materia<sup>4</sup>, es decir, la porción de la realidad, o del mundo, sobre la que se habrá de normar. Hay materias que “ya existen” y se toma la decisión de establecer normatividad sobre ellas (V. gr., movilidad), y otras materias las “inventa”, en sentido creativo y de realidad institucional, (V. gr. sistema nacional de corrupción de la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción);
2. Determinación del tipo de poder que se otorga respecto de la materia: normativo, ejecutivo o jurisdiccional, existiendo la posibilidad de combinaciones entre estas clases de poder. Pueden darse otras clases de poderes distintos a los anteriores como, por ejemplo, el poder recominatorio de las comisiones de derechos humanos.
3. Determinación del orden de gobierno al que se otorga o adscribe la regla de competencia, incluso a algún OCA. La adscripción puede ser exclusiva o no exclusiva por lo que se dan diversas combinaciones. Dentro del orden de gobierno la regla general es que se mencione la autoridad específica a la que se le adscribe la regla de competencia (véase esquema de clases de facultades y sus criterios: si se otorga

4 Hablar de la identificación de la materia lo es sentido muy amplio, pues hay materias que se “inventan” como porciones de la realidad ante la eventualidad, paradójicamente necesaria, del surgimiento de “nuevas realidades” como, por ejemplo, la *internet*; en otros casos a una realidad ya existente se le renombra como el caso del tránsito de personas por el de movilidad que, quizá, es más amplio que el de tránsito de personas. En la invención de materias la regla constitutiva como basamento de la realidad social/institucional juega un papel primordial. Véase: Searle, John, *La construcción de la realidad social*, España, Paidós, 1997, p. 240.

de manera excluyente o no excluyente; órgano al que se otorga; y orden de gobierno al que se otorga).

Hasta aquí no hemos dado respuesta de cuáles son las acciones normativas que utiliza el Poder Reformador para conformar el Sistema Federal, por lo que de la información que nos proporciona el análisis de los 251 decretos de modificaciones constitucionales (del 5 de febrero de 1917 al 28 de mayo de 2021) observamos:

- i. Unas ocasiones una materia se adscribe, mediante la reglode competencia respectiva, a la federación o a algún órgano constitucionalmente autónomo en forma exclusiva (V. gr., facultad a favor de la federación -jueces federales- para conocer en forma exclusiva de los procedimientos en materia de acciones colectivas, modificaciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación -MCDOF-del 29 julio 2010);
- ii. En otros momentos la materia se otorga a los estados en forma exclusiva (V. gr., facultad exclusiva a favor de los poderes reformadores estatales para establecer la edad para ser gobernador en menos de 30 años, MCDOF del 29 septiembre 2008);
- iii. En otras oportunidades una materia se adscribe a varios órganos de gobierno, ya aquí se pueden diferenciar dos formas de hacerlo:
  - a) Señalando que la materia corresponde a los órdenes de gobierno dejándolos con libertad de configuración normativa (V. gr., materia de responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular, MCDOF del 14 junio 2002), o
  - b) Si bien la materia compete a los órdenes de gobierno, el Poder Reformador le ordena el Congreso General que mediante una ley lleve a cabo la distribución de competencias indicando que corresponde (compete) a cada orden de gobierno y si estos pueden normar lo hacen de acuerdo con lo dispuesto en la ley que distribuye competencias entre los órdenes de gobierno (V. gr., materia de turismo -se califica como materia concurrente-, MCDOF del 29 septiembre de 2003);
- iv. En casos muy contados la materia se adscribe a los órdenes de gobierno y a un órgano constitucionalmente autónomo, casos en los que la materia es compartida por los órdenes de gobierno, pero el Poder Reformador le ordena al Congreso General expida una ley por la que se distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno y el OCA respectivo, e implica que los órdenes de gobierno tienen libertad de configuración relativa, pues solamente lo pueden hacer conforme a la pauta normativa de la ley por la que se distribuyen



- competencias, incluso puede ocurrir que para la federación notenga sentido normar porque ya quedó normado el espacio federal en la ley por la que se distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno (V. gr., materia de obligaciones de transparencia y derecho de acceso a la información, MCDOF del 7 febrero 2014) ;
- v. También en pocos casos se establece que en una materia participen los órdenes de gobierno, pero de acuerdo con las bases de coordinación que se establezcan en una ley que expida el Congreso implicando que la materia es competencia de los órdenes de gobierno, pero su actuación en la materia de que se trate debe realizarse de conformidad con las bases respectivas (V. gr., materia de protección civil, MCDOF del 28 de junio de 1999); y
  - vi. Asimismo, se atienden ciertas materias bajo una novedosa modalidad que consiste en la participación de los órdenes de gobierno en la materia respectiva sin que se les otorgue ningún tipo de poder normativo, pues el Poder Reformador ordena al Congreso General normar la materia en forma exclusiva (“legislación única”), y al expedirse la ley respectiva se eliminan del sistema jurídico los cuerpos normativos federal y local en la materia respectiva: el único que puede normar la materia de que se trate es el Congreso General (V. gr., materia procesal penal, MCDOF del 8 octubre 2013).

129

Para desarrollar estas actividades es indispensable que el Poder Reformador, como poder constituido, tome en cuenta que la Asamblea Constituyente le ha autorizado, como ya se señaló, a ordenar, permitir o prohibir ordenar, permitir o prohibir.

Así, el Poder Reformador tiene competencia para ordenar, permitir o prohibir ordenar, permitir o prohibir acciones necesariamente vinculadas a determinadas materias, incluso establecer nuevas reglas de competencia con el objetivo de obtener resultados institucionales como lo serían, por referir algunos ejemplos, leyes, políticas públicas, creación de órganos, sistemas o procedimientos.

*d) Estructura canónica de la regla de competencia adscrita por la Asamblea Constituyente al Poder Reformador*

Si esto es así, podemos colegir que el Poder Reformador se basa en una regla de competencia cuyos elementos son los siguientes:

**ESQUEMA 1. REGLA JURÍDICA (BAJO PAUTA LÓGICA CONDICIONAL)  
CON BASE EN LA QUE ACTÚA EL PODER REFORMADOR INFERIR**

Antecedente	→	Consecuente
Si el Poder Reformador está legitimado y está <b>facultado</b> por el Poder Constituyente (regla de competencia) para modificar el texto constitucional	Entonces	puede establecer normas o reglas que ordenen, prohíban o permitan ordenar, prohibir o permitir o reglas de competencia, cuyos destinatarios son los poderes constituidos y otras instituciones estatales

Fuente: Elaboración propia.

Considerando las actividades que lleva a cabo el Poder Reformador y la regla de competencia -normativa- del Poder Reformador, es posible inferir las clases de acciones normativas que ejerce el Poder Reformador para conformar el sistema federal, lo que abordaremos en el apartado siguiente.

## ACCIONES NORMATIVAS QUE DESARROLLA EL PODER REFORMADOR PARA CONFORMAR EL SISTEMA FEDERAL

### A. FEDERALIZAR Y DESFEDERALIZAR

#### a) Federalizar

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, solamente se da cuenta del verbo federar, el cual significa “Unir por alianza, liga, unión o pacto entre varios”<sup>5</sup>, y proporciona algunos términos relacionados como federación<sup>6</sup>, federal<sup>7</sup>, federalismo<sup>8</sup>, federalista<sup>9</sup>, federativo(va)<sup>10</sup>, estado federal<sup>11</sup>, pero ningún término

5 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., voz: federar, p. 1017.

6 *Idem*, voz federación: 1. acción de federar o federarse. 2. Organismo, entidad o Estado resultantes de una federación. 3. Estado federal. 4. Poder central de un Estado federal, p. 1017.

7 *Ibid*, voz federal: adjetivo, federalista. Aplicable a personas. Usado también como sustantivo: Estado, p. 1017.

8 *Ib.*, voz federalismo: 1. Sistema de federación entre corporaciones o Estados. 2. Teoría o corriente política que defiende los principios de la federación, p. 1017.

9 *Ib.*, voz federalista: 1. Perteneciente o relativo al federalismo. 2. Partidario del federalismo. Aplicable a personas. Usado también como sustantivo: federativo, p. 1017.

10 *Ib.*, voz federativo (a): 1. Perteneciente o relativo a la federación. 2. Dicho del sistema de gobierno de varios estados con leyes propias: Que en ciertos casos y circunstancias hace que estén sujetos a las decisiones de un gobierno central. 3. Miembro dirigente de una federación, especialmente deportiva, p. 1017.

11 *Ib.*, estado federal, Estado en el que las distintas competencias son distribuidas entre un Gobierno central y los estados particulares que lo conforman, acepción incluida dentro de la voz estado, p. 961.

o palabra, o, incluso, locución, hace referencia, es decir, denota, la acción por la cual una facultad jurídica que originalmente corresponde al espacio local, sea el de una entidad federativa o de los municipios, pasa a ser de exclusiva competencia de la federación; ni tampoco se da cuenta de un término que denote el proceso –acción- por el cual una facultad deje de ser competencia exclusiva de la federación y pase a ser materia exclusiva del espacio local (entidades federativas o municipios).

Una acción va de lo local a lo federal, y otra acción va de lo federal a lo local. Proponemos denominar a la primera acción “federalizar” y a la segunda “desfederalizar”<sup>12</sup> Las definiciones léxicas serían, como propuestas, las siguientes:

*Federalizar*: acción y efecto de otorgar una facultad jurídica a la federación, en forma exclusiva, pudiendo ser inédita en el sentido de estar implícita por efecto de tratarse de una materia “natural” al espacio federal y que no se puede considerar que residualmente pertenecía al espacio local o haberla tenido el espacio local.

Esta diferenciación nos lleva a plantear dos clases de federalización:

- i. Una que llamamos federalización implícita y que se caracteriza por hacer expresas facultades sobre materias que son inherentes al espacio federal<sup>13</sup> y que no se pueden considerar que las tenía el espacio local como los casos de las materias de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros; fuerza aérea nacional; comercio exterior; plataforma continental; características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales; zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial; política exterior; extradiciones; doble nacionalidad; requisitos y límites a las investigaciones en materia de seguridad nacional; pérdida de nacionalidad; reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; conflictos de límites territoriales de las entidades federativas (primero otorgada al Senado y después a la Suprema Corte de Justicia de la Nación); tratados internacionales respecto de su terminación, denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retiro de reservas y formular

131

12 Del prefijo “des” nos interesan la primera y segunda acepciones: des-. (Confluencia de los prefijos. lats. *de-*, *ex-*, *dis-* y a veces *e-*). 1. pref. Denota negación o inversión del significado de la palabra simple a la que va antepuesto. *Desconfiar*, *deshacer*. 2. pref. Indica privación. *Desabejar*. 23ª ed., voz: des (prefijo). *Ib.*, p. 733.

13 La tesis que subyace a esta afirmación consiste en considerar que al estarse instituyendo el sistema federal, al irse adoptando, la fundación del espacio central/federal implica que varias materias (varios asuntos) “nacen” como competencia natural de la Federación y no quedan residualmente a favor de las entidades federativas y de los municipios; *ipso iure* quedan de manera “natural” como competencias de la federación y lo que, en este sentido, va regulando el Poder Reformador es hacer expresas competencias “implícitas” propias de la Federación. Por tanto, hay que matizar el mecanismo del Principio Residual por el que, entonces, *prima facie*, lo no otorgado expresamente a la Federación se entiende reservado al espacio local.

declaraciones interpretativas; autorización a ciudadanos para el uso de condecoraciones, servicios, funciones y títulos extranjeros; e

- ii. Otra que consiste en una federalización que implica quitar una materia al espacio local y otorgarla a la federación, y que identificamos como federalización en sentido amplio. El caso típico de federalización en esta acepción es el caso de la materia laboral/jurisdiccional. En efecto, al analizar los 251 decretos de modificaciones constitucionales nos percatamos que desde 1929 a 1990 se han federalizado 41 materias laborales a través de su jurisdiccionalidad federal.

En este punto cabe destacar un corolario importante respecto de la afirmación doctrinal-constitucional por la que se señala que se han “quitado” desmesuradamente facultades a los espacios locales otorgándose a la federación, ya que no es tan exacta tal aseveración; hay que relativizar el entendimiento de conformación de un Sistema Federal basado en el mecanismo del Principio Residual, es decir, que lo no otorgado expresamente a la Federación, se entiende reservado a los Estados, ya que salvo la materia laboral/jurisdiccional, en la que se observa una importante desfederalización, los casos de federalización lo son, en gran parte, del fenómeno que designamos como federalización implícita.

132

#### b) Desfederalizar

La desfederalización es la acción y efecto de quitar una facultad jurídica a la federación y otorgarla al espacio local, sea a entidades federativas o a los municipios. En esta acción no hay que confundir la labor del Poder Reformador por la que hace expresas facultades que ya correspondían a los órdenes locales como el caso paradigmático de la regulación constitucional municipal.

#### c) Fedeconcurrir

Como se puede observar, las acciones federalizar o desfederalizar implican otorgamiento exclusivo, es decir, su otorgamiento a un espacio federal o local es excluyente, por lo que persiste el problema de facultades que se otorgan a ambos espacios de manera simultánea sobre una misma materia, es decir, cuando dos o más órdenes de gobierno (espacios competenciales) concurren a ejercer facultades respecto de una misma materia. Ante este fenómeno, siguiendo las definiciones que hemos construido, específicamente la de facultad concurrente, proponemos denominar la acción, y efecto, de otorgar facultades de manera simultánea a dos o más órdenes de gobierno respecto de una

misma materia como “fedecorrir”<sup>14</sup>, y cuya definición léxica sería la acción y efecto en un Estado Federal de otorgar una facultad a dos o más órdenes de gobierno de manera simultánea. Ahora bien, la “fedecorrir” tiene dos acepciones:

a. *Fedecorrir en sentido amplio.*

La fedecorrir en sentido amplio denota las acciones en las que la concurrencia en la materia por parte de los órdenes de gobierno sería total, sin limitaciones, y que designaríamos como coincidencia, y da lugar a las denominadas facultades coincidentes; como ejemplos están la facultad en materia civil, en materia penal sustantiva.

b. *Fedecorrir en sentido restringido o estricto*

Una segunda acepción, que se da en sentido restringido (o estricto), denota las acciones por las que se otorgan facultades de manera concurrente a los órdenes de gobierno, incluso a algún organismo constitucionalmente autónomo, pero el ejercicio de la facultad concurrente respectiva opera de manera limitada al configurarse legalmente a través de una ley general, en sentido de ley marco, en la que se determina qué compete a cada orden de gobierno respecto de la materia calificada como concurrente; en esta segunda acepción estamos ante una “fedecorrir” en sentido restringido o estricto.

**ESQUEMA 2. ESQUEMA DE LA ACCIÓN DE FEDECORRIR**

Fedecorrir:  acción por la que se determina que sobre una materia ejercen competencias varios órdenes de gobierno	Acepción		Tipo de facultad a la que da lugar	
	Sentido amplio Sin limitación alguna	Facultad coincidente		
	Sentido restringido o estricto. Se determina, en configuración legal (Ley general en sentido de ley marco), las competencias de cada orden de gobierno	Facultad concurrente		

Fuente: Elaboración propia.

14 Se trata de un neologismo con el que se pretende dar cuenta de la acción referida. Al efecto, considero dos términos: i) federal e ii) concurrir. Del primero, tomando en cuenta su raíz latina foeder (como tronco morfológico), que significa alianza, liga, tratado, cuyo uso arcaico es foederal y ha evolucionado, tanto en español como en inglés, al término federal, y de allí se toma el morfema –raíz- fede-, y se fusiona con concurrir, creamos una nueva palabra: fedecorrir para denotar una acción que consiste, como se indica, en “otorgar facultades respecto de una misma materia a dos o más órdenes de gobierno de manera simultánea en un Estado sujeto a Sistema Federal”.

Si esto es correcto, entonces nuestras definiciones de facultad coincidente y facultad concurrente van por el camino adecuado, ya que esta propuesta de identificación de acciones va más por el lado del proceso de distribución de competencias y aquellas definiciones son atinentes al producto. Identificar con un *nomen (iuris)* las acciones que se dan en el proceso de distribución de competencias conllevan incorporar nuevos verbos para identificar las acciones de *federalizar*, *desfederalizar* y *fedeconcurrir*, y así dar cuenta de acciones que tienen lugar en un Estado Federal en relación con la distribución de competencias.

Considerar las características de la acción de *fedeconcurrir* en su sentido restringido o estricto, implica que al establecerse una facultad concurrente en el texto constitucional, y dependiendo de cómo regule el legislador ordinario en la ley general en sentido de ley marco las competencias que a cada orden de gobierno corresponden respecto de la materia concurrente, quedará determinado hasta dónde queda limitada la facultad normativa de los órdenes y cuál clase de texto normativo pueden expedir. Para la federación la regulación en una ley general –ley marco- de su competencia concurrente normalmente queda suficientemente regulada por lo que hace al nivel ley y, por ende, le queda a la federación la expedición de reglamentos y ordenamientos similares de jerarquía inferior a la ley (y que se derivan de la facultad de proveer a la esfera administrativa a su exacta observancia). Básicamente la federación se autónorma, en cambio las autoridades locales sufren una heteronormación, no obstante, pueden quedar espacios de regulación de nivel inferior a la ley con la finalidad de ejecutar o aplicar la ley proveyendo, en la esfera administrativa, a su exacta observancia, es decir, ejercer sus facultades reglamentarias.

Para el ámbito local puede haber variaciones: para las entidades federativas puede ocurrir que la ley general –ley marco- autorice a las entidades federativas expidan legislación, y reglamentos o solamente reglamentos; en cambio para el ámbito municipal puede ocurrir que la ley general –ley marco- autorice expidan disposiciones administrativas de carácter general (artículo 115 constitucional), o sin autorizarlo, de hecho, se requiera configurar normativamente ciertos dispositivos de la ley general –ley marco- mediante la expedición de disposiciones administrativas de carácter general.

### C. UNORMaR

Respecto de la acción de ordenar exista una legislación única, es decir, se unifique legislación preexistente, es importante considerarlos casos, hasta ahora, de dos leyes calificadas como nacionales<sup>15</sup> que se corresponden con las materias i) procedimental penal, e ii) de mecanismos alternativos de solución de controversias penales; existe una tercera materia, prevista constitucionalmente, pero que no ha sido configurada legalmente: la materia relativa a la ejecución de penas.

Las leyes nacionales se basan en un dispositivo constitucional que le mandata al legislador ordinario expedir una legislación única, es decir, que en esa materia solamente aplique tal legislación.

La prescripción de expedir legislación única vista como facultad constitucional, y que hemos denominado facultad unificadora, refiere una acción diferenciable de las acciones de federalización, de desfederalización y de fededeconurrencia, pues no se otorga en exclusiva a la federación ni a las entidades federativas ni se trata de una facultad concurrente, pues las leyes calificadas de nacionales no conllevan distribución de competencias.

Me parece que la característica peculiar de ordenar la expedición de legislaciones únicas consiste en que si bien la configuración legal queda a cargo del Congreso General, éste no actúa en representación de la federación, pues ésta no tiene facultad exclusiva alguna en la materia objeto de legislación única, como cuando expide una ley federal; más bien la actuación del Congreso General opera en una especie de sustitución o de representación necesariamente conjunta de la federación y de las entidades federativas: ni uno ni otro pueden legislar, lo hace el Congreso General por los dos de forma necesariamente conjunta y simultánea, ya que la materia es originalmente coincidente –fededeconurrencia en sentido amplio–; y para alcanzar el objetivo de “unificar”, considerando que a todos conviene opere una legislación única, ni la federación (que actúa normativamente a través del Congreso General ni las entidades federativas que actúan por medio de sus congresos (la Ciudad de México a través de su legislatura), tienen facultad normativa alguna para regular la materia objeto de legislación única; solamente puede hacerlo el Congreso General en sustitución o representación de ambos órdenes de gobierno. Una vez expedida la legislación única, les quedan a la federación y a las entidades federativas facultades de tipo ejecutivo y de tipo jurisdiccional para poder aplicar la legislación única.

15 En la configuración legal de estas facultades unificadoras, se han expedido un código y una ley con el calificativo de nacionales y la duda, respecto del título, es si es correcto tal calificativo, ya que lo nacional es un término vago, tanto denotativa como connotativamente, además de no perder de vista que deriva de un concepto sociopolítico: nación.

Una de las finalidades de las leyes de legislación “única”, calificadas en sus títulos como “nacionales”, es generar uniformidad<sup>16</sup> normativa de determinada materia, y si bien las facultades exclusivas, de la federación o de las entidades federativas, implican ámbito federal (V. gr., materia mercantil) o local, en las materias de legislación única ya no es trascendente la exclusividad sino la de normatividad uniforme, es decir, una legislación única.

Con la uniformidad se busca evitar el tratamiento desigual normativo de algo que debe ser regulado de una única forma porque la diversidad normativa (cómo está regulado en la legislación preexistente) no se justifica bajo parámetros razonables de regulación, y, además, se corre el riesgo de operar en contra de una serie de derechos humanos (como, por ejemplo, la justicia penal efectiva, en el que figuras procesales deben tener un único tratamiento como lo son los plazos de impugnación de resoluciones jurisdiccionales, los criterios de oportunidad, las etapas procesales, el no ejercicio de acción penal, etc.)

Ahora bien, las facultades unificadoras se basan en la acción que denominamos “unormar<sup>17</sup>” y que consiste en la acción, y efecto, de establecer una facultad unificadora en determinada materia que está regulada de diversas formas por la federación y las entidades federativas.

136

### ESQUEMA 3. CONSTRUCCIÓN DE NEOLOGISMO UNORMAR

u n o			
n o	r m a r		
u n o	r m a r	UNORMAR	ACCIÓN NORMATIVA DE PRESCRIBIR CREAR UNA UNIDAD REGULATIVA COMO LEGISLACIÓN ÚNICA (se prescribe mediante el establecimiento de una facultad unificadora)

Fuente: Elaboración propia.

- 16 Uniformar significa hacer uniforme dos o más cosas, y uniforme que dos o más cosas tienen la misma forma o que algo es igual, conforme o semejante; único significa solo y sin otro de su especie y lleva también la acepción de singular como adjetivo solo (único en su especie), y también se significa como algo extraordinario, raro o excelente. Véase: Real Academia Española, *Diccionario...*, 23ª ed., *Op. Cit.*; voz: uniformar, p. 2196; voz: uniforme, p. 2196; voz: único, p. 2196; voz: singular, p. 2016.
- 17 También se trata de un neologismo en el que conjuntamos dos términos: uno y normar. “Uno” significa, entre otras acepciones, (Del lat. unus). 1. adj. Que expresa unidad; Normarcuya acepción es la de sujetar a normas algo. Por su parte unidad es la propiedad de algo en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere. Real Academia Española, *Diccionario...*, 23ª ed., *Op. Cit.*, voz: uno, p. 2197; voz: unidad, p. 2196; voz: normar, p. 1545.



#### D. BASES DE COORDINACIÓN

Finalmente, existe otro tipo de acción normativa que puede llevar a cabo la Asamblea Constituyente o el Poder Reformador, y que se refiere al establecimiento de facultades para fijar bases de coordinación para que se opere o se ejecute determinada materia por parte de los órdenes de gobierno y, por ende, se trata de bases para actuar, para que se coordinen los órdenes de gobierno. No obstante, este objetivo, puede ser que en la configuración legal se establezcan normas que impliquen cómo deben actuar tales órdenes y tales normas operan como bases de actuación coordinada para ejecutar –aplicar– la normativa en la materia de que se trate.

Las bases de coordinación se pueden establecerse en texto constitucional, y entonces la configuración legal debe orientarse por las mismas, u ordenar que se expida una ley en la que se establezcan las bases de coordinación correspondientes para que en la materia respectiva se coordinen los órdenes de gobierno. Esta acción la podemos denominar acción de establecer bases de coordinación y se concreta al crear el enunciado jurídico que mandata que se establezcan bases de coordinación entre los órdenes de gobierno respecto de determinada materia, y tal enunciado, como resultado de esa acción normativa, se constituye como facultad para establecer bases de coordinación.

137

### ACCIONES NORMATIVAS DE CAMBIO NORMATIVO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON EL SISTEMA FEDERAL, SUS PRODUCTOS Y FINES

Ahora podemos tener más completa la imagen de acciones normativas (proceso/actividad) y de facultades (producto/resultado), y poder contestar la interrogante ¿qué hace el Poder Reformador respecto de la distribución de competencias para conformar el Sistema Federal?:

- i. Realiza varios procesos que, como tales, implican diversas acciones normativas; y al hacerlo,
- ii. Califica materias como exclusivas, no exclusivas, coincidentes, concurrentes, sujetas a legislación única o a bases de coordinación entre los órdenes de gobierno, y
- iii. Establece varias clases de facultades, dependiendo del tipo de acción llevada a cabo.

a. PRODUCTOS DE LAS ACCIONES NORMATIVAS

*ESQUEMA 4. ACCIÓN NORMATIVA, SU PRODUCTO  
Y LOS EFECTOS DE CONFIGURACIÓN LEGAL*

Poder Reformador		Legislador ordinario		
Modificación constitucional		Configuración legal		
Proceso	Producto			
Acción Normativa (proceso)	Tipo de facultad que se produce (producto)	Efectos normativos	Ejemplo	
1	Federalizar	Facultad exclusiva federal	Ley federal (exclusiva)	Ley Agraria
2	Desfederalizar	Facultad exclusiva local	Ley local (exclusiva)	Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca
3	Fedeconcurrir en sentido amplio	Facultad coincidente	Ley federal (coincidente)	Código Civil Federal
			Ley local (coincidente)	Código Civil del Estado de Colima
4	Fedeconcurrir en sentido estricto	Facultad concurrente	Ley general en sentido de ley marco	Ley General de Salud
5	Unormar	Facultad unificadora	Ley con el calificativo de "nacional"	Código Nacional de Procedimientos Penales
6	Establecer bases de coordinación	Facultad para establecer bases de coordinación	Ley de bases de coordinación	Ley General de Protección Civil*

\* Su título es incorrecto porque no es una ley general en sentido de ley marco, podría denominarse Ley que establece las bases de coordinación en materia de protección civil. Además, se debe considerar que no establece bases sino principios.

Fuente: Elaboración propia.

Con base en estos parámetros, se puede dar cuenta de las modificaciones constitucionales por las que se han llevado a cabo acciones de federalización, acciones de desfederalización, acciones de fedeconcurrencia (en sentido amplio y en sentido restringido), acciones de unormación y acciones por las que se establecen o se ordena establecer bases de coordinación, de diversas materias.

Estas seis acciones implican, en esencia, cambios normativos y, por ende, deben responder a los parámetros de la racionalidad del

legislador<sup>18</sup>, y así observar (i) criterios pragmáticos, es decir, considerar a los destinatario, tanto directos como indirectos; (ii) criterios jurídico-formales, en los que es relevante considerar al Derecho como un sistema jurídico y las implicaciones que de ello derivan y evitar erosionarlo; (iii) criterios teleológicos bajo los que se toman en cuenta los fines que se persiguen con el cambio normativos; (iv) criterios éticos para considerar que valores se pretenden realizar; y (v) criterios lingüísticos<sup>19</sup> atinentes a desarrollar la mejor forma de formulación (en un primer nivel muy básico, se trata de cuestiones de redacción) del texto normativo por el que se lleva a cabo el cambio normativo.

#### B. RELACIONES ENTRE LAS ACCIONES NORMATIVAS POR LAS QUE SE CONFORMA EL SISTEMA FEDERAL

Ahora bien, ¿cuáles son las relaciones que tienen entre sí las acciones? Lo primero que hay que señalar es que las acciones son exhaustivas porque el conjunto de seis acciones incluye la totalidad de acciones normativas que son alternativas en la decisión que se tome respecto de una materia. Y son excluyentes en parte e inclusivas en parte, es decir, se da una exclusión parcial entre algunas acciones.

Así, por ejemplo, entre federalizar y desfederalizar hay exclusión total, ya que una materia o se federaliza o se desfederaliza, o una u otra, pero no ambas de manera simultánea, es decir, en el mismo tiempo y en el mismo lugar.

139

18 Seguimos a Atienza, Manuel, *Contribución a una Teoría de la Legislación*, Madrid, España, Civitas, 1991, capítulo II, pp. 27-40. Ese tratadista refiere cinco niveles de racionalidad y considera que el nivel más básico es el lingüístico y después vienen los demás: pragmático, jurídico-formal, teleológico y ético. Prefiero hablar de dimensiones o planos y atender al íter legislativo de manera que las racionalidades: pragmática, jurídico-formal, teleológica y ética, juegan en el proceso de producción del texto normativo unas veces prevaleciendo una respecto de otra o las otras y a la inversa, lo que se observa en las exposiciones de motivos, dictámenes, debates, opiniones, pero al final la racionalidad lingüística opera como filtro, pues lo relevante es elaborar un texto normativo lo más claro y preciso posible. Ello no implica que no tengan importancia las exposiciones de motivos, los dictámenes y demás actos y documentos de discusión sobre qué regular y cómo regularlo, pero habrán de servir, en su caso, para orientar las interpretaciones y los esquemas argumentativos sobre el sentido de la normatividad siempre a partir del texto normativo.

19 Sobre las relaciones entre lógica clásica, lógica jurídica y lógica deóntica y lingüística, en el ámbito de la elaboración de textos normativos, véase: Gutiérrez Parada, Oscar, *Técnicas legislativas/Técnicas normativas. Hacia una mejor hechura de las leyes: operadores deónticos y alotropía lingüística*, México, Asesoría de Diseños Normativos, S. C., septiembre 2015. En este estudio proponemos analizar y desarrollar teóricamente el fenómeno de la alotropía lingüística como una poderosa herramienta para elaborar mejores textos normativos: “Con base en una analogía intuitiva, pero fructífera y, me parece, altamente ilustrativa, podemos plantear una forma diferente de ver las relaciones entre las diversas formalizaciones lógicas de los operadores deónticos (tal y como se muestra en el cuadro de oposiciones deónticas) y su expresión lingüística en enunciados jurídicos que conforman textos normativos, es decir, los usos del lenguaje que lleva a cabo el legislador (en sentido amplio) para mandar, prohibir o permitir a través del fenómeno que propongo denominar alotropía lingüística.”, pp. 13-14.

La exclusión o inclusión implica relaciones de compatibilidad e incompatibilidad, es decir, si simultáneamente se pueden dar dos o más acciones. Sintéticamente las relaciones son:

*ESQUEMA 5. SOBRE RELACIONES ENTRE LAS ACCIONES DE CAMBIO  
NORMATIVO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SISTEMA FEDERAL*

	Acción normativa/ proceso	Resultado/ producto	Incompatibilidad	Compatibilidad
A	Federalizar	Facultad exclusiva expresa	Excluye b, c, d, e	f
B	Desfederalizar	Facultad exclusiva expresa o implícita	Excluye a, c, d, e	f
C	Fedeconcurrir en sentido amplio	Facultad coincidente expresa o implícita	Excluye a, b, d, e, f	
D	Fedeconcurrir en sentido estricto	Facultad concurrente	Excluye a, b, c, d, e	f
E	Unormar	Facultad de legislación única	Excluye a, b, c, d, f	
F	Establecer bases de coordinación	Ley de bases de coordinación	a, b, c, e	d

Fuente: elaboración propia.

Como se desprende de este esquema, la federalización, la desfederalización y la fedeconurrencia, tanto en sentido amplio como en sentido estricto, pueden combinarse con bases de coordinación que la Asamblea Constituyente Constituyente o el Poder Reformador establezcan en el propio texto constitucional o haya ordenado que las bases las establezca el legislador ordinario (en una ley general –marco–).

Las bases, en el sentido de bases de coordinación para actuar en determinada materia, pueden combinarse en textos normativos en los que, además, se lleve a cabo distribución de competencias como en el caso de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>20</sup>

20 La distribución de competencias de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es inconstitucional porque lo que el Poder Reformador autoriza es expedir una ley de bases de coordinación y no una ley por la que se distribuyan competencias en materia de seguridad pública; en efecto, mediante modificaciones al artículo 73, fracción XXIII, el Congreso General sólo puede expedir una ley de bases de coordinación. En el artículo 73, fracción XXIII, modificado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación

Si esto es así, entonces, pueden existir leyes generales en sentido de leyes marco que también funjan, simultáneamente, como leyes de bases de coordinación.

**C.FINALIDAD DE LAS ACCIONES NORMATIVAS CON BASE EN LAS CUALES SECONFORMA EL SISTEMA FEDERAL**

Ahora bien, el ejercicio de estas acciones normativas conforma un conjunto de acciones a elegir de acuerdo con la finalidad que se persiga. Cada acción adquiere carácter medial (la acción es el medio para el objetivo de establecer una facultad). La finalidad genérica de cada acción es:

**ESQUEMA 6. SOBRE LAS ACCIONES NORMATIVAS CONSTITUCIONALES Y SU FINALIDAD**

Acción normativa	Finalidad:
Federalización	Que solamente el poder central/federación, sea quien norme una actividad con exclusión de cualquier otro centro de poder normativo. Implica una legislación única, pero no por conveniencia de que haya una sola legislación sino porque está justificado que sólo sea el poder central/federal el que atienda normativa y ejecutivamente la materia objeto de federalización.
Desfederalización	Que solamente el poder local sea el que norme una actividad con exclusión del poder normativo central/federación. Implica una legislación única respecto del ámbito espacial del orden local, y conlleva el reconocimiento de la pluralidad de centros de poder normativo local, lo cual su vez envuelve valorar la autonomía del espacio local, e implica poder ejecutivo en la operatividad de la materia objeto de desfederalización.

*Continúa...*

---

del 31 de diciembre de 1994, se estableció: “73... XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública...”, fracción que tiene la redacción actual siguiente: “73... XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.” Por ende, la distribución de competencias de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es inconstitucional. En la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se prescribe: “Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:...” y “...TÍTULO SEGUNDO DE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA,... CAPÍTULO IX. De la distribución de competencias. Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente: ...”, y justamente tal distribución de competencias es inconstitucional, debiendo distinguir la competencia implícita para las bases de coordinación de lo que es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno.

Acción normativa	Finalidad:
Fedeconcurrencia en sentido amplio	Que coexistan legislaciones diversas respecto de ciertas materias, e implica plena autonomía normativa del centro/federación y del espacio local, respecto del qué se regula y el cómo se regula, pero a condición de que la normatividad respectiva, necesariamente, se oriente por el núcleo duro de normatividad de la materia de que se trate y que no puede ser marginado por las instancias productoras de normatividad <sup>2</sup> .
Fedeconcurrencia en sentido estricto	Que en materias de alta complejidad operativa y en las que lo conveniente es que participen de manera relativamente simultánea los órdenes de gobierno, se determine cuáles actividades desarrolle cada orden de gobierno, por lo que solamente a través de una legislación excepcional y <i>ad hoc</i> que autoriza el Poder Reformador se expida, se lleva a cabola distribución de competencias respectiva (leyes generales en sentido de leyes marco)
Unormación	Se persigue como objetivo dejen de estar vigentes textos normativos federal(es) y locales en determinada materia y que a partir de la expedición de legislación “nacional”, única y exclusivamente exista en todo el país una legislación en esa materia, ya que se considera lo más conveniente para que el ejercicio de la materia sea más eficaz.
Establecimiento de bases de coordinación	Que, en la ejecución de determinada materia, los órdenes de gobierno, a partir de sus competencias en la materia respectiva, coordinen sus acciones, en especial con la federación (con el centro), para hacerla lo más operativa posible <sup>3</sup> .

142

Fuente: Elaboración propia.

Hemos visto que el producto (resultado institucional) del ejercicio de las facultades concurrentes son leyes a las que en sus títulos se les califica como generales, V. gr., Ley General de Salud, pero hay leyes que también presentan en su título el calificativo de general y no son leyes expedidas con base en facultad concurrente alguna, por lo que en el siguiente apartado analizamos las diversas acepciones que tienen algunas leyes a las que se les denomina como “Ley General”.

## ACEPCIONES DEL CALIFICATIVO “GENERAL” DE ALGUNAS LEYES<sup>21</sup>

Las leyes que se fundamentan en facultades concurrentes tienen el calificativo de “general” en sus títulos; sin embargo, en el Sistema Jurídico mexicano no todas las leyes que se califican en sus títulos como leyes generales están fundamentadas en facultades concurrentes.

21 Retomo parte de un análisis que realice sobre leyes generales: Gutiérrez Parada, Oscar, “Qué caracterizamos bajo la locución ‘leyes generales’: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano”, ponencia presentada en el Congreso REDIPAL (Virtual V. Enero-Agosto 2012), México, abril 2012, consultable en internet: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>. Un análisis más completo en Gutiérrez Parada, Oscar, *Sistema Federal... Op. Cit.*, pp. 119-149.

¿En cuáles sentidos se utiliza el calificativo “general” de algunas leyes que lo presentan en sus títulos? En México un conjunto de leyes tiene el calificativo de “general”, por lo que hay que dilucidar en cuáles sentidos se utiliza tal calificativo.

#### a. ACEPCIÓN CONSUSTANCIAL DE CUALQUIER LEY

Que la ley sea calificada de general, implica el uso del término “general” en sentido amplio. Toda ley, *prima facie*, contiene *preponderantemente* reglas de carácter general<sup>22</sup> abstracto, lo que no obsta que contenga, excepcionalmente, reglas de carácter particular concreto. Incluso hay instrumentos jurídicos en los que tal preponderancia no es tan clara y se les puede calificar como textos normativos de carácter mixto porque están conformados por dos o más tipos de reglas: el caso por antonomasia son los presupuestos de egresos actuales<sup>23</sup>.

Este sentido amplio del carácter general preponderante de ciertos textos normativos, textos en los que tienen primacía reglas de conducta con operador deóntico, responde a un criterio puramente formal en el que se considera el sujeto o destinatario y cuando éste está representado por una totalidad de sujetos o clase compuesta de ciertos miembros que comparten alguna o algunas características comunes, entonces se refiere que la norma es general; en cambio, cuando la regla de conducta el sujeto o destinatario está representado por un individuo singular, se habla de norma particular<sup>24</sup>. Junto con la clase de sujetos (general

143

22 La característica de impersonalidad, de alguna manera, está implícita en la característica de generalidad, pues ésta refiere los sujetos destinatarios en general (de forma genérica o como clases de sujetos). Lo más común es regular clases de sujetos (comerciantes, notarios, arrendadores, ejidatarios, contribuyentes de IVA, contribuyentes de predial, instituciones bancarias, etc.). Contadas normas refieren una generalidad, V. gr., “todas las personas”, artículo 1º constitucional (en general, los derechos humanos tienen como destinatario a todas las personas); artículo 22 del Código Civil Federal: “La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código”. Aun en estos supuestos de primaria generalidad, en una perspectiva filosófica, se trata de una clase de entes. Eduardo García Máynez señala que “Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez, las normas del derecho divídense en *genéricas* e *individualizadas*. Llámense *genéricas* las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa; reciben el nombre de *individualizadas* las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados.”, García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 42ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 82.

23 En otro lugar nos ocupamos del análisis del presupuesto de egresos. Véase: Gutiérrez Parada, Oscar, *Esquemas argumentativos sobre la facultad del ejecutivo para vetar el Presupuesto de Egresos* (de próxima publicación).

24 Véase: Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Madrid, España, Debate, 1991, pp. 141-146: para este autor los sistemas jurídicos tienen “normas” *generales* y *abstractas*; *generales* y *concretas*; *particulares* y *abstractas*, y *particulares* y *concretas*. Acotaría la referencia que hace Bobbio al sistema jurídico refiriéndola a textos normativos, por lo que el señalamiento de que una ley tiene carácter general la entiendo significando que *preponderantemente* contiene normas o reglas cuyo sujeto es “general”. Cuando no es posible señalar tal preponderancia, como en el caso

o particular) hay que considerar el tipo de acción, la cual puede ser abstracta o concreta.

La primera combinación, *norma general y abstracta*, constituye el sentido amplio que los operadores del derecho utilizamos (valga insistir: en contextos jurídicos) cuando referimos que la ley es “general”. De aquí que agregar el adjetivo general a las leyes es un pleonasma porque, *prima facie*, a toda ley le es sustancial tener carácter general porque *preponderantemente* contiene reglas o normas generales abstractas. Como ejemplos tenemos la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, entre otras.

#### B. ACEPCIÓN COMO LEY FEDERAL

Encontramos otro uso del término “general” como calificativo de ciertas leyes de índole federal, en las que se ha sustituido el calificativo “federal” por el de “general”. Se trata de un uso indebido del término general. También en este caso son ejemplos la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley General de Población, entre otras.

Sin embargo, el problema no se resuelve simplemente sustituyendo “general” por “federal”, pues no siempre el calificativo “federal” indica competencia exclusiva de la federación, ya que hay materias que son a su vez federales y locales (por ejemplo, leyes basadas en facultades coincidentes).

144

En efecto, a la luz de las características de un Sistema Federal, el orden federal actúa con base en facultades expresas (Artículo 124 constitucional, como regla general), por lo que las leyes expedidas de acuerdo con facultades expresas –exclusivas– (artículo 73 constitucional, como parámetro genérico), no requieren que en su título se indique que son federales. Así, por ejemplo, son correctos los títulos de la Ley Agraria y del Código de Comercio.

En cambio, hay materias en las que su regulación compete tanto a la federación como a las entidades federativas, y en estos casos se justifica que en el título de la ley se indique que tiene carácter federal, pues puede haber una ley estatal sobre la misma materia. Así, V. gr., son correctos los títulos del Código Penal Federal, Ley Federal de Defensoría Pública, pues los estados tienen sus códigos penales sustantivos<sup>25</sup>, y varios estados tienen en leyes sobre defensoría pública; asimismo, la otrora Ley Federal de Extinción de Dominio Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenía

---

del presupuesto de egresos, entiendo que el texto normativo tiene carácter mixto, es decir, contiene de los cuatro tipos de normas.

25 En materia penal queda claro que la facultad exclusiva de la federación es para establecer los delitos y faltas *contra la federación*, artículo 73, fracción XXI, constitucional, de lo que se infiere que hay delitos y faltas contra los estados.



un título relativamente correcto<sup>26</sup>, la cual ha sido abrogada por la actual Ley Nacional de Extinción de Dominio al determinarse por el Poder Reformador que la materia de extinción de dominio está sujeta a unormación.

La indicación de que un ordenamiento es federal permite, desde el título del texto normativo, saber que su ámbito espacial de aplicación es federal. Sin embargo, la indicación que es federal no significa necesariamente que es una materia exclusiva de la federación porque, como se ha mostrado, hay materias que son exclusivamente federales y otras materias que son compartidas por la federación y las entidades federativas sin requerir, como se verá más adelante, una ley que indique cómo se distribuyen facultades entre los órdenes de gobierno respecto de la materia compartida.

Lo correcto me parece, es que el título de la ley indique que se trata de una ley federal cuando la materia respectiva también corresponde al ámbito local como, por ejemplo, la denominación del Código Civil Federal, pues no sería muy adecuado denominarlo Código Civil General, cuando es competencia tanto federal como local, y cuando es materia exclusiva de la federación dejar el título del ordenamiento sin indicar que es de carácter federal (V. gr., Ley Agraria).

145

En esta acepción cabría reflexionar sobre un nuevo fenómeno que se da cuando determinada materia es regulada por un ordenamiento que aplica simultáneamente a la federación y a las entidades federativas, es decir, se expide una *regulación única* de una materia que es inherente a dos de los órdenes de gobierno y tiene aplicación “nacional”, bajo la significación de que es una única regulación que aplica a esos dos órdenes de gobierno; incluso se empieza a utilizar el calificativo de “nacional” en su título. Hasta ahora hay siete casos: el Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley Nacional de Ejecución Penal; la ya mencionada Ley Nacional de Extinción de Dominio; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; la Ley Nacional de Registro de Detenciones; la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; y la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza.

### C. ACEPCIÓN COMO LEY MARCO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Hay una tercera acepción del calificativo “general” que se utiliza expresamente en el título de varias leyes y en otras está implícito<sup>27</sup>.

26 El título es demasiado largo, con lo que no se observa el lineamiento de técnica legislativa de que los títulos de las leyes deben ser breves: habría que eliminar “reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

27 V. gr., Ley de Asistencia Social.

El calificativo “general” ya no refiere el componente formal de la ley en sí misma (1ª acepción), es decir, que sus normas son *preponderantemente* de carácter general y abstracto, sino que refiere un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado en el que coexisten diversos órdenes competenciales, como el caso del Estado Federal, es la de “distribuir” (o, si se prefiere, repartir) competencias entre dos o más órdenes de gobierno respecto de una misma materia, sin perjuicio de hacerlo también respecto de un organismo constitucionalmente autónomo.

A esta clase de leyes se les ha venido denominando como generales, doctrinalmente *leyes marco*, y aquí el término “general” viene a tener, en México, una connotación restringida, por lo que no es, pragmáticamente hablando, inexacto señalar que cuando se refiera que una ley es general en este sentido, se indique que el término “general” se utiliza en sentido restringido precisamente por esa nueva connotación<sup>28</sup>.

En nuestra Constitución General se establece que nuestro Estado asume la forma federal: los Estados –entidades federativas-, libres y soberanos, entregan de manera expresa, determinadas facultades para constituir el orden Federal como una dimensión distinta de los órdenes de gobierno locales.

El orden federal sólo tiene la competencia (facultades) que expresamente se establecen en la propia Constitución, conforme a lo establecido en el artículo 124 constitucional (más las que, justificadamente, se puedan derivar conforme a la facultad implícita).

Mediante el mismo sistema, se ha otorgado un mandato a la Ciudad de México, erigida en entidad federativa mediante modificaciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2016, por el que tiene las competencias de cualquier entidad federativa salvo las especificidades previstas principalmente en el artículo 122 constitucional y que comprenden competencias expresas conferidas a dicha entidad federativa. (Esta afirmación se debe acotar con base en lo señalado respecto de las materias “compartidas” por la federación y los ámbitos locales).

Los Estados cuentan con facultades constitucionales reservadas (sistema residual), mientras que La Federación goza de facultades expresas. Incluso debemos agregar el caso municipal respecto del cual sus competencias exclusivas están previstas en el artículo 115 constitucional. Esta es, sencillamente, la regla general. Entre el orden federal y el orden local se suponen, *prima facie*, delimitados sus ámbitos competenciales; o se es A o se es B: no hay término medio, pues los

---

28 Lingüísticamente, a partir del léxico (vocabulario, inventario de las unidades léxicas o lexemas –palabras propias de una lengua), es muy común “adicionar” significación a una palabra por asociación, además de su significado propio o específico, de tal manera que el significado asociado –agregado– permite utilizar el término –unidad léxica– con otro significado más restringido o diferente. Esta es la razón que permite analizar una palabra o término en sus diversas acepciones, situación que además está vinculada con los usos pragmáticos del lenguaje.

Estados son autónomos en su régimen interior. Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión no deben, bajo pena de invadir competencias y, en su caso, generar una controversia constitucional, regular –incidir– en facultades que en la Constitución están reservadas a los Estados (bajo el sistema residual, artículo 124 constitucional, como regla general) o se asignan expresamente a la Ciudad de México (vía artículo 122 constitucional) o a los municipios (vía artículo 115 constitucional).

No obstante, la referida regla general, existe una terminante excepción a este principio: vía la acción normativa ejercida por el Poder Reformador de fedeconcurrencia en sentido estricto, en la Constitución General de la República algunas materias, están simultáneamente adscritas, mediante reglas de competencia, dada su peculiar naturaleza, expresamente a la Federación y a las entidades federativas, incluso a los municipios, sin perjuicio de también otorgarlas a algunos organismos constitucionalmente autónomos.

Sobre estas materias, denominadas “concurrentes”, se mandata que el legislador ordinario lleve a cabo su configuración legal especial, es decir, que en un texto normativo se establezca la distribución o reparto de facultades (acciones) que cada orden de gobierno debe llevar a cabo respecto de la materia “concurrente”.

Los textos normativos en los que se reglamenta tal reparto competencial en México se les ha venido denominando “Leyes Generales”, y doctrinalmente también se les identifica como “leyes marco”. Así, por ejemplo, la “Ley General de Educación” reparte entre la Federación, los Estados y los Municipios, de manera obligatoria, las competencias necesarias para dar cumplimiento a las necesidades en materia educativa, asignando a la Federación, por ejemplo, la fijación de los programas de estudio y a las entidades federativas la operatividad de las escuelas. El fundamento constitucional –expreso– está en el artículo 3º constitucional y en el artículo 73 fracción XXV.

Esto no significa una invasión de competencias, sino una distribución de las materias (*realmente acciones a realizar respecto de la materia concurrente, pero que no dejan de ser reglas de competencia*) que la propia Constitución señala como “concurrentes” y que el Congreso de la Unión debe normar de manera obligatoria para los tres órdenes de gobierno.

Conforme a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando resolvió la controversia Constitucional 29/2000, señaló varias características de las facultades concurrentes y de las leyes generales. Los argumentos de este asunto, conforme a lo artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultan *jurisprudencia obligatoria*, entre otros, para Juzgados y Tribunales Federales: Los señalamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refieren a los aspectos de las leyes generales siguientes:

- a) Una marcada tendencia a proteger intereses difusos y colectivos, incluso los llamados derechos sociales (lo que conlleva, de suyo, un alto grado de complejidad);
- b) Son normas que configuran legalmente facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y los Municipios;
- c) Tienen validez espacial en todo el territorio nacional, sin importar la jurisdicción de que se trate, y
- d) Establecen el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Además, de la referida Controversia Constitucional, se generó la jurisprudencia siguiente:

**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.** Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, **la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son:** la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), **la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI)**, la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero **será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una "ley general"**. P./J. 142/2001<sup>29</sup>

Es de suma importancia resaltar que las facultades concurrentes requieren se expida una ley que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, por lo que es evidente que tal clase de facultades tienen que estar *expresamente establecidas en la Constitución*. No pueden

29 Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XV, Enero de 2002. Pág. 1042. Tesis de Jurisprudencia.

derivarse por medio de alguna interpretación que signifique que determinada facultad concurrente está implícita: si no hay disposición expresa constitucional para expedir la ley general o ley marco, la ley que se expida como tal por considerar que existe “implícitamente” tal facultad, es inconstitucional porque las facultades concurrentes sobre las que procede expedir una ley que reparta competencias es una excepción al régimen natural federal (artículo 124 constitucional) y, consecuentemente, tiene que ser expresa y de interpretación estricta y restringida.

## TENDENCIA ACTUAL DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO: FEDERALISMO NORMATIVO CENTRALMENTE DIRIGIDO

El análisis de los 251 decretos de modificaciones constitucionales (1917-2021) muestra que en el periodo de 1917 a 1934 no existían las facultades concurrentes; de 1934 al año 2000 cinco materias se califican como concurrentes y se establecen dos materias sujetas a bases de coordinación, y del año 2000 a la fecha se han calificado como concurrentes 37 materias y una materia sujeta a bases de coordinación.

Asimismo, hay que destacar que la unormación, misma que se “inventó” en 2013 con el decreto de modificaciones constitucionales número 211 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 2013<sup>30</sup>, y que ha dado lugar a leyes denominadas como nacionales, muestra también un incremento, pues de tres materias iniciales: procedimiento penal; mecanismos alternativos de solución de controversias; y ejecución de penas, actualmente se han sujetado a legislación única cuatro materias más: justicia penal para adolescentes (julio 2015), mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal (febrero 2017, precisando que ya estaba regulada la materia en forma genérica, pero se acotó a la materia penal); procesal civil y familiar (septiembre 2017); y extinción de dominio (marzo 2019); en total desde 2013 a 2021 tenemos siete materias sujetas a legislación única en virtud de la acción normativa de unormación ejercida por el Poder Reformador.

149

30 Sobre el proceso legislativo de reforma constitucional consúltense el proceso legislativo respectivo consultable en la internet: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_211\\_DOF\\_08oct13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_211_DOF_08oct13.pdf)

## ESQUEMA 7. SOBRE MATERIAS CONCURRENTES

Seguridad Privada											41
Ciencia, tecnología e Innovación										Ley de bases	
Desarrollo integral de la juventud (Ley Gral. De Personas Jóvenes)										40	
Movilidad y seguridad vial										39	
Ciencia, tecnología e innovación										38	
Educación Superior										37	
Justicia cívica e itinerante										36	
Mejora regulatoria										35	
Registros de personas morales										34	
Registros inmobiliarios										33	
Registros civiles										32	
Mecanismos alternativos de solución de conflictos no penales										31	
Víctimas										30	
Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes										29	
Otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley										28	
Desaparición forzada de personas										27	
Responsabilidades administrativas										26	
Sistema nacional anticorrupción										25	
Contratación de obligaciones financieras										24	
Materia electoral: a) Ley general de delitos electorales b) Ley general partidos políticos c) Ley general organismos electorales d) Ley general procesos electorales										23	
										22	
										21	
										20	
Derecho a la información a) Transparencia gubernamental; b) acceso a la información; c) datos personales; d) Sistema Nacional de Archivos										19	
										18	
										17	
										16	
Registros públicos inmobiliarios y de personas morales										15	
Servicio profesional docente										14	
Niños, niñas y adolescentes										13	
Cultura física y deporte										3 bis	
Trata de personas										12	
Acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos										11	
Secuestro										10	
Seguridad pública										9*	
Contabilidad gubernamental										Ley sui géneris	
Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa										8	
Pesca y acuicultura										7	
Turismo										6	
Deporte										5	
Protección civil										Ley de bases	
Seguridad pública										Ley de bases	
Medio ambiente										4	
salud										3	
Centros urbanos y asentamientos humanos										2	
Educación										1	
Materia	1917-1930	1930 - 1940	1950- 1960	1970- 1980	1980 - 1990	1990 - 2000	2000 - 2010	2010 - 2020	2021...		
Distribución				1	2	1	6	30	1		
TOTAL:		1					6	30	1		
		En el texto original de la Constitución no se contemplan materias concurrentes en sentido estricto	La 1ª materia calificada como concurrente en sentido estricto es la de educación (1934)							En 21 años se calificaron 37 materias como concurrentes	

\* De los enunciados constitucionales del artículo 21 y del artículo 73, fracción XXIII, única y exclusivamente se deriva que se debe expedir una ley de bases de coordinación, pero considerando que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enero de 2009, actualmente vigente, establece tanto bases de coordinación como distribución de competencias, la contabilizamos como facultad concurrente (y facultad de bases de coordinación). Evidentemente la normativa por la que se distribuyen competencias es inconstitucional.

Esta tendencia del uso del expediente de la fededeconurrencia, de sujetar materias a bases de coordinación y del ejercicio de la acción de unormación -legislación única- , junto con el surgimiento de los organismos constitucionalmente autónomos, y la regulación constitucional del Municipio (sin perjuicio de su normación vía leyes generales -en sentido de leyes marco-, normación que se da también para el espacio de las entidades federativas, nos permite conceptualizar tales tendencias como un inédito fenómeno que proponemos denominar como Federalismo Normativo Centralmente Dirigido, el cual caracterizamos en los términos siguientes:

1. Evidentemente se da en estados federales en los que coexisten órdenes de gobiernos a los cuales se les hace concurrir en determinadas materias indicándoles cuáles son sus actividades.
2. Es un fenómeno que opera como excepción del principio implicado en el artículo 124 constitucional, pero dado su uso intensivo, la excepción ha perdido carácter extraordinario.
3. Un incremento de facultades expresas a favor de la federación, y que conlleva un menoscabo del espacio local, pero, paradójicamente, con su consentimiento relativo (mayoría absoluta de las legislaturas estatales, es decir, por lo menos más de la mitad –de hecho, al obtenerse 17 votos a favor, se da por aprobada la modificación constitucional respectiva).
4. Un incremento de facultades concurrentes establecidas por el Poder Reformador, es decir, de manera expresa en el texto constitucional, con base en las cuales el legislador ordinario expide leyes –generales-marco- y distribuye competencias entre los órdenes de gobierno. En este punto hay que diferenciar:
  - a) Un plano al que subyace el reconocimiento de la necesidad de una mejor coordinación entre órdenes de gobierno en el que operan elementos del federalismo cooperativo; del federalismo colaborativo y del federalismo coordinado.
  - b) Un plano de mera centralidad: desde el centro/federación determinar tareas que deben realizar los órdenes estatales y los órdenes municipales. El centro norma y los órdenes de las entidades federativas y los órdenes municipales aplican/ejecutan u operan actividades de acuerdo con la normatividad que les es establecida.
  - c) Un plano al que subyace una asunción de competencia por la federación por incapacidad, negligencia o desidia, o simple indiferencia, del ámbito local por atender la materia correspondiente. Caso de la materia de contabilidad gubernamental.

5. Un incremento de leyes marco no fundamentadas en facultades concurrentes (vida silvestre, desarrollo forestal, residuos, desarrollo social, igualdad entre hombres y mujeres, acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, asistencia social (aunque en el título de la ley no se le califica como general, y otras más).
6. Algunas facultades concurrentes encubren una falsa necesidad de “armonizar” normatividad. Es una falsa necesidad porque una cosa es que haya heterogeneidad en la regulación de las materias objeto de las facultades concurrentes y otra muy distinta es que se quiera que no haya heterogeneidad simplemente para que la regulación sea igual.
7. Es un fenómeno primordial e inicialmente formal. Al respecto no es posible resistir referir una característica que opera en la totalidad de nuestro orden jurídico y que está íntimamente ligada con la eficacia, eficiencia y efectividad de este, y que consiste en el pensamiento mágico de que el solo cambio normativo, por sí mismo, produce los cambios de la realidad, tanto física (diría John Searle, de los hechos brutos) como institucional. Esta característica permea, lamentablemente, en los cambios normativos de la Constitución, y determina que el federalismo normativo centralmente dirigido sea, antes que nada, un fenómeno formal, es decir, se trata de cambio normativo, el cual no implica necesariamente que cambie la realidad social/institucional. La problemática es que se queda en la forma, en el cambio normativo y los efectos inherentes a su aplicación en la realidad institucional son muy poco efectivos, eficaces y eficientes.

152

Quedan diversos puntos pendientes como, por ejemplo, descifrar si lo ordenado en el decreto de modificaciones constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 2019, por el que el Poder Reformador ordena al Congreso General expedir las leyes nacionales sobre el uso de la fuerza y del registro de detenciones son facultad exclusiva federal, y si así es ¿por qué calificarlas como nacionales cuando se había utilizado tal calificativo para las leyes derivadas de la unormación?; ¿cuál es el significado de los enunciados constitucionales por los que se ordena, sin más indicaciones, expedir leyes generales, es decir, sin expresar contundentemente que una materia ha sido calificada como concurrente y sobre tal materia solamente se señala que se expida una ley general?

Un punto que no debemos marginar tiene que ver con la llamada transición democrática, la cual podemos ubicar desde 1997 año en el que en la Cámara de Diputados el partido hegemónico -el Partido Revolucionario Institucional, PRI- perdió la mayoría absoluta, y ya



para el año 2000, perdió la elección presidencial y por primera vez llegó a la presidencia otro partido, el Partido Acción Nacional, y éste volvió a ganar la presidencia en el siguiente sexenio, es decir, de 2006 al 2012, volvimos a tener un presidente que no pertenecía al PRI. Así, al observar el esquema de línea del tiempo sobre materias concurrentes, se evidencia que a partir del año 2000 se incrementan las materias que se califican como concurrentes, bajo necesaria modificación constitucional (y sin olvidar que se continúan expidiendo leyes que distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno sin existir fundamentos constitucional para ello), la pregunta obligada es si la fededeconcurrencia en sentido estricto (calificar materias como concurrentes por parte del Poder Reformador), es un efecto de esa transición democrática o se trata de una simple coincidencia, o lo que realmente está pasando es eso que llamamos Federalismo Normativo Centralmente Dirigido, es decir, un fenómeno de distribución de competencias (descentralización), pero ordenado desde el centro es, de alguna manera, nuestra nueva forma de conformar nuestro federalismo. Por el momento solamente dejamos apuntada la interrogante. En todo caso, dicho fenómeno existe, por lo que el tiempo nos dará elementos para evaluar si tal fenómeno funciona.

En fin, baste este estudio para sacudir la dogmática constitucional sobre la urgencia de nuevas categorías de análisis para dar cuenta de inéditos fenómenos relacionados con la conformación de nuestro sistema federal, y así damos concreción a la máxima de que no hay mejor práctica (en este caso del Sistema Federal) que la buena teoría.

## BIBLIOGRAFÍA

- ATIENZA, Manuel, *Contribución a una Teoría de la Legislación*, Madrid, España, Civitas, 1991.
- Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Debate, Madrid, España, 1991.
- GAMAS TORRUCO, José, *El Federalismo Mexicano*, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas Núm. 195, México, 1975.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 42ª ed., México, Porrúa, 1991.
- GUTIÉRREZ PARADA, Oscar, *Sistema Federal. Tendencia actual. Federalismo Normativo Centralmente Dirigido*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2016.
- *Los organismos constitucionalmente autónomos y su caracterización jurisprudencial*, México, Asesoría de Diseños Normativos, S.C., enero 2019.
- *Técnicas legislativas/Técnicas normativas. Hacia una mejor hechura de las leyes: operadores deónticos y alotropía lingüística*, México, Asesoría de Diseños Normativos, S. C., septiembre 2015.
- “Qué caracterizamos bajo la locución ‘leyes generales’: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano”, ponencia presentada en el Congreso REDIPAL (Virtual V. Enero-Agosto 2012), México, abril 2012, consultable en internet: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>.
- *Esquemas argumentativos sobre la facultad del ejecutivo para vetar el Presupuesto de Egresos* (de próxima publicación). Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., España.
- SEARLE, John, *La construcción de la realidad social*, España, Paidós, 1997.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 29/2000, consultada en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx#&&WZoYEqzUaQsHRfBsd45kXD0pOiaXlxMMx1mm3izRfMr+yGDuMzc2FspwxZQzixqzdueNWnsZD5OP0YjE24uAG/5tAZQK54HZxNsCfGDjkWv++xdO6KqdwsD3e8A=>
- *Controversia Constitucional 117/2014*, consultada en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=175161>
- Tesis de Jurisprudencia número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Instancia: Pleno. Fuente:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.  
Tomo XV, Enero de 2002. Pág. 1042. Tesis de Jurisprudencia.

## LEGISLACIÓN

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Código Penal Federal

Ley Federal de Defensoría Pública

Ley Federal de Extinción de Dominio Reglamentaria del artículo  
22 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Nacional de Extinción de Dominio

Ley de Asistencia Social

Código Nacional de Procedimientos Penales

Ley Nacional de Ejecución Penal

Ley Nacional de Extinción de Dominio

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de  
Controversias en Materia Penal

Ley Nacional de Registro de Detenciones

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes;

Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza.

Decretos de reforma constitucional por orden cronológico -251  
decretos- consultados en el banco de datos de la Cámara de  
Diputados: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/  
cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm)



# EL FEDERALISMO EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Alejandro Rojas Méndez\*

## INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia en México fue un proceso gradual y paulatino, caracterizado por la construcción de instituciones, actores, normas y procedimientos electorales que posibilitaran la competencia por el poder entre las distintas fuerzas políticas de la sociedad en condiciones de certeza y equidad. Este proceso propició, en primer lugar, la consolidación de los partidos y del sistema de partidos en nuestro país. Además, la ciudadanía, a través de la participación en las elecciones, fueron conquistando sus propios derechos y dando certeza a su voto. Por último, las distintas reformas políticas generaron “una lenta pero continua redistribución del poder, en función de las fuerzas políticas que se fueron insertando en los diferentes ámbitos de las actividades del Estado, y el juego de la política se fue haciendo cada vez más complicado” (Córdova, 2006, págs. 38-39).

157

Concomitantemente al proceso de transición a la democracia, en las últimas décadas del siglo XX en México hubo un resurgimiento de lo local como espacio privilegiado para la lucha política (Merino, 2003), dando paso al desarrollo de lo que se ha denominado federalismo electoral. Este concepto comprende la formación de gobiernos, congresos e instituciones locales fuertes que pudieran evitar la intervención del centro.

Sin embargo, este federalismo electoral no siempre estuvo acorde con los reclamos democráticos existentes en el país, sino que, en ocasiones, respondió al deseo de preservar el *statu quo* local. Con el paulatino avance de partidos de oposición en el país, se abrió la posibilidad para que viejas élites locales se reafirmaran y pudieran desafiar a la autoridad federal por medio del poder estatal. Los poderes locales, principalmente los gobernadores, ejercieron control sobre los Institutos Electorales Locales.

Frente a ese escenario, la reforma política electoral de 2014 buscó centralizar algunas de las funciones electorales y depositarlas en el

\* Licenciado en Sociología y Maestro en Filosofía política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente labora en el Instituto Nacional Electoral.

Instituto Nacional Electoral con el objetivo, entre otros, de disminuir la influencia de los gobiernos locales en los comicios. A pesar de que la reforma electoral se enfocó en la centralización de la función electoral, esto transformó el sistema federal electoral y el equilibrio político del país. Como señala Javier Santiago Castillo, “el resultado de ésta concluyó en un modelo que, por un lado, sobrecarga a la nueva institución de facultades que —bajo el cobijo de un modelo federal— les corresponden a los institutos autónomos locales, y, por el otro, mantiene a los institutos locales con un cierto grado de autonomía e independencia” (Castillo, 2014).

A siete años de su aprobación, el sistema electoral emanado de 2014 ha sido cuestionado por diversos actores políticos. En fechas recientes, el Presidente de la República ha expresado el deseo de una nueva reforma electoral que, entre otras cosas, elimine los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), centralizando completamente el sistema electoral. En ese contexto, resulta necesario hacer un balance del sistema electoral que se ha construido en nuestro país y sobre la viabilidad de un sistema nacional frente a un sistema federal electoral.

158 Por lo anterior, el presente trabajo se compone de tres apartados: en el primero, se aborda el proceso de transición a la democracia y la emergencia del federalismo electoral durante la década de los noventa. En el segundo apartado, se retoman las críticas hechas al sistema federal y la defensa de una institución electoral de carácter nacional. Por último, en el tercer apartado se presenta un análisis de los alcances y limitaciones del sistema híbrido emanado de 2014. El objetivo es señalar la necesidad de mantener instituciones electorales locales fuertes, capaces de dar cabida a la complejidad política del país, sin que estén sujetas a la injerencia de los gobiernos estatales o nacional.

## TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y CONSTRUCCIÓN DEL FEDERALISMO ELECTORAL EN MÉXICO

Una de las principales características del sistema político mexicano emanado de la Revolución fue su marcado centralismo, donde el Presidente de la República<sup>1</sup> aparecía como “árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias, y por cuyo conducto legitiman sus intereses.” (Córdova, 1977, pág. 57). En el plano electoral, este centralismo se experimentaba de manera clara: aunque se celebraban elecciones locales periódicas en fechas establecidas por

---

1 Sobre la centralidad del Presidente de la República, resulta imprescindible la obra de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano* (Carpizo, 1978).

las legislaturas estatales, la dinámica electoral nacional marcó el compás rector de la lucha por el acceso al poder.

A partir de 1946, con la aprobación de la Ley Electoral Federal, se introdujeron mecanismos legales que favorecieron un control centralizado de los procesos electorales, en el que el poder central asumió atribuciones que antes eran de las legislaturas locales (Luján Ponce, 2009). El objetivo de este control era mantener la unión de las distintas fuerzas políticas dispersas en el país y evitar con ello la fragmentación del gobierno y del recién formado Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Peschard, 2008).

Las limitaciones de este sistema, en el que no se abrían espacios para fuerzas políticas distintas a la hegemónica, llegaron a su punto más álgido en la elección presidencial de 1976, en la que únicamente se presentó en la boleta el candidato del PRI. Sin embargo, el desgaste del sistema había comenzado a manifestarse una década antes.<sup>2</sup> Frente a esta crisis, resultó necesaria e inaplazable la apertura del régimen.

Historiadores y politólogos coinciden en que la reforma política de 1977 constituye el punto de partida en el proceso de apertura y posterior democratización del sistema político mexicano. Como señalan Woldenberg, Becerra y Salazar: “No hay duda de que, en su origen, la <<reforma política>> trató de imprimir medidas preventivas al escenario político con el fin de legitimar al sistema de gobierno, distender la enorme conflictividad social y política en el espacio institucional a las organizaciones marginadas; sin embargo, sus derivaciones fueron más allá” (Woldenberg, Salazar, & Becerra, 2011, págs. 141-142).

Con el proceso de democratización iniciado en 1977<sup>3</sup>, el pluralismo existente en la sociedad fue encontrando cabida en los espacios institucionales, sentando las bases para el desarrollo del federalismo electoral mexicano. Como señala Jacqueline Peschard:

...los procesos de democratización, al promover el pluralismo y la competencia, suelen impulsar la emergencia del federalismo, porque los actores regionales encuentran espacios favorables para desplegar sus demandas de autonomía y de una mayor participación en las decisiones nacionales, ya sea dentro de su mismo partido (*sic*) o en contra de aquel que está en el gobierno (Peschard, 2008, pág. 40).

2 La represión a los médicos, ferrocarrileros y, especialmente, al movimiento estudiantil del 1968 son casos que muestran claramente la crisis política de esa época. Además, la formación de movimientos guerrilleros en el sur del país dejó de manifiesto la incapacidad del régimen para incorporar a las fuerzas políticas existentes (Medina Peña, 2017, págs. 205-230).

3 Consistente en la construcción de un andamiaje legal e institucional en el que las elecciones se lleven a cabo en condiciones de certeza y equidad entre las distintas fuerzas políticas, a través de reformas legales y constitucionales en materia electoral. Sobre el contenido de cada reforma véase (Woldenberg, Salazar, & Becerra, 2011) y (Cruz Reyes, 2006).

En el caso mexicano, a partir de la década de los noventa, se sucedieron veintinueve reformas electorales a nivel estatal que posibilitaron que los comicios en las entidades federativas se efectuaran en condiciones de competitividad para los partidos políticos existentes. A la par, resultado de la reforma política de 1996, se crearon autoridades electorales estatales que gozaban de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En términos generales, las instituciones creadas durante la década de los noventa se caracterizaban por ser permanentes, autónomos e independientes. Su órgano directivo, los Consejos Generales, se conformaba por consejeros electorales, nombrados por los congresos locales, ajenos a vínculos partidistas y con voz y voto. No obstante, al interior de dichos Consejos también se encontraban representantes de los partidos políticos o del Poder Ejecutivo, únicamente con derecho de voz (Peschard, 2008, pág. 57).

160

Dentro de las principales facultades de los Institutos Locales estaba el cómputo de votos y la declaración de validez de los comicios. Al igual que en el plano federal, la calificación de la elección por parte de los organismos autónomos locales representó un gran avance en términos de imparcialidad y certeza en la competencia electoral. Con esto se puso fin a la autocalificación, en el que los congresos (convertidos en colegios electorales) validaban su elección, siendo juez y parte en los comicios.

La creación de instituciones autónomas, tanto en el nivel federal como en el local, así como el establecimiento de mecanismos que garantizaran la equidad en la contienda electoral, desencadenó alternancias y un nuevo equilibrio de poderes a lo largo y ancho del territorio nacional. Sin duda, la transición presidencial del año 2000 representó la muestra más clara de lo construido durante el proceso de transición a la democracia; sin embargo, no debe soslayarse el hecho de que el cambio político se manifestó primero en el plano estatal.

Aunque los primeros triunfos de partidos distintos al PRI se dieron en la década de los ochenta<sup>4</sup>, fue en la década siguiente — particularmente en el segundo lustro— cuando la oposición obtuvo triunfos considerables y el pluralismo se hizo presente en los distintos niveles de gobierno. Baste mencionar que para el año 2000, había 583 municipios y 11 gubernaturas encabezadas por partidos distintos al PRI; asimismo, sólo un congreso local tenía mayoría calificada del Revolucionario Institucional (Woldenberg, Salazar, & Becerra, 2011).

---

4 El triunfo más destacado fue la gubernatura de Baja California en el año 1989 por parte del Partido Acción Nacional.



Los triunfos de la oposición a nivel local, junto con el triunfo de Vicente Fox en el año 2000, fueron interpretados como “una nueva vuelta de tuerca, la mayor, en la irresistible expansión de la democracia en México” (Woldenberg, Salazar, & Becerra, 2011, pág. 486). En este contexto, se pensó que el nuevo equilibrio de fuerzas, así como la dinámica interinstitucional, generaría una nueva era en el sistema político mexicano, caracterizado por un verdadero federalismo electoral; así como un despertar ciudadano impulsado por los partidos políticos, especialmente en aquellos lugares en los que gobernaba la oposición.

Pero el sueño de la transición generó sus propios monstruos. Aunque las sucesivas reformas electorales provocaron una mayor competencia política, tanto a nivel federal como a nivel estatal, así como una nueva dinámica en los congresos en los que el pluralismo de la sociedad fue acogido; los gobiernos emergidos de la transición no cumplieron el ideal democrático, ni fomentaron el federalismo. Por el contrario, las prácticas de control que antaño estaban en manos del gobierno federal fueron ocupadas por cada vez más empoderados gobiernos locales. El más lastimoso efecto del empoderamiento de los gobiernos locales fue la corrupción e impunidad. En la primera década del siglo XXI fuimos testigos de múltiples casos en los gobiernos estatales o municipales perpetraban casos de corrupción, muchos de los cuales siguen sin ser esclarecidos ni castigados.

161

En el plano electoral, los gobiernos estatales ejercieron un fuerte control de los comicios, estableciendo redes con fuerzas políticas y sociales que inclinaran la balanza en los resultados. De igual forma, en muchos casos, se ejercía control sobre los organismos electorales locales a través de la injerencia en los nombramientos de los órganos de dirección y, especialmente, mediante los recursos asignados a los Institutos.

En ese contexto, la reforma electoral de 2014 fue un intento de las principales fuerzas políticas para menoscabar la influencia de los gobiernos locales en los procesos electorales, concentrando muchas de las actividades inherentes a la función electoral local en una institución electoral de carácter nacional.

## EL RETORNO DEL CENTRALISMO: LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

La reforma electoral de 2014 fue parte de los compromisos del Pacto por México firmado por los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. La reforma centró su contenido en algunas exigencias planteadas por las principales fuerzas

políticas del país, estrechamente vinculadas con los procesos electorales tanto de 2006 como de 2012; especialmente aquellas relacionadas con la reducción de los gastos de los partidos, la aprobación de leyes sobre candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, consulta popular, la elección de legisladores y la creación de una instancia ciudadana que supervise la contratación de publicidad por parte del gobierno en todos sus niveles.

Frente a las denuncias de injerencia y presiones ejercidas por los gobiernos locales en las contiendas electorales<sup>5</sup>, las fuerzas políticas nacionales encontraron en la centralización<sup>6</sup> de la función electoral la vía para homologar los estándares democráticos logrados a escala federal (Marván Laborde, 2014). Además, con la nacionalización de la función electoral se buscaba reducir los costos de los comicios, acotando el financiamiento público y los topes de gastos de campaña<sup>7</sup>.

Con el beneplácito de los partidos integrantes del Pacto Por México, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma político electoral. El cambio más relevante para el federalismo electoral fue el tránsito de un sistema federal electoral a uno de carácter nacional, siendo el Instituto Nacional Electoral (INE) la piedra angular de este nuevo sistema.

---

5 Aunado a la parcialidad denunciada por los partidos políticos, diversos estudios demostraron la existencia de importantes disparidades institucionales y de madurez en la democracia electoral a nivel local. Dentro de las prácticas que resaltaron se encuentra la compra y coacción del voto en entidades federativas como Chiapas, Veracruz y Chihuahua. Este diagnóstico coincide con uno de los temas que dio base a las tensiones postelectorales de 2012, en que el PRD y el PAN acusaron al PRI de haber incurrido de forma extendida en esa práctica (Castellanos Cerceda, 2016).

6 La reforma electoral de 2007-2008 representa un primer momento de centralización de la función electoral. Con el establecimiento del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) como única autoridad competente en materia de radio y televisión, así como con el otorgamiento de la atribución de sobrepasar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, el Instituto limitó las funciones de los Organismos electorales locales, pues si estos necesitaban abrir alguno de los secretos antes mencionados, únicamente podían hacer a través del IFE. Por otra parte, la reforma de 2007-2008 también fue aprobada por consenso de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y fue una respuesta contundente al empoderamiento de los llamados poderes fácticos, particularmente, los medios de comunicación en los procesos electorales. Tanto la reforma de 2007 como la de 2014 reconocieron tácitamente que el diseño institucional a nivel federal era lo suficientemente fuerte para hacer frente a los desafíos de los poderes fácticos y a las presiones de los gobiernos locales. Al hacerlo depositaron altas expectativas en esa institución. Sin embargo, como expondremos en líneas posteriores, una autoridad electoral sobrecargada de atribuciones se vuelve lenta en sus actuar y le resta capacidad de respuesta. Nuestra intuición es que un factor importante en el desencanto generalizado con la democracia y en las instituciones electorales, radica en la sobrecarga de expectativas y atribuciones puestas en el INE.

7 En la instalación de las mesas de diálogo y negociación de la Reforma Político-Electoral, el 13 de agosto de 2013, integrantes del Pacto por México señalaron que dentro de los objetivos de la reforma se encontraba: Reducir el gasto de los partidos y campañas, revisar los tiempos en radio y televisión para tener menos spots y más debates (Castellanos Cerceda, 2016, pág. 43).

A pesar del carácter centralista de la reforma, lo aprobado por los legisladores fue un sistema híbrido en el que, por un lado, se conservaron los institutos electorales locales, denominados ahora como Organismo Público Local Electoral (OPLE), con una severa disminución de sus facultades y atribuciones; y por el otro, el INE asumió atribuciones en materia de organización electoral tanto local como federal. Con la redistribución de funciones, el INE se convirtió en una autoridad de carácter nacional fundamentalmente supervisora para procesos y asuntos electorales locales.

Dentro de las atribuciones establecidas en el artículo 41 de la Carta Magna<sup>8</sup>, el INE cuenta con la facultad de asunción, atracción y delegación. Estas facultades son medios por los cuales la autoridad nacional puede intervenir extraordinariamente en el desarrollo de los procesos electorales locales.

La facultad de asunción<sup>9</sup> autoriza al INE para llevar a cabo alguna actividad (o todas) del proceso electoral que estuviera a cargo del OPLE. A su vez, la facultad de delegación<sup>10</sup> permite a la autoridad nacional pasar la responsabilidad de alguna actividad del proceso a los OPLE. Estas facultades han sido vistas como incentivos para la colaboración institucional, generando un “federalismo colaborativo” (Beltrán Miranda, 2019) que, atendiendo a las posibilidades técnicas, humanas y financieras de un instituto o comisión electoral, pueda delegar algunas funciones o, al contrario, atraerlas o asumirlas total o parcialmente.

A pesar de los incentivos para la colaboración entre las instituciones que pueden generar las facultades antes mencionadas, debe señalarse también que con estos mecanismos se establece una relación jerárquica entre la autoridad nacional y las locales. El artículo 121 de la LGIPE

8 Entre las principales materias en las que el INE adquiere competencias nacionales están: nombramiento y remoción de los consejeros de los OPLE; fiscalización, capacitación y organización, para la casilla única que quedó como obligatoria en las elecciones concurrentes, y la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional (Marván Laborde, 2014).

9 El artículo 120, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) a la letra establece: “Se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, en términos del inciso a) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución”. Por su parte, el artículo 121 numeral 2 del mismo ordenamiento establece los supuestos en los cuales resulta procedente el ejercicio de la facultad de asunción, a saber: a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

10 Estipulada en el inciso b) Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

establece que la facultad de asunción puede iniciarse a petición fundada y motivada de al menos 4 de los consejeros electorales del Consejo General del INE. En este supuesto, se relega a los OPLE, pues carecen de voz en la toma de decisiones respecto de la organización sus propias elecciones.

Otra forma en la que el INE se involucra en los procesos electorales locales, más compleja desde nuestra perspectiva, es la facultad de atracción. De acuerdo con el inciso c) Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, con esta facultad el INE puede “Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.” Así, el INE se sitúa como un intérprete y rector de los asuntos electorales que sean considerados trascendentes en el desarrollo de los comicios, mientras que los OPLE están a obligados a acatar el criterio establecido desde el centro.

Esta facultad resulta compleja pues, aunque el INE no es un órgano Legislativo ni intérprete constitucional, a partir de los criterios aprobados resuelve controversias entre la legislatura nacional y local en materia electoral. No debe obviarse que las legislaturas locales tienen particularidades que no necesariamente son armónicas con la normatividad nacional. En ese sentido, el INE no puede operar bajo una idea de perfeccionismo que ignore las disposiciones legislativas estatales.

164

La facultad que tiene el INE para designar y remover a los consejeros de los OPLE responde al diagnóstico hecho para la reforma electoral 2014, según el cual los órganos de dirección de los Institutos electorales locales respondían a las presiones de los gobiernos estatales. Con el establecimiento de un proceso de selección basado de un examen de conocimiento, un ensayo evaluado por alguna reconocida institución educativa, así como una entrevista por parte del Consejo General del INE, se buscó establecer criterios objetivos que garantizaran la autonomía e independencia de los consejeros electorales respecto de los poderes locales.

Debe señalarse que este procedimiento pone de manifiesto el carácter híbrido del sistema construido en 2014. Pues, por un lado, el nombramiento de los consejeros electorales está en manos del INE, pero, por el otro, el presupuesto para el desarrollo de las operaciones de las actividades depende del presupuesto aprobado en los congresos locales. Como apunta María Marván “lo menos que habría que reconocer es que es un diseño institucional extraño, pues quien tiene la facultad de designar a un funcionario público no tendrá la autoridad

para determinar su salario ni estará en posibilidades de garantizarle el recurso económico necesario para el desempeño de las actividades que la ley le mandata hacer” (Marván Laborde, 2014, pág. 95).

Por otra parte, la reforma de 2014 crea un doble control a las actividades de los consejeros electorales de los OPLE. En primer lugar, establece una relación vertical/jerárquica entre el INE y los OPLE, pues la permanencia en su cargo<sup>11</sup> depende de la evaluación que la autoridad nacional haga respecto al cumplimiento de los principios rectores de la función electoral en el marco de las actividades sustanciales de los procesos electorales.

En segundo lugar, y a pesar de que el objetivo de la reforma era evitar que los gobiernos estatales presionaran a los órganos de los OPLE, se mantuvo un mecanismo de control y supervisión a través de la determinación del presupuesto y el control de los gastos. Al estar sujetos a la revisión por parte de los Congresos Locales y el Órgano correspondiente de auditoría superior, los poderes estatales pueden ejercer control o presión sobre los OPLE.

Con este sistema se han desarrollado los procesos electorales que han sido denominados los más grandes y complejos de la historia. Con la llegada a la presidencia en 2018 de Andrés Manuel López Obrador, hubo dos lecturas de la calidad de la democracia y las instituciones electorales en México. Los defensores del modelo construido afirman que el triunfo de un candidato de izquierda fue posible gracias al andamiaje institucional existente; los críticos del sistema aseguran que el triunfo fue posible debido a una gran movilización ciudadana que imposibilitó el fraude electoral, en otras palabras, el triunfo fue posible a pesar del sistema.

Independientemente de qué postura se asuma, lo cierto es que 7 años de su aprobación, el modelo creado en la reforma de 2014 ha sido objeto de diversas críticas por parte de distintos actores políticos. En 2019, el grupo parlamentario de Morena presentó una iniciativa de reforma que buscaba, entre otras cosas, desaparecer los OPLE y centralizar completamente la función electoral. El argumento en favor de esta iniciativa es que, presuntamente, al desaparecer los OPLE se disminuiría el costo de las elecciones. Consideramos que más allá de una aparente cuestión presupuestal, debe hacerse un examen del funcionamiento del sistema híbrido existente y de los resultados obtenidos en términos de mejora de la calidad de la democracia.

---

11 Las causales de remoción de los consejeros electorales de los OPLE se encuentran establecidas en el artículo 102, numeral 2 de la LGIPE; a su vez el artículo 103 del citado ordenamiento establece el procedimiento para la remoción, dejando al Consejo General del INE (con mayoría de al menos ocho votos) la decisión sobre la permanencia de los consejeros.

## EL FEDERALISMO ELECTORAL DESPUÉS DE LA VORÁGINE DE 2014

Las atribuciones otorgadas al INE a partir de la reforma política de 2014 convirtieron a la autoridad electoral en un actor de primer orden en la mejora de la calidad y consolidación de la democracia<sup>12</sup> en nuestro país. No obstante, desde su creación el Instituto ha sido sujeto de diversas críticas por parte de actores políticos respecto de su actuación en el cumplimiento del mandato constitucional que le dio origen. Dentro de esas críticas se ha llegado a plantear su modificación e incluso desaparición, así como la de los OPLE. Allende un posicionamiento en favor o en contra del INE, resulta necesario indagar, desde la perspectiva del federalismo electoral, si el modelo construido en 2014 permite que se cumplan los objetivos planteados.

En primer lugar, está la reducción de los costos de las elecciones. Al respecto, debe considerarse que los costos de las elecciones se solventan con el presupuesto otorgado a las autoridades electorales y con el financiamiento público que reciben los partidos políticos, tanto a nivel local como nacional. En ese sentido, con las nuevas funciones conferidas al INE se tuvieron que crear nuevas áreas (la Unidad Técnica de Vinculación, por ejemplo) que encarecieron el presupuesto operativo del INE.

Aunado a lo anterior, la reforma de 2014 estableció dos fuentes de financiamiento público para los partidos políticos. En primer lugar, por medio del monto que calcula y les suministra mensualmente el INE a los partidos nacionales; en segundo lugar, mediante los recursos que ministran, tanto mensualmente como para actividades específicas, los OPLE, a los partidos locales y a los nacionales con acreditación local.<sup>13</sup>

En el año 2015, año de la primera elección federal posterior a la reforma, el presupuesto destinado a los partidos políticos fue de \$5,355,522,828.00 millones de pesos; en 2018 el monto alcanzó los \$6,702,973,351, mientras que, en el año 2021, \$7,317,020,133. Estos montos deben ser sumados a lo otorgado en cada entidad federativa. Por lo anterior, resulta claro que el objetivo de reducir costos de los comicios está lejos de cumplirse.

---

12 Esto no es del todo una novedad, debe recordarse que desde la década de los noventa el entonces IFE “cobró vida propia, en razón de su activa participación e intermediación en los procesos de negociación entre los partidos y el gobierno, en aras del perfeccionamiento del sistema electoral y judicial federal” (Cruz Reyes, 2006, pág. 101). Lo novedoso del INE estriba en que la encomienda con la que nació el IFE, antaño limitada al ámbito federal, se expandió al plano local, aunque en demérito de las autoridades electorales de los estados.

13 Cfr. Artículo 51, numeral 1, inciso a) fracción I de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

Es menester destacar que la fórmula de financiamiento público para los partidos políticos a nivel local es la misma en las entidades federativas, salvo en pequeñas excepciones como el estado de Jalisco. En consecuencia, en entidades con padrones electorales grandes como el Estado de México, se incrementa considerablemente. Además, esto tiene afectaciones en el presupuesto de cada estado, pues independiente de su capacidad presupuestal, los congresos locales están obligados a destinar los montos obtenidos a partir de la fórmula establecida en la Ley.

La reforma de 2014 otorgó facultades al INE para la participación en la organización de proceso electorales, así como en la integración de los órganos de dirección de los institutos electorales estatales. El objetivo era la estandarización de la calidad de las elecciones. No obstante, las facultades otorgadas han sido utilizadas en contadas ocasiones. Desde su creación, el INE ha asumido totalmente dos procesos electorales y parcialmente en ocho ocasiones; por su parte, la facultad de atracción se ha ejercido en cuatro ocasiones.

La falta de determinación en el ejercicio de las facultades del INE le ha generado múltiples críticas respecto de su actuar. Un caso sobresaliente fueron las elecciones en Coahuila y el Estado de México en 2017, donde se llegó a sugerir la necesidad de la asunción por parte del INE, pero en los que se optó por no ejercer dicha facultad. Denise Dresser, otrora defensora de las instituciones electorales por ser instituciones ciudadanas, escribió:

...el sistema electoral está quebrado. Roto. Deshecho. En el Estado de México y en Coahuila yacen los restos de lo que alguna vez aplaudimos y hoy ya no existe. La equidad trastocada, las autoridades electorales desacreditadas, el terreno nivelado de juego alterado. En 1997 celebramos elecciones impolutas; en 2017 las enterramos (Dresser, 2017).

Por otra parte, la reforma electoral buscó homologar los procedimientos y mecanismos en la organización de las elecciones locales; sin embargo, en las entidades federativas existen mecanismos de participación ciudadana tales como consultas, presupuesto participativos, iniciativas ciudadanas, plebiscito, referéndum, entre otras, que escapan a la estructura del INE. Esos mecanismos se encuentran reconocidos en las constituciones locales, así como en las distintas legislaturas aprobadas por los congresos de los Estados. Sin la existencia de autoridades electorales en las entidades federativas el cumplimiento de lo establecido en la legislación estatal carecería de un medio idóneo para el cumplimiento de dichos mecanismos, pues una legislación local no puede obligar a una Autoridad Nacional.

Un problema similar lo presenta el ejercicio de la facultad de atracción. Como mencionamos previamente, esta facultad permite al Instituto Nacional Electoral atraer asuntos a su conocimiento para fijar criterios o lineamientos respecto alguna actividad, competencia de los OPLE. Sin embargo, estos criterios, en ocasiones, implican en los hechos la supeditación de normas emanadas por un Congreso local a un ordenamiento establecido por una autoridad administrativa.<sup>14</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

En el proceso de transición y consolidación de la democracia en nuestro país, el federalismo ha jugado un papel de primer orden; con la paulatina apertura y liberalización del régimen, las distintas fuerzas locales encontraron espacios para competir en condiciones de equidad, dando paso al reconocimiento y manifestación del pluralismo existente. No obstante, como hemos visto, no ha cumplido con el ideal democrático y federal esperado. Por ello, la reforma política de 2014 optó por la centralización como respuesta al empoderamiento de los poderes locales.

168

A 7 años de su implementación, el modelo construido ha mostrado sus bondades y limitaciones. En la actualidad está en la mesa de debate la posibilidad de llevar a cabo la centralización de la función electoral; sin embargo, consideramos que una de las futuras formas electorales debe apuntalar el federalismo electoral. Más allá del ámbito de la organización de los comicios, un esquema federalista sienta las bases para un empoderamiento ciudadano, para que sea la ciudadanía la que tome las decisiones públicas.

El problema de nuestra democracia no pasa por la existencia o la inexistencia de las instituciones electorales, como señalan quienes promueven la desaparición de los OPLE. La consolidación de la democracia en nuestro país descansa en el establecimiento de mecanismos que posibiliten la participación de las distintas fuerzas e intereses existentes en el territorio nacional, en condiciones de equidad y que limiten los excesos de los que hemos sido testigos en el pasado.

Consideramos que la forma ideal para la consecución es a partir de contar con un sistema electoral de corte federalista fuerte. Siguiendo a Arnaldo Córdova “la esencia del federalismo no está en la descentralización del sistema jurídico [electoral] nacional, sino en la conjugación de comunidades políticas, cuerpos políticos, pueblos en el

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, el Consejo General del INE ejerció la facultad de atracción a fin de determinar fecha única para la conclusión del periodo precampañas, así como el relativo para recabar apoyo ciudadano, para las candidaturas independientes, para los procesos electorales locales 2020-2021.



desigño de crear un Estado democrático y genuinamente representativo de los ciudadanos reunidos en sus comunidades políticas” (Córdova, 1996). Así, el problema del federalismo electoral no puede ser limitado a la distribución o descentralización<sup>15</sup> de competencias entre autoridades. En este sentido, una discusión en torno al federalismo electoral en la actualidad no puede agotarse en la distribución competencial entre la autoridad nacionales y las locales. Antes bien, se debe problematizar la capacidad de un órgano nacional para crear comunidades democráticas en los distintos territorios nacionales.

Un verdadero esfuerzo por consolidar la democracia a nivel local debe considerar la presencia de instituciones con fuerte capacidad de arraigo, conocimiento y comprensión de las dinámicas locales. Instituciones locales fuertes conllevan un amplio y dinámico federalismo electoral. En esa medida, la existencia de los OPLE se justifica sólo mientras estos se mantengan capaces de crear cuerpos políticos locales con verdadero compromiso democrático, que promuevan la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Desde su creación, los Institutos electorales locales ha mostrado un dinamismo y capacidad de innovación que han contribuido en una mejora de las elecciones. La casilla única fue un acierto del Instituto Electoral de Colima que permitió eliminar las redundancias detectadas en los comicios con instalación de casillas federales y locales. Jalisco y Coahuila son estados precursores en la implementación de mecanismos de voto electrónico. Aunado a lo anterior, los OPLE han dado grandes avances en materia de paridad de género; el OPLE de Veracruz fue pionero en la integración de un Congreso paritario a través de ajustes en los Diputados de Representación proporcional. Estos ejemplos dan cuenta de lo mucho que han aportado en las autoridades locales estatales en el proceso de consolidación de la democracia.

La reforma de 2014 trató de eliminar los puntos negativos del modelo anterior y conservar los aspectos positivos. El caso más claro

15 Esa concepción del federalismo tiene su origen en el pensamiento de Hans Kelsen, para quien la distinción entre un modelo centralista y uno federalista radica en un mayor grado de descentralización del segundo respecto del primero. Para el jurista austriaco, el problemadel federalismo consiste en establecer ámbitos de validez de las normas emanadas tanto de las legislaciones locales como de aquella federal; en sus palabras: “Mientras más amplia es la competencia de los órganos centrales, la competencia de la federación, más restringida es la de los órganos locales, es decir, la de los Estados miembros, y en tanto mayor resulta el grado de descentralización. En este aspecto, el Estado federal difiere de un Estado unitario con provincias autónomas únicamente en que las materias sujetas a la legislación de los estados miembros son más numerosas e importantes que las sujetas a la legislación de las provincias autónomas (Kelsen, 2010). Por el contrario, para nosotros la naturaleza del federalismo es de carácter eminentemente político, pues en él “se cifra la idea original de la soberanía nacional. (...) Es un régimen político que se funda en el principio de la soberanía popular que consagra nuestra Constitución” (Córdova, 1996, pág. 19).

es la designación de los consejeros electorales. Al sustituir el carácter político de los nombramientos por mecanismos objetivos de evaluación objetivos que posibilitan una selección ajena a injerencia de los poderes locales, se brindó de mayor autonomía y certeza en las decisiones tomadas por los OPLE. Por ello propugnamos la búsqueda de vías que permitan que los métodos de presión todavía existentes (el presupuesto, por ejemplo) sean abatidos para poder así dar paso a la consolidación de la democracia en nuestro país, caracterizada por la existencia de un federalismo fuerte.

Una democracia federalista es más compleja que una centralista, pero es también mucho más rica; abre espacios para la representación de comunidades, además de individuos. Una democracia federalista “es la única que da lugar a un auténtico y genuino ejercicio del poder en la base de la sociedad, dentro de esas mismas comunidades originarias de ciudadanos, a través de instituciones como lo son los Estados federados, las provincias y, sobre todo, los municipios o comunas, las verdaderas instituciones de *autogobierno* ciudadano” (Córdova, 1996, pág. 13). Este propósito debe ser el faro que guíe la discusión respecto del futuro de la democracia y del sistema electoral en México.

170

## REFERENCIAS

- Beltrán, Y. (2019). *Federalismo electoral colaborativo*. Este País.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Castellanos, R. (2016). *La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*. México: Instituto Belisario Domínguez y Senado de la República.
- Castillo, J. (2014). "Del federalismo al nacionalismo electoral". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (6), 103-120.
- Córdova, A. (1977). *La formación del poder político en México*. México: Era.
- Córdova, A. (1996). "Repensar el federalismo". *Eslabones*, 12.
- Córdova, A. (2006). "La reforma política y la transformación del Estado". En A. Atilli, *Treinta años de cambios políticos en México*. México: UAM Miguel Ángel Porrúa.
- Cruz, G. (2006). *Los acuerdos en la democratización del Estado y el cambio político en México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Dreser, D. (12 de junio de 2017). Antes y después. *Reforma*.
- Kelsen, H. (2010). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Luján, N. (2009). "El papel de lo electoral en el proceso de cambio político en México, 1988-2006". En G. Á. Tenorio, *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*. México: UAM-X.

- Marván, M. (2014). Reforma electoral 2013–2014. Centralización como alternativa al sospechosismo. *Revista Análisis Plural*.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peña, L.(2017). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peschard, J. (2008). "La dimensión federal de la democratización electoral". En J. Peschard, *El Federalismo electoral en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Woldenberg, J., Salazar, P., & Becerra, R. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.



# HACIA UN NUEVO PACTO FISCAL FEDERAL EN MÉXICO

Vladimir Herrera González\*  
José Luis Clavellina Miller\*\*

## INTRODUCCIÓN

El federalismo implica una división de poder vertical y un sistema complejo de competencias, autonomías, delegaciones, coordinaciones y cooperación basado en el principio de descentralización política, administrativa, económica, social y/o cultural. Se trata entonces de una organización política en la que coexisten tres niveles de competencias de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal (Aguirre, 1997).

En el mismo sentido, Hernández (1998) señala que el federalismo consiste en la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, en la que ambos deben coordinarse y permanecer independientes en sus esferas respectivas de acción. Generalmente, esta división de poderes queda establecida en la Constitución.

En el federalismo, los arreglos institucionales se encuadran en un régimen en el que coexiste la soberanía federal y la de los estados; legalmente se atribuyen facultades a cada orden de gobierno, las cuales deben tener en cuenta las capacidades institucionales con que cuenta tanto la federación como los estados para cumplir con las atribuciones que se les confieren, así como las relaciones políticas entre dicha federación y sus entidades. Uno de los objetivos esenciales de esta forma de gobierno es que a través de ella se promuevan condiciones favorables para el desarrollo de todos sus integrantes (Medina, 2009).

Sin embargo, de acuerdo con García (2016), en materia de federalismo fiscal, la delimitación de facultades y atribuciones desde la Constitución es algo complejo, pues resulta difícil satisfacer los intereses tanto de la federación como de las entidades federativas, sobre todo si se toman en cuenta las necesidades que requiere cada orden de gobierno para ejercer un mejor gasto público y particularmente en el

---

\* Investigador “C” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

\*\* Investigador “C” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

caso de México, en el que prevalece un sesgo centralizador por parte del Gobierno Federal, así como una debilidad estructural crónica en las finanzas de las entidades federativas y municipios.

El presente trabajo presenta algunas propuestas para robustecer las finanzas públicas de las entidades federativas. La primera sección se enfoca en el tema del federalismo fiscal y la necesidad de establecer de forma clara las potestades tributarias entre los tres órdenes de gobierno. La segunda sección analiza la situación actual del gasto federalizado y la deuda pública de las entidades federativas en el país y la tercera sección presenta algunas conclusiones y propuestas para mejorar la recaudación local y fortalecer el federalismo fiscal.

## FEDERALISMO FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN

El federalismo se trata de un pacto político e institucional entre distintas entidades autónomas en el cual éstas delegan facultades con el objetivo de garantizar la unidad política y económica del país (García, 2016).

Para Gallardo (2017), es un arreglo político-institucional basado en la distribución funcional y territorial del poder entre en ámbito federal y local, los cuales participan de un pacto sustentado en la Constitución, en la que los estados miembros ceden algunas de sus potestades a la federación y ésta se compromete a proteger y salvaguardar sus derechos.

174

En cuanto al federalismo fiscal, este implica definir distintas competencias entre los diferentes órdenes de gobierno para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público.<sup>1</sup> Implica también la coexistencia de soberanías que buscan equilibrar sus potestades en cuanto a ingresos, gasto y deuda pública con el propósito de alcanzar un óptimo desarrollo económico y social.<sup>2</sup>

Pese a ello, en el país parece ganar terreno el centralismo fiscal, la inequitativa distribución de facultades recaudatorias y el aumento de las transferencias de recursos de la federación a los gobiernos locales, lo que genera un círculo vicioso en el que por un lado, las haciendas locales no tienen incentivos para hacer más eficiente su recaudación, impulsarse sus propias facultades tributarias y modernizar sus administraciones fiscales; mientras que por el otro lado, se elevan las presiones de gasto principalmente en los rubros de educación, salud e infraestructura (Clavellina y Herrera, 2020).

---

1 Según Musgrave (1983), a la federación le corresponden los impuestos sobre las rentas personales, rentas societarias, cotizaciones a la seguridad social, impuestos sobre bienes y servicios, sobre el gasto y sobre los recursos naturales; en tanto que a las entidades federativas corresponden los impuestos sobre propiedad inmobiliaria, nóminas y recursos naturales.

2 Para el CEFP (2018), el federalismo fiscal es el proceso mediante el cual se logran acuerdos para distribuir los recursos y potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno.

La solución a lo anterior implicaría costos políticos, pues la necesidad de mayores recursos a través del cobro de impuestos y el establecimiento de nuevos gravámenes acarrea costos electorales y administrativos en los que no se quiere incurrir y que han buscado subsanarse a través de la obtención de recursos federales y la contratación de deuda.

Esta situación ha sido resultado de que en la Constitución parece no quedar clara cuál es la delimitación de las competencias fiscales de cada orden de gobierno. Serna (2004), por ejemplo, señala que en materia tributaria no se delimitan claramente las potestades tributarias de la federación y de las entidades federativas y que se tiene un régimen constitucional de concurrencias entre ambos órdenes de gobierno. Asimismo, señala que la ausencia de límites explícitos impide que los tres órdenes de gobierno establezcan los gravámenes necesarios para financiar sus gastos.

Por su parte, García (2016) indica que la fracción VII del Artículo 73 de la Constitución establece que el Congreso tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto pero que el Artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias, lo cual ha propiciado un sistema residual que amplió las competencias fiscales de la federación y redujo aquellas de las entidades federativas. Además, la propia Constitución establece la concurrencia de gasto al señalar que tanto la federación como las entidades deben ayudar a cumplir objetivos tales como seguridad, salud o educación; sin embargo, no establece concurrencia en materia tributaria.<sup>3</sup>

175

Las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947 tuvieron como objetivo solucionar el problema de la múltiple grabación que existía entre la federación y las entidades y como resultado se constituyó el Sistema Nacional de Coordinación el cual permitió la firma de convenios de coordinación fiscal entre la federación y los estados a través de los cuales estos últimos se comprometieron a limitar sus facultades tributarias en favor de la federación a cambio de participar en los ingresos fiscales federales a través de transferencias (Serna, 2004).<sup>4</sup>

3 Para García (2016) han sido una serie de jurisprudencias las que han ayudado a fortalecer la recaudación federal en menoscabo de las fuentes de ingreso de las entidades a lo largo del siglo xx. Este autor señala que en 1947 la Corte estableció que las entidades federativas no podían establecer impuestos a la explotación forestal y en 1957 que tampoco podían imponerlos a las gasolinas, argumentando que se trataba en ambos casos que se trataba de atribuciones de la federación.

4 En el caso de los municipios, sus potestades tributarias se establecieron explícitamente en el Artículo 115 de la Constitución, que señala que estos percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de

Respecto de estas transferencias la Constitución establece (fracción XIX del Artículo 73) que el Congreso podrá establecer contribuciones sobre una serie de actividades económicas y que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas en la proporción que establezca la Ley de Coordinación Fiscal. De esta forma, la recaudación y administración de los impuestos más importantes se centralizó.<sup>5</sup>

Un problema adicional identificado por Herrera (et al., 2017) es que desde su creación (en 1979) el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se diseñó sobre una participación heterogénea entre las entidades federativas que benefició a los estados con actividad petrolera. Además, pese a que en las últimas décadas se han implementado medidas para fortalecer las haciendas locales a través de la asignación de potestades tributarias adicionales; de la modificación de los criterios de distribución de las participaciones y aportaciones en función de la productividad local y municipal, esto no ha sido un aliciente para que las entidades las adopten en sus sistemas fiscales.

176

Lo anterior permite dar cuenta de la necesidad de descentralización fiscal existente en el país y que implica revisar qué facultades y responsabilidades tanto tributarias como de gasto deben transmitirse del gobierno central a los otros órdenes de gobierno, de manera que el Estado funcione de manera eficiente evitando una múltiple tributación o la duplicidad del gasto. Una de las ventajas de dicha descentralización es que los gobiernos locales, en teoría, cuentan con un mejor conocimiento de la población receptora de los bienes y servicios públicos y, por ello, estaría en una mejor posición de ejercer eficientemente el gasto (Herrera, 2019).

Cabe señalar que, pese a las limitaciones existentes en el marco legal para la recaudación local, Herrera y Maya (2017) encuentran que existe un gran potencial en la recaudación que las entidades federativas pueden aprovechar como en el caso del impuesto sobre nómina, tenencia y hospedaje, por citar algunos ejemplos.

---

su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

5 De acuerdo con Merino (2000), la asignación óptima de potestades tributarias debe obedecer a criterios de equidad y eficiencia, considerando no sólo la parte impositiva sino también las responsabilidades de gasto. Por ejemplo, señala que, en Canadá, Alemania y Australia, la transferencia de recursos federales a los estados toma en cuenta el diferencial de costos en la prestación de servicios públicos, así como la capacidad recaudatoria y el gobierno transfiere únicamente la diferencia entre lo calculado para cada entidad y el promedio nacional, lo que se impulsa la recaudación y la eficiencia del gasto a nivel local.



## GASTO FEDERALIZADO EN LA CUENTA PÚBLICA 2020

Como se mencionó anteriormente, el Federalismo Fiscal mexicano se basa en un sistema donde las entidades federativas cedieron al Gobierno Federal la recaudación de los principales tributos (Impuesto sobre la Renta, ISR; Impuesto al Valor Agregado, IVA e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, IEPS), en términos de su potencial recaudatorio, con el compromiso de que este les transfiera una participación (Participaciones Federales) sobre la cual deciden su destino en materia de gasto de forma autónoma. Lo anterior se lleva a cabo a través de la Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>6</sup> y de los fondos e incentivos de las Participaciones Federales concertadas en el Ramo 28 Participaciones Federales del PEF. Aunado a ello, existe un conjunto de transferencias

6 La RFP bruta es el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de las entidades federativas y municipios. Actualmente, la RFP bruta se obtiene de la suma de todos los impuestos federales, los derechos de minería y el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la LIPRH, así como de los ingresos excedentes.

La RFP neta es la base para calcular el Fondo General de Participaciones (FGP, 20% de la RFP neta), el Fondo de Fomento Municipal (FFM, 1.0% de la RFP neta), el Fondo de Fiscalización y Recaudación, FOFR 1.25% de la RFP neta) y las participaciones para los municipios litorales o fronterizos por donde se realiza comercio exterior (0.136% de la RFP neta). Además, sirve de referencia para el cálculo del FORTAMUNDF (2.35% de la RFP para municipios y 0.2123% de la RFP para Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), del FAM (0.814% de la RFP), del FAIS (2.5294% de la RFP) y del FAIEF de Ramo 33 Aportaciones Federales (1.4% de la RFP).

La RFP neta resulta de restar de la RFP bruta las devoluciones hechas de sus componentes y aquellos conceptos que son recaudados y administrados por los gobiernos locales o que son ministrados por el gobierno federal como incentivos económicos. Dicho mecanismo está definido en el segundo párrafo del artículo 2 de la LCF, 2018.

I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;

III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;

IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;

V. El impuesto sobre automóviles nuevos;

VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;

VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;

IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y

X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

distribuidas en diversos ramos presupuestales que se encargan de apoyar el proceso de descentralización del gasto, así como el desarrollo regional, estatal y municipal. A este conjunto de transferencias de recursos del Gobierno Federal a los gobiernos locales se le denomina Gasto Federalizado (Clavellina, Herrera y Domínguez, 2021).

El gasto federalizado se refiere así a las transferencias que realiza la Federación a los gobiernos estatales y municipales, las cuales representan su principal fuente de financiamiento. Estas transferencias se componen de los siguientes conceptos:

- a) Ramo 28 Participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales (Participaciones Federales);
- b) Ramo 33 Aportaciones Federales y Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos;
- c) Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas;
- d) Gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal; y,
- e) Recursos para Salud Pública identificados en el Ramo 12 Salud.<sup>7</sup>

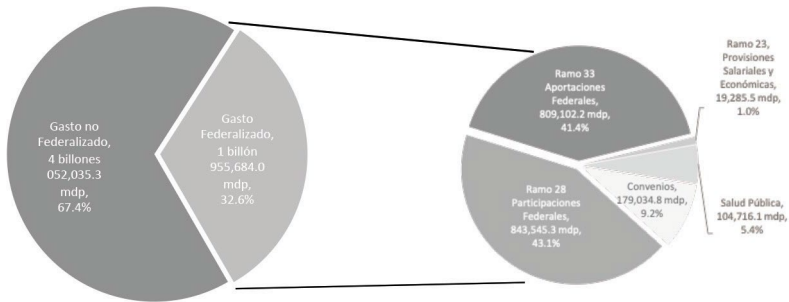
178

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, durante 2020 el Gobierno Federal realizó pagos, por concepto de transferencias a las entidades federativas y municipios, por un monto total de 1 billón 955,684.0 millones de pesos (mdp), de las cuales 84.5% corresponde a la suma del Ramo 28 Participaciones Federales y 33 Aportaciones Federales, y el restante 15.5% está compuesto por el Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas; el gasto transferido a través de los convenios de descentralización y reasignación con las dependencias del Gobierno Federal; y los recursos para Salud Pública identificados en el Ramo 12 Salud (ver Gráfica 1).

---

7 Hasta 2019 los recursos del Gasto Federalizado para Salud Pública eran los Programa Seguro Popular y la parte de aportaciones a fideicomisos públicos del Programa Dignificación, Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura y Equipamiento en Salud excluyendo los recursos para actividades de apoyo administrativo pero a partir de 2020, derivado de los cambios en el servicio de salud pública los recursos del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar ya no se incluyeron en el gasto federalizado. A partir de 2020 los recursos del Gasto Federalizado para Salud Pública son los del programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral.

**GRÁFICA 1. GASTO FEDERALIZADO PAGADO 2020**

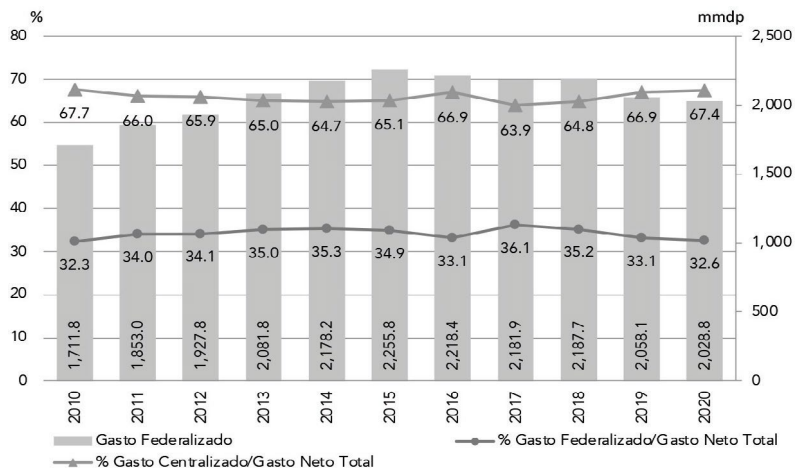


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Cabe indicar que entre 2010 y 2020, el Gasto Federalizado presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 1.7%, lo cual fue significativamente superior a la tasa de crecimiento promedio anual real de 1.3% del PIB y a la del Gasto Neto Total del Gobierno Federal de 1.6%. En términos acumulados se tiene que en el periodo analizado el Gasto Federalizado creció 18.5%.

Teniendo en cuenta que el Gasto Federalizado es ejercido por los gobiernos locales y que su proporción dentro del Gasto Federal puede usarse para tener una idea del grado de *centralización y dependencia* del Gasto Federal, se puede observar que, en términos generales, de 2010 a 2020 el proceso de descentralización del Gasto Federal se estabilizó ya que el Gasto Federalizado ha oscilado en alrededor de 32.4% como proporción del Gasto Neto Total Federal (ver Gráfica 2).

**GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO Y GASTO FEDERAL CON RELACIÓN AL GASTO NETO TOTAL, 2010-2020. (PORCENTAJES Y MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2021)**

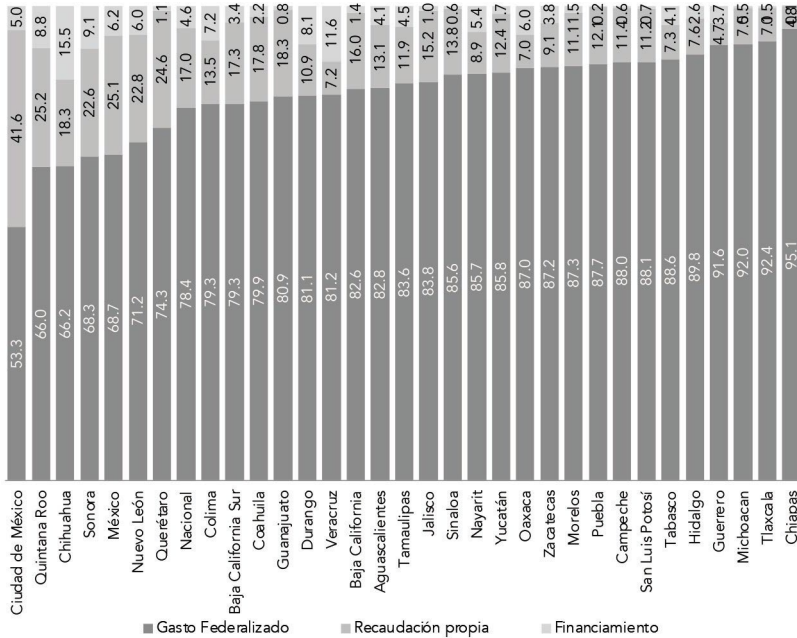


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

De esta forma, se puede afirmar que el crecimiento del Gasto Federalizado se ha visto acompañado por una creciente *dependencia* de los gobiernos de las entidades federativas de dichos recursos. Pero también de mayores responsabilidades de gasto que se les ha transferido desde el Gobierno Federal ante el proceso de descentralización en educación y salud. Adicionalmente, las entidades federativas han acumulado presiones de gasto internas, tales como el pago de pensiones, renovación y creación de infraestructura física, así como de promoción del desarrollo económico.

Conviene recordar que, en los comienzos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actual en 1980, el 41.0% de los ingresos brutos de las entidades federativas y municipios provenían de las transferencias del Gobierno Federal, los ingresos por recaudación propia representaban el 40.0% y los ingresos por Financiamientos el restante 19.0%. No obstante, como resultado de las diferentes reformas que se han hecho a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a lo largo del tiempo, la creciente transferencia de recursos presupuestales federales y a una endeble capacidad recaudatoria propia de las entidades federativas y los municipios, para 2019 dicha *dependencia* prácticamente se duplicó, de forma tal que los ingresos por transferencias federales, representaron 78.4% de los ingresos brutos de los gobiernos locales, el 17.0% tuvieron como origen la recaudación propia y el 4.6% provino del endeudamiento (Ver Gráfica 3).

**GRÁFICA 3. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA. 2019 (PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Esta debilidad en cuanto a la obtención de recursos propios usando sus facultades recaudatorias, limitó la capacidad de las entidades federativas para proveer de manera eficiente los servicios públicos a su cargo, así como cumplir con el resto de sus funciones.

Asimismo, la creciente dependencia hacia el Gasto Federalizado ha generado una especie de círculo vicioso en las haciendas locales, pues los desincentiva a hacer más eficiente la recaudación propia a través de sus facultades activas, a la adopción de nuevas facultades a las que tienen derecho y a la modernización administrativa. Lo anterior aunado a una tendencia creciente en el gasto en educación y salud, ha generado presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, como se mencionó antes, lo que incrementa su dependencia.

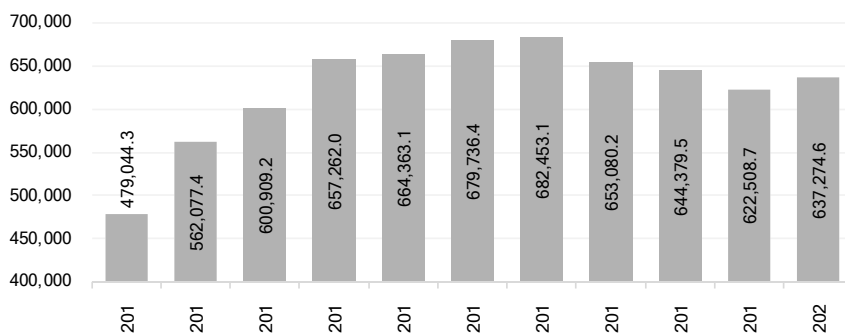
a) Deuda de las Entidades Federativas y Municipios

La publicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios en abril de 2016, estableció los criterios

para transparentar el uso del financiamiento de los gobiernos locales entre los que destacan: i) nuevas reglas de disciplina financiera que contemplan mecanismos de equilibrio presupuestario y de distribución de ingresos excedentes; ii) un sistema de alertas, el cual mide los niveles de endeudamiento, del servicio de la deuda y las condiciones de liquidez de las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos; y, iii) un Registro Público Único que permite la inscripción de la totalidad de las obligaciones de los gobiernos locales.

Al cierre de 2020, la deuda de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos ascendió a 637,274.6 millones de pesos, esto es, 33.0% más en términos reales en comparación con la reportada en 2010, lo que implica una tasa de crecimiento promedio anual real de 2.9% (Gráfica 4).

**GRÁFICA 4. SALDOS DE LA DEUDA DE LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 2010-2020.  
(MILLONES DE PESOS DE 2020)**



182

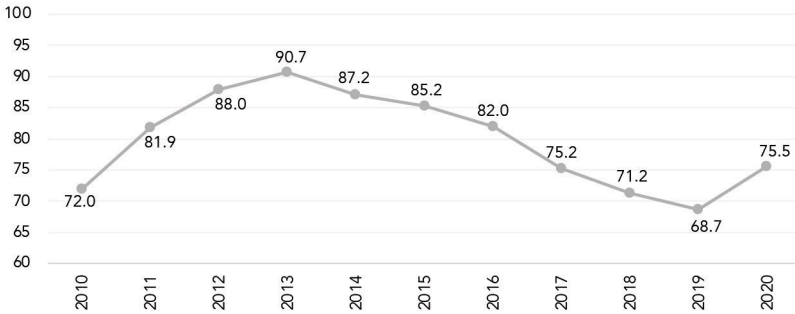
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Cabe recordar que el nivel máximo de deuda se registró en 2016, cuando alcanzó 682,453.1 mdp; no obstante, el mayor crecimiento se registró de 2012 a 2013. Lo anterior fue producto de que en 2013 se inició una etapa de reducción de los precios internacionales del petróleo, situación que afectó de forma importante los ingresos fiscales del país.

La deuda como proporción de las Participaciones Federales es un indicador del grado de vulnerabilidad de las finanzas locales, pues las Participaciones Federales son la principal fuente de pago o garantía de las entidades federativas y los municipios. Al cierre de 2020, la deuda subnacional como proporción de las participaciones federales fue de 75.5%, esto es, mayor en 3.5 puntos porcentuales respecto del cierre de

2010. Cabe indicar que el nivel más alto para el periodo se alcanzó en 2013 con 90.7%, resultado de la reducción de los precios internacionales del petróleo de ese año (como se mencionó anteriormente); sin embargo, a partir de ese momento se redujo hasta 68.7% en 2019 y repunto a 75.5% en 2020, como resultado de la crisis causada por la pandemia del COVID-19 (Gráfica 5).

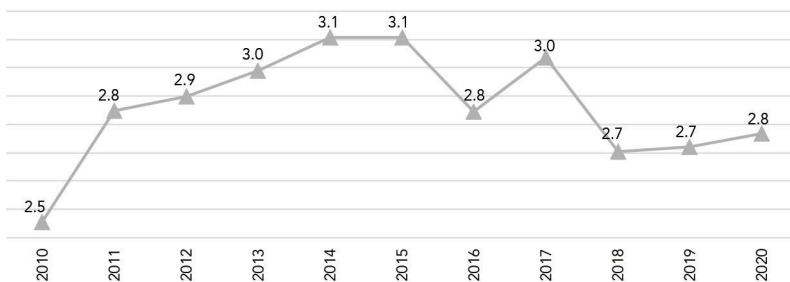
**GRÁFICA 5. DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS COMO PROPORCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, 2010-2020. (MILLONES DE PESOS DE 2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En tanto, en lo que se refiere a la deuda como proporción del Producto Interno Bruto Estatal, esta se ubicó en 2.8%, cifra superior en 0.3 puntos porcentuales respecto del mismo trimestre de 2010. Este indicador alcanzó su nivel más alto en 2014 y 2015 con 3.1%.

**GRÁFICA 6. DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS COMO PROPORCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 2010-2020. (MILLONES DE PESOS DE 2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Un elemento para tener en consideración es el que se refiere al Artículo 2 de la LCF, el cual indica que la Recaudación Federal Participable (RFP) será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo otros conceptos especificados en la misma ley. A su vez esta RFP es la base para determinar los fondos e incentivos de las Particiones Federales y de cuatro fondos de las Aportaciones Federales. Lo anterior también impone un límite a lo que se pueda llevar a cabo en términos de una Reforma Fiscal, pues esta generaría automáticamente un mayor Gasto Federalizado por concepto de Particiones Federales del Ramo 28 y Aportaciones Federales del Ramo 33.

Aunque este esquema aporta cierta trazabilidad y transparencia al gasto de Gobierno Federal, también representa un obstáculo para establecer de impuestos que tengan un objeto específico en el gasto.

## CONSIDERACIONES ADICIONALES

El federalismo fiscal mexicano se ha construido improvisadamente bajo una lógica fundamentalmente política, atendiendo primordialmente exigencias gubernamentales de las entidades federativas y municipios dejando de lado las necesidades prioritarias de la población, así como el desarrollo económico y social.

Las distintas reformas fiscales en la materia se han llevado a cabo bajo la premisa de que las entidades federativas y municipios reciban al menos los mismos recursos que antes de la modificación, lo que dificulta la generación de incentivos para mejorar su situación en términos de finanzas públicas.

En varias ocasiones, las entidades federativas argumentan que las potestades que el Gobierno Federal les concede, derivadas de la cláusula residual del Artículo 124, no tienen alto potencial recaudatorio por lo que sus niveles de ingresos propios son bajos, lo que los obliga a depender de las transferencias federales.

Una posible respuesta a esta problemática podría ser encaminarse a un modelo federalista con impuestos compartidos similar al estadounidense, siendo los candidatos naturales para integrar este nuevo sistema: el IVA, ISR y el IEPS. Con este nuevo esquema, eventualmente, los estados obtendrían mayores recursos, pero derivado de la actividad económica heterogénea de los estados y regiones del país, se podría producir un desbalance en las finanzas de algunos estados, por lo que sería necesario construir un sistema temporal de compensaciones para los estados que pudieran rezagarse. Lo anterior podría estar acompañado de un plan



nacional para el impulso de polos de desarrollo regional, que potencie las ventajas competitivas de las regiones y así impulsar el desarrollo de las entidades federativas.

Es necesario replantear el pacto fiscal que existe entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios. La discusión en torno a ello debe permitir reevaluar las competencias tanto de ingreso como de gasto que tiene cada orden de gobierno y considerando el tipo de bienes y servicios que cada uno de ellos puede proporcionar de acuerdo con el grado de cercanía con la población buscando un nivel óptimo de centralización-descentralización del estado.

Una vez definidas las competencias en materia de gasto, sería deseable reevaluar y reasignar las potestades tributarias óptimas con criterios objetivos, que permitan el financiamiento de las competencias de gasto y tomando en consideración la capacidad administrativa de cada orden de gobierno. Esto requiere además de un sistema de transferencias que compense dichos desbalances que se presenten entre las entidades y que genere incentivos para mejorar la eficiencia recaudatoria y administrativa.

Lo anterior implicaría posiblemente la creación de un capítulo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “Del Federalismo”, en el que se establezcan claramente los objetivos del sistema federalista no sólo en el ámbito fiscal, sino también en el político, social y ambiental, entre otros, así como una ley secundaria que reglamente aspectos específicos de este capítulo. El papel del Gobierno Federal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podría ser el de reguladores y potenciadores de equilibrios regionales y de un desarrollo homogéneo mediante una mejor provisión de servicios públicos.

Se requiere además que las tesorerías y órganos locales de recaudación cuenten con un servicio civil de carrera para no verse afectadas por cambios políticos y que se generen mejores estrategias de recaudación y ejecución del gasto.

Un aspecto adicional para tener en consideración es el que se refiere a la necesidad de fortalecer y dotar de mayor autonomía a las entidades locales de fiscalización con personal capacitado y profesional, que vigile el correcto uso de los recursos de las entidades y que no esté expuesto a los ciclos políticos locales. Tampoco debe dejarse de lado la transparencia y rendición de cuentas ante los contribuyentes, así como el fortalecimiento de la ética profesional de los funcionarios y el uso de las nuevas tecnologías.

## REFERENCIAS

- Aguirre, E. (1997). *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*, serie G: Estudios Doctrinales, núm. 187. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CEFP. (2018). *Retos del federalismo hacendario*. disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0013-270718.pdf>
- Clavellina, J. y Herrera, V. (2021). *Disyuntivas del federalismo y la coordinación fiscal*. En Cordera, R., y Provencio, E., *La Perspectiva Regional. Colección Informe del Desarrollo*. México: UNAM.
- Clavellina Miller, J. L., Domínguez Rivas, M. I., & Herrera González, V. (2021). “Elementos y Consideraciones para una Nueva Reforma Hacendaria” en *Cuadernos de investigación en finanzas públicas*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- García, S. (2016). “Delimitación de las facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México” en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 35, julio-diciembre de 2016. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Hernández, A. (1998). “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura” en *Política y Gobierno*, vol. v, núm. 1, pp. 225-259. México: CIDE.
- Herrera, V. y Maya, S. (2017). *Diagnóstico de las haciendas públicas locales en México*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Herrera, V. (2019). “El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y las finanzas públicas”, en *Pluralidad y Consenso*, Año 9, núm. 40, abril-junio 2019. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Marván, I. (1997). “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México” en *Política y Gobierno*, vol. iv, núm. 1, pp. 149-166. México: CIDE.
- Merino, G. (2000). *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. Disponible en: <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>
- Musgrave, R. (1983). *Who should tax, where and what?* En McLure Ch E (ed.) *Tax Assignment in Federal Countries*. Center for Research on Federal Financial Relations, Canberra.
- Política, C., LA DE, Q. R., & Febrero, D. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Porrúa*. Gallardo, M. (2017). *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*. México: Universidad Juárez del Estado de Durango, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Serna, J. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

# FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO

Ameyali Fujiko Espinosa Nava\*

## INTRODUCCIÓN

En México, la Constitución de 1917 consagra como una de las decisiones fundamentales el sistema federal.

En la impartición de justicia se vive actualmente un centralismo, quedando la justicia estatal subordinada y dependiente del ámbito federal, a través del amparo, la jurisprudencia y el presupuesto.

Uno de los grandes retos del federalismo es que a los Estados se les devuelva por parte de la federación la jurisdicción que les corresponde, no sólo en el ámbito de la impartición de justicia sino también en el orden fiscal.

Este artículo explica de manera resumida las causas y los efectos del centralismo judicial, intentando hacer algunas propuestas a efecto de dar cumplimiento al pacto federal.

187

## DEFINICIÓN DE FEDERALISMO

El vocablo *federalismo* proviene del latín *feoderatio, de feodedare*, derivado de *feodus-eris*, tratado o pacto que significa unir por medio de una alianza (Burgoa, 1994).

El federalismo se describe como una estructura de gobierno caracterizada por una división entre los niveles de gobierno en el ámbito central y local, donde ambos son autónomos en sus jurisdicciones. En general, el gobierno federal trata asuntos relacionados con el país completo, mientras que el régimen estatal se ocupa de asuntos locales previamente determinados para su competencia (Lee Frank, 2005).

La transferencia a los órganos federales de algunas competencias en el campo económico, tiene por objeto eliminar los obstáculos de carácter aduanal y monetario que impiden la unificación del mercado, así como darle al gobierno federal una capacidad autónoma de decisión en el sector de la política económica. La consecuencia de esta distribución de competencias entre una pluralidad de centros de poder independientes y coordinados, consiste en que cada parte del territorio y cada individuo

---

\* Abogada, egresada de la Escuela Libre de Derecho, con especialidad en derecho civil por la Universidad Panamericana. Obteniendo el grado de maestría con mención honorífica en la UNAM, con la tesis "Federalismo Judicial en México."

están sometidos a dos poderes insuperables, al del gobierno federal y al de un estado federado, sin que por esto desaparezca el principio de unidad de decisión sobre cada problema (Bobbio, 2002), por ello, la impartición de justicia a nivel local no forma parte de la cesión que los estados federados hacen a la federación.

El modelo federal lleva a cabo una verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial, el equilibrio constitucional no puede mantenerse sin la supremacía de la Constitución sobre todos los poderes. La autonomía de este modelo se traduce en el hecho de que el poder de decidir en concreto, en caso de conflicto, cuáles son los límites que no pueden rebasar los dos órdenes de poderes soberanos, le corresponde a una autoridad neutra; como son los tribunales, a los que se les ha conferido el poder de revisión constitucional de las leyes. Estos basan su autonomía en el equilibrio entre el poder central y los poderes periféricos, y pueden desempeñar eficazmente su función, con la condición de que ninguno de los dos órdenes de poderes rivales prevalezca de manera decisiva (Bobbio, 2002).

188

El federalismo junto con la división de poderes, la sujeción de los puestos de elección popular a un determinado plazo y los controles de constitucionalidad, tienen entre otras funciones limitar el poder a fin de que no lo detente una sola persona o grupo con lo que se evita el abuso hacia la población por parte de las autoridades.

En México, es justamente uno de los controles de constitucionalidad a través del cual se violenta el pacto federal, a saber: El amparo.

## EL AMPARO Y LA JURISPRUDENCIA COMO FACTOR DE CENTRALISMO JUDICIAL

En 1847 se promulgó el Acta Constitutiva de Reformas, poniéndose nuevamente en vigencia la Constitución Federal de 1824, y como consecuencia, se admitió el amparo con las modificaciones del *voto particular* de don Mariano Otero, que se resume en los siguientes puntos: a) La supremacía de la Constitución General, en donde debían fijarse los derechos y garantías de los habitantes de la República. b) La declaración general de nulidad de las leyes contrarias a la Constitución, cuando se afectasen las facultades de los poderes públicos. c) La protección y amparo efectuada por la justicia federal, cuando se perturbasen los derechos de los habitantes de la República, sin hacer declaración general. d) El sistema de responsabilidad por infracciones a la Constitución, violación de leyes o lesión de derechos, según el sistema tradicional gaditano (Barragán, 1980).

Quedando aprobado en el artículo 25 la institución del juicio de amparo.

Cabe destacar que don Mariano Otero distinguía entre la anulabilidad de leyes y el amparo. La anulación corría a cargo del Congreso General respecto de las leyes locales, y de la mayoría de las legislaturas respecto de las leyes generales, mientras que el amparo se deducía ante la justicia federal. La anulación era procedente en los casos en que se afectasen a los poderes públicos y el amparo, cuando se perturbasen los derechos de los particulares.

Posteriormente, en relación al amparo, en la exposición de motivos al Congreso Constituyente de 1916, Venustiano Carranza manifestó que:

Las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no sólo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.

El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta en los actos más insignificantes de las autoridades de aquellos.

El pueblo de México está tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles... que el Gobierno a mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso. (Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917)

De la exposición de motivos se desprende que desde 1916 el amparo comenzaba a ser un instrumento de entorpecimiento de la justicia, debido a la excesiva carga en los juzgados federales, quienes hasta la fecha, al conceder amparos para efectos provocan juicios interminables, y por otra parte, está la existencia de la violación a la autonomía de la justicia estatal, ya que la última palabra en materia de impartición de justicia inevitablemente queda a cargo del Poder Judicial Federal.

Los constituyentes de 1917 Heriberto Jara e Hilario Medina, el 20 de enero de 1917, fecha en la que se discutieron las reglas del artículo 107, que contenía las normas a seguir en el amparo, se opusieron a que fuera el Poder Judicial Federal el que conociera de esta materia, manifestando:

Se propone el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y en juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque las sentencias

pronunciadas por éstos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que este Alto Tribunal confirme o revoque el fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local produciendo el desprestigio de ésta.

Los Estados por sus tribunales, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resultaría curioso que un Estados que se llama soberano no pueda impartir justicia. (Diario de los Debates del Constituyente de 1917).

También hicieron referencia al artículo 106 de la Constitución de 1824 que señalaba:

El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

Finalmente expresaron:

No es un vano temor el de que con el sistema del artículo 107 del proyecto se nulifique la justicia local; es un hecho de experiencia que ningún litigante se conforme con la última sentencia del tribunal de un Estado y que acuda siempre a la Corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local; el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas, y así los juicios en realidad tienen cuatro instancias: La primera, la segunda, la súplica y el amparo. (Diario de los Debates del Constituyente de 1917).

Contra el voto de estos dos constituyentes se sostuvo que el amparo nunca era un juicio estrictamente de revisión de la legalidad de los actos de los tribunales, pues siempre era posible, y ésta era su verdadera función: La revisión de su constitucionalidad. En el fondo, quienes apoyaron el proyecto de Carranza que aceptaba en el artículo 107 constitucional la procedencia del amparo contra sentencias judiciales de cualquier tribunal del país, sabían que se estaba menoscabando el régimen federal y la autonomía de los Estados, y para poder justificar este hecho, el principal argumento fue que a través del juicio de garantías se revisaban violaciones estrictamente constitucionales cometidas por los tribunales, y que el sistema resultaba necesario para mantener la supremacía de la Constitución y del orden federal (Cabrera Acevedo, 2003).

Desafortunadamente el voto de estos dos constituyentes no triunfó, lográndose afianzar el amparo legalidad, y en consecuencia, el centralismo judicial.

## EL AMPARO JUDICIAL COMO CONTROL DELEGALIDAD

En la Constitución de 1857 quedó plasmado el juicio de amparo en el artículo 101.

Por su parte, el artículo 14 contenía la garantía de legalidad, cuya interpretación posterior dio lugar al amparo como control de legalidad conocido también como de *casación*, el cual tiene gran similitud con el amparo directo, como lo veremos más adelante.

El contenido del aludido artículo 14 señalaba:

No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

La redacción de este numeral procede de los artículos 4º, 21 y 26 del Proyecto Constitucional, que determinaban:

Artículo 4. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, *ex post facto*, o que altere la naturaleza de los contratos.

Artículo 21. Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país.

Artículo 26. Nadie puede ser privado de la vida, la libertad o de la propiedad sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso.

El origen de estos preceptos debe buscarse en la Constitución de los Estados Unidos de América, cuyo texto establecía:

No se expedirá ninguna ley *ex post facto*. (Artículo 1º, sección 9)

Ningún Estado expedirá ley que altere la obligación de los contratos. (Artículo 1º, sección 10)

Nadie será privado de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal. (V enmienda).

El artículo 26 que consagraba la garantía de audiencia sufrió algunas modificaciones: La primera de ellas, consistió en reemplazar el acto de autoridad condicionado (privación de la vida, la libertad o la propiedad) por el procedimiento judicial, supeditando las sentencias respectivas a la aplicación exacta de la ley. De esta manera se instituyó la garantía de legalidad exacta en materia judicial a través de la expresión: “Nadie puede ser juzgado ni sentenciado”. La segunda substitución consistió en reemplazar el vocablo *leyes* por el de *formas* (Burgoa, 2003, p. 527).

Con los cambios anteriores, la garantía de debido proceso legal reconocida en la V enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América entendida con mayor alcance en ese país, porque se refiere

no sólo a aspectos procesales sino también al carácter razonable de la elaboración, interpretación y aplicación de la ley (Ovalle Favela, 2003, p. 80), no pasó así a la Constitución de 1857.

La intención del constituyente de 1857 fue hacer del artículo 14 un precepto similar al norteamericano, que garantizara un proceso legal previo, pero no copiar literalmente el precepto de la Constitución de ese país, y por la discusión habida con motivo de la pena de muerte, se confundió la Asamblea Constituyente y atribuyó la “exactitud” a la aplicación de la ley y no a las formas del procedimiento.

Por tanto, al disponer el artículo 14 que era necesaria la existencia de una ley para poder juzgar y sentenciar a un individuo, y no que simplemente se observaran las normas legales, se dedujo que dicho precepto consagraba la garantía de *la exacta aplicación de la ley*, con lo que comenzaron las demandas de amparo ante la Justicia Federal contra sentencias dictadas en juicios penales.

De esta manera el ministro José María Lozano fue el primero en sostener que la garantía de exacta aplicación de la ley, sólo era aplicable en materia penal, dado que el artículo se refería a personas y no a negocios civiles, criterio que compartió Ignacio L. Vallarta.

192

Con la resolución al amparo promovido por Miguel Vega en 1869 contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Estado de Sinaloa, se consintió la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales por inexacta aplicación de las disposiciones legales secundarias, ya fuesen locales o federales, con lo que comenzó el rompimiento al pacto federal.

Los amparos judiciales directos o indirectos rompen el pacto federal en atención a que es el Poder Judicial Federal quien tiene la última palabra en la resolución de todos los conflictos legales, lo que ha hecho también que los poderes judiciales locales entren en una zona de confort al saber que cualquier error cometido por ellos, será subsanado por el Poder Judicial Federal.

Los poderes judiciales estatales deben asumir la responsabilidad que les corresponde, a efecto de respetar el pacto federal.

En atención a ello proponemos se sustituya el amparo legalidad, es decir, los amparos judiciales directos o indirectos que exigen exclusivamente la aplicación correcta de la ley por un recurso de casación.

El recurso de casación procede contra las sentencias de segunda instancia que infringen la ley o quebrantan las formas sustanciales del procedimiento a fin de que sean casadas o anuladas por un tribunal supremo (López Moreno, 1901, p. 283).



Algunas de las ventajas de la casación es que es el propio juez local quien aplica su norma, se corrigen los errores de interpretación jurídica cometidos por los órganos judiciales inferiores, porque lo que se protege es la exacta aplicación de la ley, y se uniforma la jurisprudencia, que solamente es aplicable al Estado que la emite.

En realidad, no existe una diferencia sustancial entre la casación y el amparo directo, como veremos a continuación:

El amparo directo se encuentra regulado en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, la casación no siempre está regulada en un ordenamiento especial, sino que forma parte de las leyes orgánicas o códigos procesales.

El amparo directo procede según la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo contra:

sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Por su parte el artículo 172 del referido ordenamiento señala:

En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando: I. No se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley; II. Haya sido falsamente representado en el juicio de que se trate; III. Se desechen las pruebas legalmente ofrecidas o se desahoguen en forma contraria a la ley; IV. Se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado; V. Se deseche o resuelva ilegalmente un incidente de nulidad; VI. No se le concedan los plazos o prórrogas a que tenga derecho con arreglo a la ley; VII. Sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes; VIII. Previa solicitud, no se le muestren documentos o piezas de autos para poder alegar sobre ellos; IX. Se le desechen recursos, respecto de providencias que afecten partes sustanciales del procedimiento que produzcan estado de indefensión; X. Se continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o la autoridad impedida o recusada, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley expresamente la faculte para ello; XI. Se desarrolle cualquier audiencia sin la presencia del juez o se practiquen diligencias judiciales de forma distinta a la prevenida por la ley; y XII. Se trate de casos análogos a los previstos en las fracciones anteriores a juicio de los órganos jurisdiccionales de amparo.

De la lectura del artículo 172 de la Ley de Amparo se desprende que el amparo directo es un medio extraordinario de defensa de legalidad procesal y excepcionalmente de constitucionalidad, es decir, resuelve

sobre errores en el procedimiento, y excepcionalmente en la aplicación o interpretación de un precepto constitucional.

Por su parte, el recurso de casación procede contra el error en la apreciación de la prueba que demuestre desconocimiento por parte del juzgador de hechos notorios que supongan infracción del uso costumbre, por violación a la ley por falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación, cuando se trate de sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al proceso, haciendo imposible su continuación.

En relación a la procedencia, en el caso del amparo se requiere la existencia de un agravio conocido como “concepto de violación, que consiste en expresar con la mayor claridad posible, el acto violatorio de garantías, la ley violada en dicho acto o la que se dejó de aplicar, y las razones y argumentos que demuestran lo anterior” (Pallares, 1970, p. 77).

En la casación también es necesario señalar *los puntos legales* que se consideren violados, expresando los motivos,<sup>1</sup> que pueden ser: a) La falta de aplicación, interpretación errónea o aplicación indebida, con trascendencia al fallo, de las leyes; b) La violación al principio de congruencia de la sentencia; c) Resolución contraria a las excepciones procesales opuestas en tiempo; d) Falta de formalidades en el emplazamiento; e) Admisión o negación de la recusación; f) Incorrecta valoración de las pruebas; g) Que la sentencia no haya sido aprobada por el número de magistrados requerida; h) Falta de competencia para conocer. Requisitos que en general se refieren a violaciones procesales o a la aplicación incorrecta de la ley, igual que en el amparo directo, que por lo general refieren violaciones a las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

194

En cuanto al agravio, éste debe ser directo, ocasionado a una persona física o moral que es quien en términos generales debe promover el amparo, lo mismo que en la casación.

Con lo anterior, ha quedado demostrado que el amparo directo es prácticamente igual al recurso de casación, es decir, son recursos de legalidad que no tienen grandes diferencias, es por ello que al amparo directo también se le conoce como amparo casación.

En consecuencia, debe devolverse a los poderes judiciales estatales la jurisdicción que corresponde.

Resulta interesante destacar que la mayoría de los amparos directos que son promovidos, no son concedidos.

1 *Ley de Procedimiento civil, administrativo y laboral*. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Codificación de la Ley de Casación. Artículo 632.

Efectivamente, del informe 2020,<sup>2</sup> rendido por el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del periodo comprendido del 16 de noviembre de 2019 al 15 de noviembre de 2020, se informa que ingresaron 113,824 amparos directos, de los cuales solamente fueron concedidos 44,287, lo que representa el 34.38%, lo que significa que en la mayoría de los casos, los Tribunales Colegiados de Circuito consideran que los jueces locales aplicaron y/o interpretaron la ley de manera correcta, es decir, conforme al texto constitucional y/o a las normas secundarias.

Respecto a los amparos indirectos sólo se concedieron el 18.43%.

Finalmente, es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia, implementa criterios que son obligatorios para todos los jueces locales, rompiendo con el pacto federal.

Efectivamente, la Ley de Amparo en su artículo 217 establece: *La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.*

## PRESUPUESTO

195

El Poder Ejecutivo federal ejerce un monumental centralismo tributario, recauda casi todo y luego reparte un poco a los Estados, y a los otros poderes federales.

La impartición de justicia se ve afectada en cuanto a su eficiencia y eficacia por la falta de presupuesto suficiente para enfrentar sus necesidades, tales como: Que los juzgadores y personal de apoyo tengan sueldos, horarios e instalaciones dignas, que la carga de trabajo sea razonable a efecto de que les permita resolver conforme a derecho y reflexión sobre cada uno de los asuntos, lo que les permitirá cumplir con el precepto constitucional de que la justicia sea pronta y expedita. También les da la posibilidad de recibir capacitación, y en consecuencia, de exigirles mayor responsabilidad y compromiso.

Los poderes judiciales deben tener asignado por la Constitución un porcentaje del total del presupuesto nacional o estatal, a fin de que no tengan necesidad de ir a litigar cada año a los congresos sus partidas presupuestales, el cual se ve afectado por ideologías políticas, sobre todo cuando no se comparten éstas, perturbando con ello la impartición de justicia, ya que el Poder Judicial se ve subyugado ante los Poderes

2 [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe\\_labores\\_transparencia/anexo\\_estadistico/2020-12/INTRO\\_2020.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo_estadistico/2020-12/INTRO_2020.pdf)

Ejecutivo y Legislativo, violentando con ello la división de poderes, al dejar al Poder Judicial en una categoría inferior a la de los otros dos, no obstante que el mandato constitucional los reconoce en el mismo nivel.

El presupuesto no sólo constituye el conjunto de previsiones sobre los ingresos y egresos, sino que es el instrumento de trabajo de los poderes judiciales, sobre el que basan sus actividades a desarrollar y los elementos con los que contarán para lograrlo.

Un presupuesto adecuado a los poderes judiciales, les permitirá responder a las necesidades de la población, y así fortalecer los principios de independencia, responsabilidad, garantías judiciales para sus miembros, unidad y exclusividad de la jurisdicción y autogobierno.

La independencia es un principio dirigido a situar al Poder Judicial al margen de los otros poderes, de grupos sociales y de autonomía entre los miembros del Poder Judicial.

La independencia garantiza la imparcialidad. Existen dos tipos de independencia: Externa, que se refiere a la relación con los otros poderes e influencias con el exterior; e interna, que implica que cada juez en los particular pueda resolver sin que su voluntad sea constreñida por la voluntad de sus superiores, de los órganos internos del Poder Judicial, y en caso de los órganos colegiados, que tenga la libertad de presentar un voto particular y no sólo mostrar su disidencia dentro de un tribunal.

196

No hay independencia, si el Poder Judicial al momento de resolver sobre cuestiones de constitucionalidad promovidas por el ejecutivo en contra del legislativo o viceversa, tiene que decidir en contra de alguno de ellos, puesto que la irritación producida por una sentencia contradictoria, puede convertirse en una venganza que termine con una disminución en el presupuesto que se le asigne para el siguiente año.

La responsabilidad implica que los jueces puedan ser sancionados por su comportamiento ilegal, su falta de cuidado o de estudio alemitir una resolución, lo que da una garantía al justiciable de que los impartidores de justicia están poniendo todos sus sentidos no sólo en la sentencia sino en todo el proceso.

El objeto de la responsabilidad judicial en un estado de derecho democrático, es que se entienda que su finalidad primordial no es la de mantener los principios de disciplina, respeto y subordinación jerárquica, entre los distintos miembros de la carrera judicial, sino que su fin consiste en cómo evitar que el órgano que sanciona a los jueces, conoce de sus conductas, aprueba los ascensos, traslados, y selecciona a

sus miembros no se imponga con intenciones policiacas que garanticen arbitrariamente el orden interno de la estructura judicial (Cárdenas García, 1996, p. 164).

Es imprescindible que el presunto sancionado cuente con garantías, tales como: La presunción de inocencia, oralidad y publicidad del proceso y respeto al derecho de defensa.

Los miembros del Poder Judicial deben tener un estatuto personal de protección a su labor; a estos derechos o privilegios se les denominan: Garantías judiciales. Las principales son: Selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y no reducción de sus percepciones durante su encargo, carrera judicial e inmunidades.

Por su parte el autogobierno implica que un órgano autónomo del Poder Judicial se encargue de los órganos jurisdiccionales y de la carrera judicial.

Para tener poderes judiciales con estas características, es imprescindible darles los recursos económicos suficientes.

Por lo que hace al presupuesto para el Poder Judicial Federal, la Carta Magna en su artículo 100 último párrafo señala: “La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente”.

De acuerdo a lo anterior, se entiende que lo que el Poder Judicial Federal solicite como presupuesto no es lo que le van a dar, sin embargo, como la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el presupuesto presentado por el Ejecutivo, es finalmente el Poder Legislativo el que decide la cantidad a entregar al Poder Judicial.

En el 2021, al Poder Judicial Federal se le asignaron \$71,299,339,400 de los cuales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le correspondieron \$5,090,436,565, al Consejo de la Judicatura Federal \$63,178,622,895 y al Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial 3,030,280,000.

Tomando en cuenta que el presupuesto total fue de \$6,295,736,200,000 el que se entrega al Poder Judicial Federal representa el 1.13%, porcentaje que ha ido disminuyendo, en vez de aumentar, no obstante el incremento en la carga de trabajo.

De ahí la necesidad de que a nivel constitucional federal y local, se asigne a los poderes judiciales un porcentaje, de tal manera que no tengan cada año que ir a defender los recursos para realizar su trabajo.

Los poderes judiciales estatales dependen en su presupuesto, primero, de lo que les otorga la federación a cada uno de sus Estados, y después, de lo que los Congresos locales les quieran asignar, por lo que la tarea presupuestal se vuelve más titánica, sobre todo si los actores pertenecen a diferentes corrientes políticas.

Es necesario fortalecer económicamente a los poderes judiciales locales a efecto de que recuperen la confianza de la población, y sean la última instancia de aquellos asuntos que sólo implican contiendas entre leyes del mismo Estado.

No puede existir un federalismo judicial mientras haya un centralismo fiscal.

## FEDERALISMO JUDICIAL A LA MEXICANA

Llamamos federalismo a la mexicana porque no obstante que el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Lo cierto es que, en el tema de impartición de justicia, vivimos en un centralismo.

Efectivamente, en México es el Poder Judicial de la Federación a través del amparo y la jurisprudencia quien tiene la última palabra en una contienda legal.

No debemos olvidar, que no obstante que los Códigos procesales de los Estados por lo general tienen un artículo que establece que las resoluciones de segunda instancia causan estado, lo cierto es que aún pueden ser recurridas a través del amparo directo, en los casos de sentencias que ponen fin a una controversia, y del amparo indirecto en los demás casos.

Por lo que para que exista cumplimiento al mandato constitucional, debe devolverse a las entidades federativas la jurisdicción que les corresponde para que sean la última instancia en los asuntos de competencia local.

El Poder Judicial de la Federación debe devolver las cuotas de competencia que les corresponde a los tribunales estatales, y sólo intervenir en cuestiones federales; lo que traerá dos consecuencias: 1)

Una disminución en la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales federales, y por tanto, resoluciones de mejor calidad en el fondo; 2) Respeto al federalismo, como consecuencia del reconocimiento a las resoluciones de los jueces estatales.

## FUENTES DE CONSULTA

- Barragán, J. (1980). Primera Ley de Amparo de 1861. México: UNAM.
- Bobbio N. (*et. al.*) (2002). Diccionario de política. 13ª Ed. España: Siglo XXI.
- Burgoa, I. (1994). Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.
- (2003). Las garantías individuales. México: Porrúa.
- Cabrera Acevedo, L. (2003). El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una Visión del siglo XX. México: Suprema Corte de Justicia de la nación.
- Cárdenas García, J. (1996). Una Constitución para la democracia. México: UNAM.
- [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe\\_labores\\_transparencia/anexo\\_estadistico/2020-12/INTRO\\_2020.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo_estadistico/2020-12/INTRO_2020.pdf)
- Ley de Procedimiento civil, administrativo y laboral. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Codificación de la Ley de Casación. Artículo 632.
- López Moreno, S. (1901). El enjuiciamiento civil y criminal. Madrid.
- M. Q. Lee Frank. (2005). La Constitución y el federalismo. “Canadá: política y gobierno en el siglo XXI”. México: Porrúa/ Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Ovalle Favela, J. (2003). Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo III, 6ª Ed. México: Porrúa.
- Pallares, E. (1970). Diccionario teórico práctico del juicio de amparo. México: Porrúa.





# FEDERALISMO FISCAL: HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN ¿UNA NUEVA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL?

Julián Salazar Medina\*

## INTRODUCCIÓN

Con motivo del bicentenario del pacto federal, institucionalizado en nuestra Constitución Federal de 1824 es necesario remarcar que los inspiradores del Plan de Casa Mata tuvo como consecuencia el comienzo del Federalismo mexicano aunque no se pueda reconocer así; el Acta de Casa Mata, fue una derivación de la política de Iturbide. Algunos estudiosos como José Barragán; señalan “que fue la creación y anulación total del propio Iturbide y de su imperio. El cambio hacia la Republica quedó franco, sí, pero sin sus problemas y dificultades”. (Barragán, 1984).

Hay que destacar la reinstalación del Congreso, y la convocatoria de un nuevo congreso constituyente, y al movimiento de autodeterminación libre y soberano de muchas diputaciones provinciales a pasar de las resistencias del propio congreso a convocar el nuevo, cuya consecuencia de la consumida Constitución sería en estados libres, independientes y soberanos, todo esto resultado de la reunión del congreso en el mes de noviembre de 1823, que dio paso a la Constitución de 1824.

El federalismo mexicano, tiene sus propias características a pesar de que muchos autores señalan que el federalismo norteamericano influyó, sin embargo, México como país con sistema federal hace su propia interpretación derivado de su idiosincrasia, con diferencia absoluta a otros modelos de federalismo. Nuestro federalismo sufre la respuesta de las provincias mexicanas de no aceptar el centralismo que Iturbide quería.

Con estos antecedentes la pregunta obligada es ¿nuestro federalismo tiende a la centralización del poder? La respuesta la tenemos todos los mexicanos. Este aspecto lo ponemos sobre la mesa de las discusiones cuando analizamos es federalismo fiscal que nos lleva a plantearnos

---

\* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México y cronista de la misma. Estudios profesionales en la Universidad de la Sorbona y en el Instituto Internacional de Administración Pública de Paris; experiencia laboral en el ámbito federal, estatal y municipal y autor de temas estatales y municipales.

la segunda pregunta ¿La ley actual de coordinación fiscal responde actualmente a no ser una ley centralista?

Estas preguntas son actualmente los temas de foros de discusión, sin embargo, poco se ha hecho al respecto.

## CENTRALIZACIÓN VS DESCENTRALIZACIÓN

Son los constituyentes de 1917 quienes de alguna manera reafirmaron el federalismo, con el propósito de tomar provisiones de garantía de libertad y soberanía para cada entidad federativa.

Desde 1824 a nuestros días el asunto del centralismo y federalismo ha sido tema fundamental en la vida nacional, y todo a pesar de las corrientes centralizadoras, determinado como elemento esencial al régimen federal, al menos en lo que corresponde a su estructura y orden jurídico.

Con lo anterior se afirmaría que el federalismo mexicano es una idea que identificamos como principio de libertad y de división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial y de atribuciones fiscales entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). Cuya interpretación la encontramos en los artículos 41 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice que lo no expresamente señaladas a la federación son competencia de los estados, siendo esto la interpretación de la descentralización política.

202

Por otro lado, es visible que el gobierno federal juega un papel importante en la centralización ya que la ejerce en las funciones públicas como en las fuentes de financiamiento. Derivado de lo anterior un estado centralizado indudablemente influye en la distribución del ingreso. De este punto se deriva dos corrientes de expertos y estudiosos del tema para unos basta la política impositiva y para otros demandan una distribución equitativa de los recursos.

Bajo esta perspectiva estas dos corrientes, señalan que la centralización nos conduce a las siguientes variantes: a) concentración de poder b) propiedad privada c) el estado lleva aparejada la nacionalidad y la soberanía como poder d) la centralización puede considerarse como una facultad del estado.

Es menester analizar las comparaciones de ventajas y desventajas centralización versus descentralización con el propósito de comparar y poder estudiar a fondo el tema de federalismo. Iniciamos con la descentralización, se puede considerar como una concepción -teórica- que se origina en contraposición a la centralización, en el campo jurídico legitima la toma de decisiones del estado; en lo económico es el efecto del sistema y en lo financiero conlleva la transferencia de recursos. En lo

administrativo la descentralización es organizar y hacer funcionar entes autónomos con poder de decisión.

Explicado de otra forma diríamos que son las leyes que definen las reglas para asegurar un gobierno frente a su sociedad derivado de lo histórico, social, político, económico y cultural; serán las que marquen la ruta de la descentralización.

De esta forma, la descentralización alimenta las acciones de análisis, reflexión, de la propia sociedad política y alimenta a la colectividad que exigirá, personalidad, autonomía y poder de decisión para convertirse en un estilo de gobierno.

Lo anterior fomenta la descentralización, la delegación de facultades que se transforma en la descentralización administrativa, la que responde las acciones de la autoridad central y su influencia se encamina de un lugar a otro, pero indiscutiblemente en áreas centrales.

Por otro lado, la centralización nos lleva a la desigualdad en las entidades federativas y sus municipios y la recaudación se concreta en impuestos sobre ingresos personales y transmisión de la propiedad. Impidiendo que tanto los estados como los municipios que tienen la facilidad de identificar las necesidades ciudadanas, logren tener una participación en el desarrollo de sus propias regiones. Todo ello a causa por ejemplo del PIB nacional en donde podemos apreciar que sólo cinco entidades producen cerca del 50%, que deriva indiscutiblemente a una iniquidad pues solo se benefician unas cuantas entidades federativas.

La falta de autonomía produce que la captación tributaria de las entidades federativas, hacen que la dependencia sea excesiva del gobierno federal. Esto fomenta que los gobiernos locales no recauden sus propios recursos es decir los hace dependientes de las participaciones que el gobierno federal les asigna.

De lo anterior, podemos señalar que existe una falta de equidad en el sistema de coordinación fiscal, que hace que estados y municipios dependan solo de las participaciones federales limitando la posibilidad de atender sus necesidades internas y prioritarias inmovilizando la aplicación de sus respectivos presupuestos. En conclusión, es necesaria una descentralización de la estructura fiscal federal. Es conveniente agregar una nueva Ley de Coordinación Fiscal más justa y equitativa evitando el clásico dicho popular “como es el sapo es la pedrada”.

## SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL

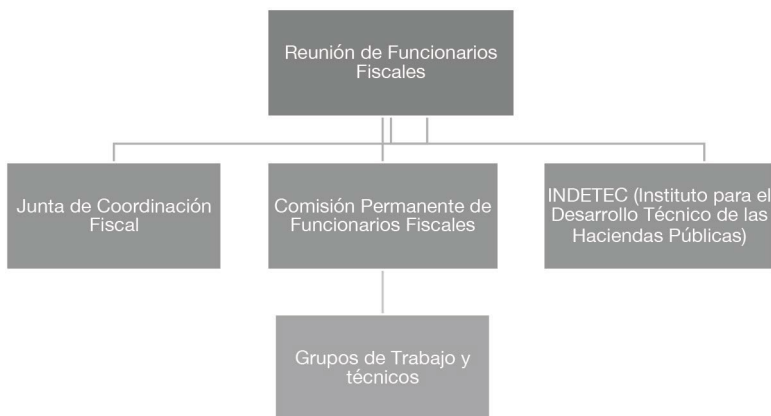
### a. Antecedentes

Los primeros intentos por establecer una coordinación fiscal fueron las llamadas convenciones fiscales, cuyo propósito fue el establecimiento de mecanismos de coordinación y definición de potestades y fuentes de ingresos para los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) cuya realización fue en 1925. En el año de 1933 fue la segunda convención, en ella se determinó la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno y la unificación en los sistemas estatales y municipales. La tercera y última convención fiscal fue en el año 1947, sus principales acuerdos estuvieron en base a un sistema coordinado entre federación y estados y una propuesta de Ley de Coordinación Fiscal. En esta ocasión se presentó el Sistema Nacional de Árbitros. Para una carga justa y equitativa de los contribuyentes.

Finalmente, en 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que se fundamenta en la ley del mismo nombre. En la cual se establece un conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre federación, entidades federativas y la Ciudad de México, con el propósito de coordinar, establecer y distribuir las participaciones que corresponden a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar el sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales, cuyo financiamiento, operatividad, control y evaluación se encarga a los organismos que intervienen en la materia de coordinación, dichos organismos son:

204

### *ESQUEMA 1. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL*



Fuente: Elaboración propia.

Cabe anotar que el IDETEC, cuyas funciones se encuentran en el Art. 22 de la Ley de Coordinación Fiscal. Señalaremos algunas de las más significativas: a) Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal, b) sugerir medidas encaminadas a coordinarla acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades y c) desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, entre otras. Producto de la Ley de Coordinación Fiscal se establecen las participaciones correspondientes de los estados, municipios y Ciudad de México a sus respectivas haciendas.

## FEDERALISMO FISCAL

El federalismo fiscal ya no corresponde al México actual, es un país con una estructura democrática más participativa, abiertos a las economías mundiales, aunque falta mayor descentralización en los gobiernos locales, estamos hablando de un sistema que ya no responde a un mundo globalizado, mostrando sistemas de caducidad. La apertura económica señala que algunas entidades federativas, alcanzan el desarrollo, mientras que otras se quedan rezagadas ante este impacto de capital humano, infraestructura y tecnología. Por esta y otras razones el sistema fiscal mexicano como mecanismo de desarrollo se vuelve aún más importante.

205

Estos cambios son urgentes para hablar de una verdadera reforma profunda entre las relaciones intergubernamentales. La reforma debe contemplar una integración general, que promueva y estimule una recaudación más eficiente en las entidades federativas y dejen de depender de las participaciones federales.

El gasto deberá ser transparente y con rendición de cuentas pero sobre todo un sistema de coordinación más justo y equitativo. Para ello hay que pensar en una reforma fiscal que fortalezca el ámbito de competencias y la recaudación más justa y equitativa entre las administraciones locales. Evitar la simulación y fortalecer el federalismo. Respetando las competencias federales, estatales y municipales. La distribución equitativa de atribuciones tributarias deberá obedecer a puntos de equidad.

La dependencia excesiva de participaciones genera “flojera” en la recaudación y promueve el mal uso de los recursos públicos, derivado de que las autoridades locales no enfrentan los costos de generar ingresos; rompiendo las fuentes de ingreso y el objeto del gasto; en la mayoría de los estados ya casi no existen cajas recaudadoras se han reducido al máximo.

Como información ilustrativa a este tema es necesario mostrar que el 80% de los ingresos públicos los recauda la federación, el 14% las entidades federativas, el 2.4% los municipios. Con estos datos se muestra el grado de centralización del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este sistema inicia en el año de 1980, desde esta época se han presentado algunos problemas como: a) el otorgarle a las entidades federativas y municipios atribuciones tributarias las cuales no implican incremento en sus ingresos, b) la distribución no implica un mayor ingreso aplicable, c) durante varios años no se ha revisado, actualizado las fórmulas de redistribución de los recursos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para que surta efecto un federalismo fiscales necesario una adecuada distribución de competencias que señalen cuales le corresponden a la federación y cuales a los estados. Cuenten con un organismo que funja como árbitro en controversias entre la federación y las entidades federativas incluyéndose ellas mismas. Con lo anterior podemos entender que el federalismo fiscal es un proceso legal, administrativo, económico, político, con el fin de señalar las desventajas de la centralización para hacer más equitativa la distribución de las participaciones federales. La tendencia es que la teoría del federalismo fiscal se encamina más a fortalecer el centralismo en la distribución de competencias en el ingreso público; más que en el gasto.

206

A manera de conclusión diríamos que el federalismo fiscal mexicano contiene un alto grado de centralización, su debilidad se asienta en la falta de recaudación por debajo de muchos países y sumando la dependencia de los ingresos petroleros, esta debilidad se suma a las debilidades de las entidades federativas, por depender financieramente a la federación.

No dudamos que uno de los factores que han justificado la centralización del poder federal es la falta de capacidad recaudatoria de los gobiernos estatales y municipales. Todo lo anterior deberá tomar en cuenta que México es un país muy heterogéneo lo cual puede originar iniquidad, favoreciendo a entidades federativas y sus respectivos municipios, frente a entidades con menor capacidad recaudatoria; aquí es donde entra la adecuada distribución de los recursos transferidos, la cual podrá reducir la discrecionalidad de estas transferencias y participaciones.

Un federalismo donde estados y municipios recauden ingresos propios y estén coordinados, para la toma de decisiones de sus planes y programas de desarrollo; que fortalezca la capacidad recaudatoria de estados y municipios generando una verdadera descentralización del ingreso y del gasto público. Una profunda redistribución de recursos y atribuciones entre ámbitos de gobierno.

## REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En este aspecto es necesario señalar que a través del tiempo la baja en el crecimiento de la recaudación de los estados y municipios “es derivado de la falta de estímulos” (Pichardo, 2020) con el propósito de que el Catastro se tecnifique y produzca dividendos en la recaudación del impuesto predial en los municipios, es un ejemplo muy claro; al cual agregaríamos que los municipios por ejemplo, podrían captar a los contribuyentes informales, y como señalamos en renglones anteriores tecnificar el catastro. Fortalecer las oficinas recaudatorias de los estados, que se encuentran cercanos a sus nuevos y viejos contribuyentes; son algunas de las recomendaciones para fortalecer a los gobiernos locales.

Todo lo anterior está en función a que el gobierno federal apoye la madurez política, administrativa de la mayoría de los estados y municipios. Y los gobiernos estatales y municipales aceptan una nueva distribución de competencias fiscales, que en estos tiempos han olvidado como parte de sus obligaciones, lo cual los llevaría nuevamente a crear nuevos sistemas de recaudación de sus impuestos, lo cual los alejaría de la dependencia de las participaciones, se lograría siempre y cuando especialistas como investigadores y funcionarios fiscales en sus congresos, reuniones nacionales que con frecuencia se realizan presentan estudios que motivan a la federación de los beneficios de un sistema fiscal cooperativo y de reconocimiento a cada ente que forma parte de un real federalismo. Que ataque frontalmente la evasión y elusión fiscales, la corrupción esta al orden del día y lo más importante que el actual sistema fiscal; demanda una revisión a profundidad que no lo hemos hecho desde 1980.

207

A la baja recaudación se suman que las bases impositivas son estrechas, sobre todo en lo que respecta a la economía informal. Otro aspecto es lo que alimenta el no pagar impuestos es lo complejo que resulta del sistema fiscal. La Ley de Coordinación Fiscal ha provocado la falta de capacidad recaudatoria de los estados y municipios; por lo cual se convierte en concentradora; por lo tanto, se ha dejado a un lado el tema de la definición de competencias fiscales a estados y municipios.

La simplificación, homologación y modernización del sistema fiscal en todo el país. Nos llevara en el futuro a realizar una revisión de las atribuciones tributarias; pero sobre todo mejorar el sistema fiscal. Finalmente es necesario definir claramente en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las atribuciones fiscales de cada uno de los ámbitos de gobierno; federal, estatal y municipal.

El federalismo fiscal es el funcionamiento de un sistema en donde están comprometidos los tres órdenes de gobierno. El federalismo

fiscal deberá responder a problemas de impuestos locales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la federación, los estados y sus municipios.

Hay que luchar por una mayor flexibilidad en las bases gravables de las entidades federativas, esto hace que se sustituya el actual sistema de coordinación por otro que permita a los estados recibir una proporción de la recaudación de los impuestos sobre el ingreso de las personas físicas que es recaudado en su territorio. Hay que mencionar que en América Latina ha existido una corriente con tendencia descentralizadora desde los años ochenta; diciendo que el centralismo que favoreció el nacimiento del estado de bienestar ha venido presentando signos de agotamiento frente a un desarrollo globalizante que ha generado la economía abierta; provocando que los países se encaminaran a una descentralización cuyo objetivo es sin duda a la eficiencia en el aparato gubernamental y legitimarse ante la sociedad. Sin embargo, podemos observar que el Sistema de Coordinación Fiscal se ha convertido en un esquema de subordinación para los estados y municipios frente a la federación, que ha ocasionado desequilibrios regionales, sobre todo por la falta de recursos, provocando sin duda la dependencia financiera de la federación.

208

Finalmente consideramos que nuestro país debe ir encaminado hacia una transparencia y responsabilidad fiscal de los gobiernos locales que deberán aprovechar la cercanía con sus ciudadanos. Logrando con ello romper con la cadena del SNCF, los gobiernos estatales y municipales que delegaron en el gobierno federal su capacidad recaudatoria a cambio de recibir participaciones federales.

## CONCLUSIONES

Es necesario aclarar que cada parte del presente trabajo ha sido ya tocado por varios investigadores y especialistas en el tema. Hemos subrayado la importancia del federalismo fiscal y sobre todo del actual sistema de coordinación que ya no responde a la realidad nacional. A manera de conclusiones anotaremos las siguientes; esperando poder servir como puntos de discusión y análisis sobre nuestro federalismo fiscal.

- Participación fiscal en el PIB nacional que ubica a nuestro país dentro de la OCDE en los últimos lugares.
- Es necesario un nuevo sistema tributario, ampliando las bases de la recaudación sin aumentar las tasas de los impuestos.
- Captar la economía informal, que se ha mencionado, pero hasta el momento no hay nada al respecto.



- Diseñar una nueva distribución de competencias fiscales (federación, estados y municipios).
- Combatir en forma transparente y eficaz la evasión fiscal y al mismo tiempo establecer estímulos a los contribuyentes cumplidos en sus obligaciones.
- Aumentar las oficinas recaudatorias y simplificar los trámites para las declaraciones anuales de personas físicas y morales; es decir formatos sencillos, claros y precisos con lenguaje que facilite su aplicación.
- Hacer efectiva la descentralización fiscal y reducir paulatinamente la centralización en las entidades federativas y en sus respectivos municipios.
- La ley de coordinación fiscal deberá modernizarse con flexibilidad, fomentando la independencia económica al municipio.
- Es urgente señalar en nuestra Constitución Política, con claridad y precisión, las atribuciones fiscales para cada uno de los ámbitos de gobierno (federal estatal y municipal).
- Los municipios tendrán la obligación de captar a los contribuyentes informales (comercio ambulante) por ser la autoridad más cercana y la que tiene que facilitar los servicios públicos.
- Agregaríamos que es urgente una nueva Ley de Coordinación Fiscal en beneficio de estados y municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barragán, J. (1984). *El Pensamiento Federalista Mexicano: 1824*. Serie: Estudios y Análisis, UAEMex, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Toluca, México.
- Basañaz, M. (1996). *El Pulso de los Sexenios, 20 años de Crisis en México*. 3° ed. México: S. XXI Editores.
- Cabrero, E (1999). *La Ola Descentralizada un Análisis de Tendencias y Obstáculos de las Políticas Descentralizadoras en el Ámbito Internacional*. En el trimestre fiscal. Guadalajara, Jal. México: INDETEC, octubre-diciembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1996). *Descentralización Fiscal en América Latina*. CEPAL. / GT2.
- Colmenares, D. (1999). *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. México, D.F.: Comercio Exterior, Vol. 49. No. 5.
- Díaz, A. (1995). *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*. CIDAC/ Miguel Ángel Porrúa.

- Elizondo, C. (1999). *La Fragilidad Tributaria del Estado de México: una Explicación Política*. México: Revista El Mercado de Valores, julio.
- Rabell, E. (2010). *Federalismo Fiscal en México*. Querétaro: Consejo de Ciencia y Tecnología de Querétaro y Universidad Autónoma de Querétaro
- Garza, S. (1990). *Derecho Financiero Mexicano*. México: Porrúa 16° ed.
- González, J. (2004). *Propuesta de Nuevo Federalismo Fiscal*. Prensa de Gobierno de Nuevo León, México.
- INDETEC. (1997). *Diagnostico de las Finanzas Públicas en las Entidades Federativas*. Guadalajara, México.
- Tena, F. (2000). *Derecho Constitucional Mexicano* México: Editorial Porrúa.
- Pichardo, I. (2017). Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMex.

# CONSOLIDACIÓN Y POTENCIACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN EL MARCO DEL FEDERALISMO

Manuel Alejandro Vázquez Flores\*

Como bien es del conocimiento *erga omnes*, nuestro país se consolidó gracias a personas que no únicamente fungieron como testigos en los cambios trascendentales en materia de libertad, igualdad y fraternidad, sobre todo, de identidad nacional, más bien, son los actores principales en la construcción del pacto federal que ha permanecido firme y latente hasta nuestros días.

No debemos soslayar que los esfuerzos de una nación emergente y que pugnaba por consolidar una estructura de gobierno, necesariamente desfiló por diversos modelos de administración pública que le permitieran a su vez, superar los fallidos intentos de instauración del poder, esto, en búsqueda de lo que más tarde conoceríamos como la instauración del federalismo.

211

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el carácter federal de la organización política mexicana y reconoce al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros. Un Estado federal se caracteriza por la competencia constituyente que en él tienen dichos estados, incluyendo a la ahora Ciudad de México, como producto de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 y el 29 de enero de 2016. El artículo 124 constitucional establece que, en el Estado mexicano, los estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma.

Las precisiones sobre las facultades y atribuciones del Congreso respecto del tema del federalismo se encuentran en el artículo 73 constitucional, entre éstas destaca la de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de coordinación fiscal, protección al ambiente, seguridad pública, desarrollo social, protección civil, turismo y deporte, entre otros.

---

\* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador y Precursor del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, etimológicamente el origen del vocablo “federalismo”, proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, el término federalismo hace referencia al “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución” (CESOP,2006).

En esta búsqueda de instaurar un sistema federal que permitiera al gobierno de nuestro país tomar el control cierto y consolidado del mismo a partir de la creación y validación de ciertos organismos e instituciones públicas, que administraran recursos de la Nación y que directamente beneficiaran a los gobernados, existieron diversas consecuencias como resultado directo de la instauración de un nuevo pacto federal, primeramente por la imposibilidad de observar en su totalidad a la administración pública, regularla e instaurar políticas públicas que imposibilitaran a los funcionarios exigir beneficios para sí al prestar los diversos servicios, aplicación de la ley y, en general, aquellos actos de autoridad que le eran exigibles al Estado para beneficiar al gobernado.

212 Estos actos resultan desafortunada y claramente un hecho conocido para todos nosotros, pues son hechos mismos que formaron parte del pasado de nuestra nación, pero que, de manera contraria a lo ocurrido y la actitud pasiva de la administración pública, hoy en día los distintos órdenes de gobierno, así como los diversos poderes que lo conforman, se encuentran realizando esfuerzos conjuntos con la finalidad de dotar de recursos a la administración pública y con ello erradicar dichas prácticas de corrupción, pero todo ello sería un esfuerzo sin frutos de no ser por la actitud activa y protagonista de la sociedad frente a la omisión de las autoridades por desempeñar cabalmente su principio de existencia, que no es otro que administrar los recursos en beneficio del gobernado.

Es cierto que ha significado una gran labor y una gran inversión de recursos públicos la implementación de diversos sistemas que tengan de manera prioritaria la erradicación de este actuar contrario a lamoral y, a los dispositivos legales vigentes, también es cierto que es un esfuerzo gradual, continuo y necesario que exige la participación de la ciudadanía, puesto que no solo es una obligación por parte de la autoridad administrar de manera eficiente los recursos que administra, también resulta obligatorio para la misma preponderar las necesidades y eficacia de la administración de dichos recursos, puesto que no realizarlo de esta manera, también resultaría una forma omisa en que la autoridad puede realizar hechos que resulten en su beneficio propio, al dejar de aplicar de manera efectiva dicha administración y, con

ello, afectar la esfera jurídica de los gobernados, por ello, participar de manera activa o pasiva cuando un hecho de corrupción pretende ser desplegado, resulta también en una conducta plausible al ciudadano, pues es parte de la solución y del problema.

En ese sentido, el Sistema Nacional Anticorrupción encuentra la necesidad de su aplicación y razón de ser, ante la omisión de aplicar una correcta administración de los recursos públicos por parte de los servidores públicos que están a cargo de estos, por lo cual, este sistema busca y sigue buscando prevenir desde su implementación que con ello y por medio de aquellos errores o fallas derivadas de un incorrecto ejercicio del servicio público, se traduzca en un hecho de corrupción que perpetúe un actuar por parte del ciudadano ante el descontento de la solución a sus necesidades por parte de los servicios públicos.

También es cierto que el trabajo por la búsqueda de una erradicación total y una tolerancia cero en contra de los actos de corrupción realizados y cometidos por parte de los servidores públicos que se desempeñan en nuestra nación se han convertido una realidad, esta realidad ha sucedido sin importar el cargo, ocupación y la jerarquía del servidor, lo cual, dota al gobernado de la seguridad jurídica necesaria para otorgarle su confianza a las autoridades que lo rigen, teniendo como seguridad que el servidor público se desempeñara de manera correcta y con la mayor probidad, con ello se privilegia la esencia del servicio público, que no es otro que salvaguardar los intereses del gobernado a partir de una correcta administración de los recursos disponibles.

213

## ¿A QUIÉNES SE LES CONSIDERA SERVIDORES PÚBLICOS?

De acuerdo con el artículo 108 constitucional así se les considera a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados; así como también a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier índole en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como también a los servidores públicos de los denominados “Organismos Constitucionales Autónomos”, quienes serán responsables todos, por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Los resultados que hoy podemos observar (aun cuando hay que aceptar que falta mucho por hacer), no significan más que el trabajo, compromiso y dedicación de los diversos órdenes de gobierno, así como de los diversos poderes, pero no debemos olvidar que también significa un compromiso aún mayor para el gobernado, pues es este quien tiene

la obligación de impedir la conducta o, de igual forma, le corresponde al gobernado no propiciarla.

En este sentido y derivado de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, es por lo que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno, como ya se ha referido, dando sustento a toda la legislación secundaria en la materia, tal como lo fue la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en el que dentro de su objetivo general, su meta ha sido el que sea presidido por ciudadanos, sirviendo para los mismos ciudadanos, con la base de crear instituciones fuertes, pero sobre todo, autónomas para prevenir y sancionar la corrupción.

## ¿QUÉ ES CORRUPCIÓN?

En la actualidad no existe un consenso para definirla, empero desde el punto de vista académico, Leff (1964) considera la corrupción como un conjunto de normas y prácticas extralegales que son usadas por individuos y grupos para ganar influencia en las acciones de la burocracia, es decir, como influencias extralegales en la formulación o implementación de políticas. Svensson (2005) simplemente define corrupción como el mal uso del cargo público con el fin de obtener ganancias privadas, que para el caso del análisis y desarrollo de este tema la segunda de las definiciones es la que aplicaría<sup>1</sup>.

214

El artículo 113 de nuestra Carta Magna, dispone que para el cumplimiento del objeto del Sistema Nacional Anticorrupción se debe sujetar a bases mínimas, como lo son el Comité Coordinador que se encuentra integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, los Presidentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mejor conocido como el INAI; así como también por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana es un órgano del Sistema Nacional Anticorrupción y está integrado por cinco personas ciudadanas encargadas de encabezar la creación de políticas públicas anticorrupción en México y de ser el enlace entre la ciudadanía y las autoridades. Para designarlo, se conforma una Comisión de Selección, definida a través de una convocatoria pública por el Senado de la República,

1 INEGI. Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. Documentos de análisis y estadísticas. (2016). ¿Qué es corrupción? Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5244/4.pdf>

compuesta por nueve personas propuestas por instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil (Montes de Oca, 2021). Para una mejor ilustración respecto a las amplias atribuciones con las que cuenta el Comité de Participación Ciudadana, siendo el caso en concreto, en el proceso de designación de los Magistrados Especializados en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resulta aplicable la siguiente tesis:

**COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACTOS VINCULADOS CON EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.-**

Con motivo de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, así como su Comité de Participación Ciudadana. La regulación normativa constitucional y legal confieren a éste la facultad de coadyuvar en el cumplimiento del objetivo primordial de prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción, a través de los diferentes instrumentos de control de la gestión pública, como lo prevé el artículo 21, fracción XVII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en relación con el numeral 113, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo ello en beneficio de la sociedad en general. En ese sentido, considerando su especial posición dentro del nuevo marco de responsabilidades y combate a la corrupción, se concluye que el Comité de Participación Ciudadana está legitimado para promover el juicio de amparo contra los actos vinculados con el procedimiento de designación y ratificación de los Magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debido a que pueden incidir negativamente sobre la operatividad y eficacia del referido sistema, con graves consecuencias negativas para la sociedad en general.<sup>2</sup>

215

Cabe señalar que el dispositivo 113 constitucional, también dispone que las entidades federativas deben establecer sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. A continuación, nos remitimos a la tesis sustentada por nuestro Máximo Tribunal, en el que precisamente establece la esencia del Sistema Nacional Anticorrupción:

**SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD.**

Ante el deber asumido por el Estado Mexicano en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana

2 Véase Tesis: I.10o.A.108 A (10a.). (2019, junio). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 67. Tomo VI. p. 5138.

contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, con la participación de las principales fuerzas políticas nacionales, se reformaron disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento. En ese contexto, dentro del nuevo marco constitucional de responsabilidades, dicho sistema nacional se instituye como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, fiscalización, vigilancia, control y rendición de las cuentas públicas, bajo los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia y economía; mecanismos en los que la sociedad está interesada en su estricta observancia y cumplimiento.<sup>3</sup>

216 En efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción fue pensado y creado para coordinar a las autoridades en sus tres niveles de gobierno, a saber: federal, estatal y municipal, para generar sinergia, a efecto de prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Por lo que se debe considerar que como Nación contamos primero con una política pública que busca implementar mecanismos efectivos que generen seguridad y certeza frente al gobernado, no meramente en una forma de exclusividad jurídica, más bien, generando una certeza social que, permita a nuestro país implementar mayores y diversas políticas públicas, que se encuentren encaminadas a sumar esfuerzos; con ello identificar, sancionar y erradicar hechos de corrupción.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, también tiene como eje central, establecer principios (*entre otras acciones*), que tengan como resultado prevenir y detectar prácticas que consistan en faltas administrativas y hechos de corrupción, asimismo, establece que parte de las directrices corresponde a la instauración y práctica de políticas públicas que resulten en la coordinación de diversas autoridades que impidan la reiteración de los multicitados hechos de corrupción.

Lo anterior está obteniendo resultados, tal y como podemos apreciarlo, en virtud de que los diversos órdenes de gobierno han

---

3 Véase Tesis: I.10o.A.107 A (10a.). (2019, junio). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 67. Tomo VI. p. 5361.



decidido de manera acertada instaurar diversos mecanismos que resulten en una tolerancia cero a las diversas acciones posiblemente constitutivas de hechos de corrupción e incluso de delito, lo cual claramente hace que surja un cuestionamiento sistemáticamente válido: ¿Por qué ahora sí? Y como podemos analizar, es el cúmulo de esfuerzos, la aplicación de recursos, la instauración de diversos mecanismos y el compromiso de cumplir con el pacto federal instaurado, tanto por el gobernado, como por las autoridades lo que permite responder de manera fehaciente, el por qué existen organismos jurídicamente válidos, que permiten la instauración de mecanismos legales que sancionan el actuar equivocado por parte de los servidores y de todo aquel que ocupe un cargo público.

Sirven de sustento las siguientes tesis aplicables para nuestro tema, mismas que no soslayan que a un servidor público pueda aplicársele el Procedimiento Administrativo Disciplinario, al mismo tiempo que el derecho penal, una cuestión no le exime de la otra, por tratarse de materias diversas, a menos que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento:

**DESTITUCIÓN DEL CARGO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. SI DICHA SANCIÓN TIENE SU ORIGEN EN LA COMISIÓN DE DELITOS DE CORRUPCIÓN (EXTORSIÓN), ES INNESARIO UN PROCEDIMIENTO FORMAL PARA QUE SE MATERIALICE, AL TRASCENDER AL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.-** Hechos: En amparo directo se reclamó una sentencia de apelación que confirmó el sobreseimiento decretado en un juicio contencioso administrativo con base en la causal de improcedencia prevista en el artículo 92, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, respecto del acto impugnado consistente en la omisión de la autoridad administrativa en sustanciar el procedimiento disciplinario mediante el cual se decreta la destitución del actor en el cargo público que desempeñaba. Causal de improcedencia que se estimó actualizada, medularmente, porque respecto a la pretensión de fondo en cuanto a ordenar su reinstalación, existe cosa juzgada, ya que un tribunal penal lo encontró responsable del delito de extorsión y lo sancionó con la destitución del cargo público que desempeñaba, en términos del artículo 236, segundopárrafo, del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la comisión de los delitos de corrupción, como el de extorsión, tiene consecuencias para el servidor público responsable que trascienden al ámbito administrativo disciplinario, como lo es que la destitución del cargo que desempeñaba como sanción penal no requiere de un pronunciamiento formal de la administración pública para que se materialice.

Justificación: De acuerdo con el artículo 109, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión de

delitos por parte de cualquier servidor público que incurra en hechos de corrupción, será sancionada en términos de la legislación penal; por su parte, la diversa fracción III del citado precepto prevé que se le aplicarán sanciones disciplinarias por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; lo que se conoce como derecho disciplinario e implica diferente sustento y régimen. La razón de esta diversidad de instancias punitivas radica en que la naturaleza, fines y objetivos perseguidos en ambas regulaciones son distintos; verbigracia, en el derecho penal el objetivo principal es promover el respeto a determinados bienes jurídicos tutelados mediante las normas –la vida, la propiedad, etcétera–, como medida de última ratio. En cambio, el derecho disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública, como garantía constitucional en favor de los particulares, al imponer a una comunidad específica –servidores públicos–, una modalidad de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo; de ello deriva que, al faltar a un deber o al cumplimiento de dicha conducta correcta, debe aplicarse la sanción y se rige por un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias. Sin embargo, esa autonomía no excluye la convergencia de fines y resultados punitivos, ya que una conducta constitutiva tanto de una falta administrativa como de un delito de corrupción, esto es, aquel que implique el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados, coincide en que lo tutelado es un desvío en la función pública, aunque con distintas intensidades de reprochabilidad y daño; de ahí que tratándose de conductas que actualizan los supuestos de un delito como el de extorsión y al propio tiempo una falta disciplinaria grave, sus consecuencias no podrán apreciarse diferenciadas o sin conexión, sino en sinergia y complementariedad, porque su comisión implica reproducir, en lo conducente, el estatus punitivo en el aspecto disciplinario, por lo cual deben trascender al ámbito administrativo.<sup>4</sup>

**SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO DISCIPLINARIO. PARA IMPONER AMBAS ES NECESARIO QUENO EXISTA IDENTIDAD DE SUJETO, HECHO Y FUNDAMENTO, CONJUNTAMENTE, ATENTO AL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.-** De conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público que incurra en hechos de corrupción, será sancionada en términos de la legislación penal; asimismo, se le aplicarán sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, lo que se conoce como derecho disciplinario; finalmente, la ley establece los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Por otra parte, el principio non bis in

---

4 Véase Tesis: I.4o.A.203 A (10a.). (2020, noviembre). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 80. Tomo III. p. 1968.

idem, que prohíbe que un acusado sea enjuiciado dos veces por el mismo delito, es aplicable a los procedimientos resueltos conforme al derecho administrativo sancionador. Cabe señalar que el fundamento de las sanciones administrativas se identifica con la naturaleza, objetivos y fines que persigue el derecho disciplinario, los cuales son distintos tratándose del derecho penal. Esto es, en el derecho penal el objetivo principal es promover el respeto a determinados bienes jurídicos tutelados mediante las normas (la vida, la propiedad, etcétera); de ahí que prohíba y sancione las conductas dirigidas a lesionarlos o ponerlos en peligro. En cambio, el derecho disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública, como garantía constitucional en favor de los gobernados, al imponer a una comunidad específica –servidores y funcionarios públicos–, una forma de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo; de lo cual deriva que, al faltar a un deber o al cumplimiento de dicha conducta correcta, debe aplicarse la sanción disciplinaria. Así, es precisamente el diverso o distinto fundamento, contenido, naturaleza, fines y objetivos, lo que permite, en su caso, que se imponga una sanción administrativa o una penal al mismo sujeto, aun cuando se esté ante identidad de hechos. En conclusión, el Estado puede ejercer su potestas puniendi en diversas manifestaciones que persiguen fines y conductas diferentes, aun cuando los hechos en que se funden sean análogos o semejantes, aunque basados en una dualidad o diversidad de bienes tutelados, de propósitos buscados e incentivos estratégicos que, de manera abundante, se describen tanto en la Constitución como en las disposiciones del derecho disciplinario. De ahí que para imponer dos sanciones, una administrativa en el derecho disciplinario y otra penal, es necesario que no exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, conjuntamente, pues ello constituiría una violación al principio non bis in idem.<sup>5</sup>

219

No se omite mencionar que el momento histórico en el cual vivimos con motivo de la pandemia del virus SarsCov2, produce un acercamiento inmediato al sistema mediático, de igual forma, también es cierto que derivado del uso de las diversas tecnologías a las cuales tenemos acceso en la actualidad, las denominadas TIC'S, el uso de la telemática, nos permiten hacer un hecho del conocimiento público de forma instantánea en una escala desproporcional a lo que mayormente podríamos tener acceso en otro momento; por ello, es necesario un compromiso verdadero por parte de la autoridad respecto de su actuar y la forma de prestar sus servicios, lo cual significa claramente, que su desempeño puede y debe someterse a un mayor escrutinio público.

Al contar con un dispositivo legal que regula, prevé y sanciona un actuar deficiente, equivocado, desleal y claramente que no se encuentra sistemáticamente acorde a los principios del servicio público, resulta

---

5 Véase Tesis: I.4o.A.114 A (10a.). (2018, junio). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55. Tomo IV. p. 3199.

válidamente necesario para seguridad jurídica del gobernado, la creación de la ya mencionada “Ley Anticorrupción”, puesto que es por medio de esta disposición legal que el pacto federal se encuentra en posibilidad de salvaguardar sus intereses y principios en su actuar, en otras palabras, gracias a que existe un dispositivo legal que prevé combatir la corrupción, es que podemos tener certeza que se está realizando un cambio para erradicar dichas prácticas corruptas.

Es entonces que podemos responder que, partiendo desde una delimitación legal que contempla y define qué acciones pueden presumirse como hechos de corrupción y qué acciones son aquéllas que buscan sancionarse y posteriormente erradicarse, solo así el gobernado tiene la certeza de qué hechos se encuentran válidamente prohibidos y no son tolerados de forma social, pues es desde esta legalidad de actuación donde la autoridad puede encontrar una motivación y fundamentación clara y precisa de sus actos de autoridad, ya que hacerlo sin un dispositivo legal que lo prevea, resultaría en una falacia jurídica al pretender erradicar desde la misma nada un actuar que no se encuentra previsto dentro de ningún ordenamiento.

220

Por ello, la implementación y la administración del Sistema Nacional Anticorrupción resulta necesaria, puesto que el conjunto de organismos que lo integran, resultan en el mecanismo real de la aplicación fáctica de la política pública, por ello y en concordancia con los principios rectores que preponderan tutelar la actuación del servidor público en medida de sus atribuciones en la mayoría de las situaciones, la autoridad encontraba la imposibilidad de aplicar tanto las sanciones como la erradicación de los hechos de corrupción de manera efectiva, a decir verdad por la una falta de “interés social”, sumado al poco escrutinio jurídico, ya que, equívocamente formaba parte de un sesgo que permitía un incorrecto funcionamiento de la administración pública que sustentaba dicho actuar deficiente desde la función del federalismo, a decir verdad, por la imposibilidad material de observar el enorme aparato gubernamental el cual pervive en nuestro país.

Hoy en día y posterior a la transformación que nuestra Nación ha vivido, queda claro que la prosecución, sanción y el intento de erradicación de la corrupción, es un tema primordial dentro de la agenda Nacional de las políticas públicas, ya que hoy en día, es un tema que toca una fibra sensible dentro de la identidad de México, por ello, la autoridad no debería mantenerse omisa y mucho menos asumir una postura de indiferencia ante la investigación y posterior a la comprobación del hecho a las conductas de corrupción, a la sanción de las mismas, puesto que derivado del sistema implementado, se encuentra bajo la obligación de actuación y no solo de observación.

Este hecho no debe considerarse como la realización de actos aislados y mucho menos significa que se ha cumplido con los objetivos que busca el Sistema Nacional Anticorrupción, más bien debe considerarse una política pública que encuentra la necesidad de aplicarse derivado de la clara realidad social que se sustenta en el descontento social que la Nación padeció, ya que, en concordancia con los principios rectores del federalismo, se pretende dotar de la investidura de la legalidad a los diversos órganos que busquen sancionar hechos claramente contrarios a derecho, por lo que podemos estar seguros que con estos actos, la autoridad busca fortalecer la debilidad institucional que ha mermado de manera paulatina y reiterada las diversas instituciones jurídicas, mismas que como consecuencia directa de los actos de corrupción que se han cometido bajo dichas investiduras han perdido su credibilidad institucional.

Los problemas institucionales que directamente transgreden los principios nacionales de servir al gobernado, se traducen mayormente en la aparente incapacidad del servidor público de atender y dar solución a las diversas necesidades sociales expresadas por medio de las peticiones de los gobernados, hecho que notoriamente es contrarrestado a partir de la coordinación que el Sistema Nacional Anticorrupción plantea; la comunicación entre las diversas autoridades que integran el aparato gubernamental resulta necesario para la implementación de la coordinación entre autoridades, resultando importante hacer énfasis que la aplicación tecnológica en la práctica de los diversos mecanismos jurídicos resulta válidamente beneficioso, puesto que tal y como se ha expuesto, el gobernado encuentra certeza jurídica en los actos de autoridad que anteriormente resultaban mayormente dilatorios y con ello, la autoridad pretendía de manera equivocada encontrar un beneficio propio subsumiendo al gobernado en formar parte de hechos de corrupción.

Por lo que, debe reconocerse el compromiso con el cual la administración pública cuenta, en sus tres niveles de gobierno, respecto de la tolerancia cero frente a las prácticas catalogadas como corruptas, de tal suerte que, al realizar una autoaplicación de aquéllos elementos normativos que aun cuando suponen una sanción a un sector que forma parte de la multicitada administración pública, se asume un papel protagónico, manifestando con ello, la discrepancia que integra no solo el abuso de poder, sino también la declaración de no formar parte, ya sea pasiva o activamente, de cualquier acto que tenga como consecuencia un desarrollo indebido del servicio público.



# EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN EL MARCO DEL FEDERALISMO

Erika Guadalupe López García\*

*La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana (Kofi, 2004).*

## INTRODUCCIÓN

La Carta Magna reconoce el pacto federal en el artículo 40, en este se define que es voluntad del pueblo constituirse como una la República Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia ley fundamental. Esto significa que la organización de la República Mexicana como un Estado Federal garantiza a sus integrantes un espacio constitucionalmente reconocido para ejercer con autonomía sus asuntos de gobierno y diferenciarlos de los que realiza la Federación.

223

Si bien, los artículos constitucionales que regulan directamente el federalismo son el 39, 40, 41, 73, 103, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 124 y 133; el marco jurídico sobre el mismo se encuentra disperso en diversas normas y es *sui generis* en cada tema, lo que hace que su interpretación sea compleja.

En este continuo rediseño de las facultades entre la Federación y las entidades federativas se suma la política de combate a la corrupción. Así, en 2015 con la publicación de la reforma constitucional se dispuso la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Este artículo analiza la estructura del SNA, la distribución de competencias entre sus integrantes y el avance en la conformación de los Sistemas Estatales Anticorrupción, con el propósito de señalar las

---

\* Directora de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

fortalezas y debilidades del diseño y en la implantación de las instancias coordinadoras.

## ANTECEDENTES DE LA REFORMA ANTICORRUPCIÓN

La corrupción es un problema que afecta a las personas, las instituciones, a los países y al mundo, por ello no es raro que encontremos en el ámbito internacional una amplia gama de instrumentos de combate a la corrupción. En lo que respecta a la región donde se encuentra México sobresalen la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996), la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OCDE, 1997) y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, 2004), también conocida como Convención Palermo, las cuales, junto con otros mecanismos internacionales,<sup>1</sup> fueron antecedentes relevantes para la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003), también conocida como la Convención Mérida, a la cual México se adhirió en 2004.

224

En México, a partir de 1995, se implementaron diversas estrategias orientadas a controlar la corrupción, el tema entró formalmente en la agenda en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, periodo en el cual se desarrollaron estrategias como el Programa de Modernización de la Administración Pública y la plataforma de compras públicas (CompraNet) y se rediseñó la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda) con la publicación de la reforma constitucional (DOF, 1999) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en el 2000.

En 2002, se publicó la Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia de la Gestión Pública y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En 2007 una nueva reforma constitucional adicionó al artículo 6º principios y bases “para el ejercicio del derecho de acceso a la información” de los diferentes órdenes de gobierno “en el ámbito de sus respectivas competencias”, con lo cual se buscó homologar la legislación en el ámbito local.<sup>2</sup> Sin embargo, sería hasta la reforma constitucional de 2014 que se fortaleció la política de

---

1 Código Latinoamericano de Buen Gobierno, Grupos de Trabajo sobre Corrupción promovido por la OCDE, además de normas comunitarias, decisiones marco, directivas del Consejo de Europa o de la propia Unión Europea, que han sido modelos importantes para el combate internacional.

2 El 30 de abril de 2009 se adicionó al artículo 73 con la fracción XXIX-O la facultad del Congreso de la Unión “para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. El 26 de enero de 2017 se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.



transparencia con el rediseño del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (antes IFAI) y la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2015. La reforma se propuso distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y de las entidades federativas; regular la organización, operación y coordinación dentro del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y definir condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Uno de los problemas que se advierten en este esquema fue su complejidad, toda vez que se realizaron dos leyes generales sin que se realizará un esfuerzo de armonizar los principios y bases de ambas y posteriormente su concreción en las leyes locales (Mejía, 2018).

Otra de las políticas relevantes se implementó con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003, con la cual se sentaron las bases para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito.

En cuanto a la procuración de justicia, en febrero de 2014, el Congreso aprobó la reforma que modificó el artículo 102, apartado A, fracción VI, de la Carta Magna para establecer la creación de Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, encargado de la procuración de justicia, el cual tendría una fiscalía en materia de combate a la corrupción (Congreso de la Unión, 2014).

225

## MARCO JURÍDICO DEL COMBATE A LACORRUPCIÓN

En 2012 se presentó en el Senado la primera iniciativa para hacer una reforma en materia de combate a la corrupción. Después de años de discusión, en mayo de 2015 se publicó la reforma con la cual se mandato la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Las reformas constitucionales y legales que dieron forma al SNA partieron de diagnosticar la fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción; la debilidad del régimen disciplinario; la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de sanciones, y la ausencia de inteligencia institucional para detectar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción (Merino, 2018).

Para atender los problemas diagnosticados, el SNA se instauró como instancia de articulación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de

recursos públicos. También se acompañó de una reforma en materia de responsabilidades de los servidores públicos y de un reforzamiento a los mecanismos de fiscalización. El cuadro siguiente muestra los aspectos fundamentales de la reforma constitucional.

**CUADRO 1. SÍNTESIS DE LOS TEMAS QUE SE REFORMARON EN LA CARTA MAGNA, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Normativa	Contenido de los ordenamientos
<p>Art. 73. Fracciones XXIII, XXIX-H y XXIX-V</p>	<p>La reforma adicionó la facultad del Congreso para expedir de la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y la ley general que distribuya las competencias entre los órdenes de gobierno para definir las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. (Fracciones XXIII y XXIX-V)</p> <p>Se fortalecen las atribuciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa reconociendo su plena autonomía para dictar sus fallos. Asimismo, será el órgano competente para imponerlas sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves. (Fracción XXIX-H)</p>
<p>Art. 79</p>	<p>Se fortalecen las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, en cuanto a la modificación de los plazos para iniciar la fiscalización y presentar resultados a la Cámara de Diputados; se dotó a la institución de la facultad para fiscalizar los recursos federales transferidos y deuda Estatal y municipal garantizada por la Federación, y se definió su facultad para promover acciones ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.</p>
<p>Título cuarto De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado.</p>	<p>Se robusteció el contenido de los artículos 108, 109, 113, 114, 116 y 122, los cuales integran el título cuarto en materia de responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado. Los detalles se presentan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se elevó a rango constitucional la obligación de que los servidores públicos presenten su declaración patrimonial y de intereses (Artículo 108).</li> <li>• Se estableció que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones. (Artículo 109)</li> <li>• Se dio a los órganos internos de control la facultad para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas y sancionar aquéllas no graves. (Artículo 109)</li> <li>• Se mandató la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual contará con un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana. (Artículo 113)</li> <li>• Se amplió la prescripción de la responsabilidad administrativa. Cuando los actos u omisiones sean graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años. (Artículo 114)</li> </ul>

Normativa	Contenido de los ordenamientos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La reforma constitucional mandató que las legislaturas locales contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión.</li> <li>• Se estableció que las legislaturas deberán fiscalizar “las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública”, y que los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. (Artículo 116)</li> <li>• Además, se requirió a las entidades federativas a homologar los esquemas del SNA en sus ordenamientos locales, a fin de implementar dinámicas similares de combate a la corrupción. Por lo que se precisó la modificación en las Constituciones y leyes de los Estados para instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. (Art. 122)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, 27 de mayo de 2015.

Además, en julio del año 2016 se publicaron cuatro leyes nuevas:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), su objetivo es establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, su objeto es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, su objeto es definir la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Regula la actuación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su labor de fiscalización de la Cuenta Pública. Entre los cambios que incluyó esta ley en comparación con la anterior se encuentran los siguientes: Se modificó el criterio para iniciar antes el periodo de la fiscalización y se adelantó la entrega de los informes a la Cámara

de Diputados. Se fortalecen los esquemas de contraloría social y denuncia ciudadana. Se amplía el universo fiscalizable, al incorporar los rubros: participaciones fiscales a entidades federativas y la deuda pública estatal garantizada con recursos federales.

Además de las leyes secundarias mencionadas, se efectuaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para robustecer las facultades de la Secretaría de la Función Pública, en cuanto a, organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal; designar y remover a los auditores externos de las entidades a los delegados de la propia Secretaría y a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF; investigar actos u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas; sancionar las faltas administrativas no graves y presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

228 En cuanto a la procuración de justicia, se reformó la Ley Orgánica de la PGR para incorporar las atribuciones de una Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. Sería hasta el 14 de diciembre de 2018 que la Procuraduría General de la República dio paso a la Fiscalía General de la República (FGR) y en 2019 que se designó al titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC). Finalmente, en 2021 se publicó una nueva ley para la FGR. La llamada FECC tiene bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal. También es la autoridad facultada para investigar los hechos de corrupción y presentar los casos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) que se encarga de juzgarlos.

En el caso del Código Penal, se reformaron diversos artículos para incluir, penalizar o agravar conductas delictivas vinculadas a delitos por hechos de corrupción, ejercicio ilícito de servicio público y uso ilícito de atribuciones y facultades.

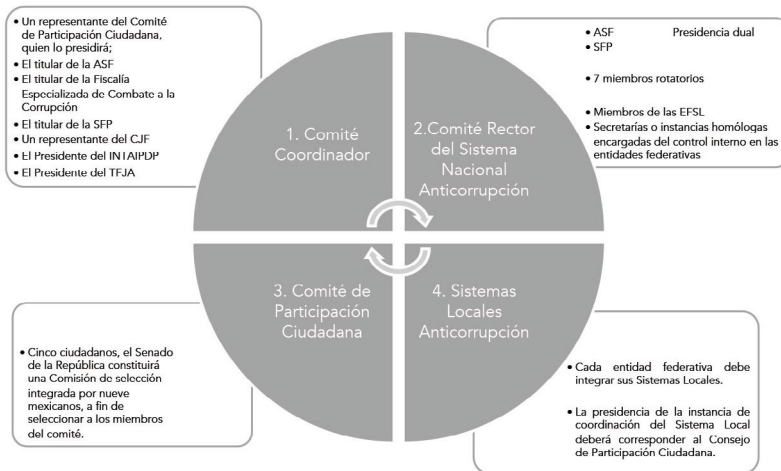
Por último, se modificó el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental para regular la integración de la información financiera relativa a los recursos federales transferidos a Estados y Municipios.

## ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SISTEMANACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El SNA es una instancia compuesta por cuatro partes integradoras, definidas en Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), las cuales son: 1) los integrantes del Comité Coordinador, 2) el Comité de Participación Ciudadana, 3) el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y 4) los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) que constituyen una réplica del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito estatal.

### ESQUEMA 1.

#### INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



229

Fuente: Elaboración propia.

El Comité Coordinador está integrado por un miembro del Comité de Participación Ciudadana que lo presidirá, y por los cuatro titulares de la ASF, de la SFP, del TFJFA y de la FECC, así como por el titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INTAIPDP) y un representante del Consejo de la Judicatura Federal. En cuanto a la estructura del comité, una de sus debilidades radica en que hubo instituciones que no fueron incorporadas en el esquema, entre las cuales están: el Archivo General de la Nación, en virtud de la importancia del uso y resguardo de los archivos para un gobierno transparente y de la importancia de la información para el combate a la corrupción. Tampoco se incluyeron a las áreas de inteligencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria.

El Comité Rector reúne a las instituciones del Sistema de Nacional de Fiscalización, dicho comité se conforma por la ASF – órgano técnico de la Cámara de Diputados, el cual es responsable de fiscalizar la Cuenta Pública, máximo instrumento de rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo rinde al Congreso –; también integra a la SFP, cuya función primordial reside en organizar, coordinar y supervisar el control interno, realizar auditorías internas, fiscalizar el cumplimiento de las normas y la aplicación de los recursos, investigar y sancionar faltas no graves. Incluye también a siete miembros rotatorios de las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, las cuales son elegidas por periodos de dos años, por consenso entre la SFP y la ASF. En este diseño, el esquema no previó incorporar a los Órganos de Control Interno de las instituciones con autonomía constitucional ni a las contralorías de las cámaras de Diputados y Senadores.

El Comité de Participación Ciudadana será seleccionado por una comisión *ad hoc* constituida por el Senado a partir de propuestas de las instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil. El comité es una instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.

230

En cuanto a las funciones de las instancias que conforman el SNA, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción estableció la coordinación como el eje central de su funcionamiento y definió al Comité Coordinador como responsable de establecer los mecanismos pertinentes de articulación. Esto aplica también para los Sistemas Locales Anticorrupción, en los cuales debe existir un Comité Coordinador que defina las políticas e instrumentos que permitirán que las unidades participantes se coordinen. Un análisis de las facultades de las instancias que conforman el SNA muestra que la coordinación constituye un objetivo constante, como se muestra a continuación (Ver cuadro 2):

**CUADRO 2. FACULTADES DE LAS INSTANCIAS QUE CONFORMAN EL SNA**

Comité Coordinador	Comité de Participación Ciudadana	Comité Rector del SNA	Sistemas Locales Anticorrupción
Establecer las bases y principios para la efectiva <b>coordinación</b> de sus integrantes.	Elaborar su programa de trabajo y aprobar el informe anual del cumplimiento de su programa	Diseñar y promover políticas en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.	Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases: Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional; Tendrán acceso a la información pública necesaria para el mejor desempeño de sus funciones; Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija; Deberán contar con las atribuciones y procedimientos para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan; Rendirán un informe público. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el SNA. La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al CPC.
Establecer mecanismos de <b>coordinación</b> con los Sistemas Locales Anticorrupción.	Proponer al Comité Coordinador: Proyectos de bases de <b>coordinación</b> interinstitucional e intergubernamental en las materias de control y fiscalización de los recursos públicos.	Instrumentar mecanismos de <b>coordinación</b> entre los integrantes.	
Instrumentar mecanismos para la <b>coordinación</b> con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.	Proyectos de mejora para operar la Plataforma digital	Integrar mecanismos de suministro, <b>intercambio</b> , y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos.	
Diseñar y promover la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica.	Mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.	Homologar los procesos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.	
Requerir información a los entes públicos sobre el cumplimiento de la política nacional; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación.	Emisión de recomendaciones no vinculantes.	Aprobar las normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del mismo.	
Emitir un informe anual que contenga los avances y resultados de la aplicación de la política anticorrupción.	Mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.	Implementar las medidas para el fortalecimiento y profesionalización del personal.	
Emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento	Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública. Los exhortos tendrán por objeto requerir a las autoridades competentes información sobre la atención al asunto de que se trate.	Fomentar el establecimiento de un programa de capacitación coordinado	
Establecer una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos.		Identificar áreas comunes de fiscalización que contribuyan a la definición de los programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera <b>coordinada</b> .	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Si bien uno de los propósitos del SNA fue articular a las instituciones imponiendo el mandato de la coordinación; puede apreciarse un nivel distinto de coordinación para las instancias que componen el Comité Coordinador, en el cual los mecanismos se tornan difusos, dejando a los integrantes su materialización en bases y principios para hacerla efectiva. Mientras que en el caso del Comité Rector del SNA, los mecanismos se encuentran mejor identificados: homologar procesos, normas profesionales; profesionalizar al personal auditor; definir programas de trabajo conjuntos para ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación.

En este contexto, se advierten retos de diferentes niveles para el Comité Coordinador en la materialización de un programa que permita definir los objetivos, estrategias, acciones a realizar y los indicadores para dar seguimiento y evaluar los resultados.<sup>3</sup> Mientras que el reto para el Comité Rector es rendir cuentas a los ciudadanos en los aspectos torales de los mecanismos que desde la ley se definen como prioritarios, los más relevantes son: la construcción de un modelo de coordinación para realizar una planeación estratégica conjunta que permita ampliar la cobertura de las revisiones e informar el impacto de la fiscalización en una mejor administración de los recursos federales y locales y en la detección de irregularidades.

232

Uno de los principales objetivos del SNA es lograr una sinergia institucional; sin embargo, uno de los problemas que se observa es que es un esquema que depende en buena medida de la voluntad de las instituciones que lo conforman. Al respecto, se afirma que el SNA aparece como un mandato que se impone a un conjunto de organizaciones, en su mayoría preexistentes, que siguen manteniendo sus obligaciones, rutinas, metas, intereses, objetivos, fortalezas y debilidades (Campos, 2020). La literatura de la coordinación advierte que ésta tiene un alto costo transaccional y administrativo, no es un bien gratuito, implica esfuerzos significativos de tiempo, recursos y atención (Robets, 2011). La cooperación es compleja (Axelrod, 2017) requiere de buenas estrategias e incentivos institucionales para alcanzar mejores resultados.

## ADOPCIÓN DE LA LEY MARCO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y AVANCE EN LA INSTAURACIÓN DE LOS SISTEMAS ESTATALES ANTICORRUPCIÓN.

Aunque la reforma constitucional y la LGSNA definieron plazos para que las entidades federativas modificaran sus Constituciones y publicaran sus leyes, en los hechos se observan diferencias significativas en sus grados de avance (Ver cuadro 3).

<sup>3</sup> En este aspecto, la Política Nacional Anticorrupción responde a esta necesidad de plantear directrices a seguir, el reto se transforma para las instituciones participantes en tanto avancen y rindan cuentas de sus resultados, es ahí donde se identifican nuevas áreas de oportunidad en construir bases colaborativas para la implementación de la política y su evaluación.



**CUADRO 3. AVANCE DE LOS SISTEMAS ESTATALES**

Marco jurídico		Conformación de sus órganos			Política Estatal Anticorrupción (PEA)
Reforma Constitucional	Leyes estatales anticorrupción	Comité de Participación Ciudadana	Comité Coordinador	Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción	
La reforma constitucional se publicó en mayo de 2015 y la LGSNA el 18 de julio de 2016, a partir de esta última fecha las legislaturas tendrían 180 días para realizar sus adecuaciones normativas.		13 entidades conformaron su comité en 2017,	De los 32 comités coordinadores, sólo 27 están completos. Los comités que están pendientes son: Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, San Luis Potosí y Veracruz, debido a la falta de designaciones de los Fiscales Especiales en Combate a la Corrupción.	Una de las primeras decisiones que tiene que tomar el Comité Coordinador es la de nombrar una persona al mando de la Secretaría Ejecutiva, el cual es la organización encargada del diseño, monitoreo y evaluación de la política de coordinación para combatir la corrupción. Para designar al titular de la Secretaría Ejecutiva, el CPC presenta una terna al Comité Coordinador. Actualmente, 28 entidades han hecho este nombramiento. Además de Chiapas y la Ciudad de México, están en falta Coahuila, Morelos y San Luis Potosí. Para 2019, 24 entidades asignaron recursos a la secretaria ejecutiva, mientras que para 2020 fueron 29 entidades, quedando en ceros únicamente la Ciudad de México, Chiapas y Morelos. En promedio, las secretarías ejecutivas de los Sistemas Locales obtuvieron 15.9 millones de pesos para 2019 (pesos de 2020) y para 2020, 16.4 mdp.	Con corte a octubre de 2021, sólo 16 entidades federativas contaban con una PEA aprobada por el Comité Coordinador Estatal y con la valoración previa de la Secretaría Ejecutiva del SNA. 7 entidades tenían una propuesta de PEA atendiendo las observaciones emitidas por la Secretaría Ejecutiva del SNA como consecuencia de la revisión que realiza a la propuesta de política. 9 entidades contaban con una propuesta de PEA en proceso de elaboración.
Tres entidades modificaron su constitución en 2015 (Oaxaca, Morelos y Michoacán). Durante 2016, otras nueve entidades efectuaron esta reforma; sin embargo, la gran mayoría de los estados (20) aprobaron las modificaciones durante 2017; siendo Veracruz la última.	Nayarit, Puebla y Chiapas, aprobaron sus leyes estatales en 2016. En 2017, 27 entidades publicaron la ley. Tlaxcala fue la última entidad en publicar una primera versión de la ley, en abril de 2018. Baja California publicó su ley en 2017; sin embargo, una determinación de la SCJN la anuló en enero de 2020, debido a los artículos que establecen el proceso de conformación del CPC. En el caso de la CDMX, la SCJN declaró inválida la ley. Por lo que se publicó hasta el 13 de noviembre de 2020.	14, en 2018 3, en 2019  En marzo 2020 se constituye el primer CPC de Chiapas y el 8 de diciembre de 2020 la Ciudad de México.			

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las 32 leyes de los sistemas anticorrupción; (Carrera de tortugas: Los sistemas estatales anticorrupción) y <https://sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>

El cuadro anterior muestra diferentes grados de avance desde la publicación de las modificaciones en las constitucionales locales y las leyes estatales, en la conformación de los órganos garantes y en la elaboración y aprobación de las Políticas Estatales Anticorrupción, que constituyen las bases para la operación de la política.

El artículo segundo transitorio de la LGSNA mandató que el Congreso de la Unión y las Legislaturas en las entidades deberán expedir las leyes y “realizar las adecuaciones normativas”, la forma en la que se redactó este artículo abrió la posibilidad de que las legislaturas locales realizarán sus adaptaciones. Un análisis de las leyes estatales muestra diferencias relevantes en las leyes locales entre las cuales destacan las siguientes:

- En la conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción, la LGSNA precisa que el SNA se integre por cuatro instancias.<sup>4</sup>Al respecto, todas las leyes prevén la existencia de un Comité de Participación Ciudadana y de un Comité Coordinador, pero sólo diez entidades<sup>5</sup> incluyen la conformación de un Comité Rector. Respecto de la participación de los municipios, sólo catorce consideran a los municipios en la integración del Sistema Local Anticorrupción,<sup>6</sup> en el resto se torna difusa su participación. También, resalta el caso del Estado de México, el cual prevé la creación de Sistemas Municipales Anticorrupción, conformados por la contraloría municipal, una sindicatura y un Comité de Participación Ciudadana municipal, con tres integrantes.
- Quince entidades prevén la integración de su Sistema de Fiscalización, mientras que el resto sólo definen la forma en la que se coordinarán con el SNA.<sup>7</sup>
- Veinticuatro<sup>8</sup> entidades definen la creación de Plataformas digitales o sistemas de información estatales, el resto sólo define su participación en la transmisión e integración de datos a la Plataforma Digital Nacional.

234

---

4 El Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales.

5 Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Morelos y San Luis Potosí.

6 Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Guerrero, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.

7 Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Chiapas, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Guanajuato, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

8 Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

## CONSIDERACIONES FINALES

La reforma constitucional de 2015 que mandato la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción previó que la creación de instancias colegiadas permitiría generar las sinergias entre los sistemas nacionales de transparencia, fiscalización y anticorrupción; sin embargo, los incentivos y mecanismos fueron insuficientes y poco específicos para incentivar con mayor fuerza el trabajo conjunto, e incluso, que permitiera incluir a otros actores que no fueron integrados en el esquema original, como es el caso del Sistema Nacional de Archivos, a cargo del Archivo General de la Nación, en el Comité de Coordinación.

En el caso del Sistema Nacional de Fiscalización, el esquema no consideró la participación de los órganos de control que vigilan a las instituciones con autonomía constitucional ni a las contralorías de las cámaras de Diputados y de Senadores, lo cual resulta relevante sobre todo considerando que los esfuerzos que animan a la reforma se dirigen a lograr la homologación de normas, la profesionalización del personal y la coordinación de trabajos de fiscalización.

En cuanto a la conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción se identificaron diferencias significativas en la forma en la cual las entidades federativas trasladaron la ley marco a sus leyes estatales, lo cual incide en que las instancias colegiadas no repliquen el esquema previsto en la ley general y, con ello, que se debilite el diseño institucional y las herramientas previstas para prevenir y combatir la corrupción.

Por otro lado, si bien las leyes publicadas en 2016 fueron un gran avance para sentar los cimientos de la política que busca atacar el problema de la corrupción, no es suficiente; aún se deben robustecer los mecanismos para alcanzar una administración por resultados, lo cual permitiría ir perfeccionando los mecanismos para atender los problemas de una débil rendición de cuentas, falta de transparencia en el manejo de los recursos, la ineficacia gubernamental y, colateralmente, abonar en el combate a la corrupción, ya que la ineficacia e ineficienciason también una forma de corrupción.

## REFERENCIAS

- Axelrod, R. (2004). *La complejidad de la cooperación*. Buenos Aires, Argentina.
- Campos, N. (2020). *Los Sistemas Estatales Anticorrupción y el reto de la coordinación*.
- DOF. (2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral.
- DOF. (1999). Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78, 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DOF. (2014). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ethos, L. d. (2021). *Anexo Transversal Anticorrupción en los Estados una carrera de obstáculos*.
- Kofi, A. (2004). *Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. ONU.
- Mejía, R. (2018). *Federalismo(s) El rompecabezas actual*. México: FCE.
- Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. México: INAI.
- Myers, A. e. (2016.). *El Sistema Nacional Anticorrupción*.
- OCDE. (1997). *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*.
- OEA. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Caracas, Venezuela: OEA.
- ONU. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.
- ONU. (2004). *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. New York.
- Poder Ejecutivo. (2011). *Acuerdo por el que se abroga el diverso por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una Comisión Intersecretarial de carácter permanente*.
- Ríos, O. (2019). *Nexos*.
- Robets, N. (2011). *Beyond Smokestacks and Silos: Open-Source, Web-Enabled Coordination in Organizations and Networks*. Public Administration Review.

# NUEVAS CONFIGURACIONES DEL PODER: FEDERALISMO, PARIDAD HORIZONTAL EN GUBERNATURAS Y SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

Lorena Vázquez Correa\*

## INTRODUCCIÓN

Si hacemos una revisión histórica desde 1953, año en que fue reconocido el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, podemos observar que su acceso a las candidaturas a gubernaturas ha sido casi nulo y con pocas oportunidades, ya que, hasta 2020 solo 2 por ciento de las personas electas para este puesto fueron mujeres (INE/CG569/2020). Por ello podemos afirmar que la implementación de la paridad en las candidaturas a las gubernaturas en 2021 ha sido un parteaguas que logró que los partidos políticos postularan a más mujeres para el cargo electivo más alto del Poder Ejecutivo de cada una de las entidades federativas, espacio que tradicionalmente había sido reservado para hombres. En este tenor es importante preguntarnos qué ha hecho posible tal cambio.

Aunque tratar de responder esta interrogante no es sencillo; debemos reconocer que, cuando apareció a principios de la década de 1990 el debate sobre la igualdad de género en la escena política mexicana, las cuotas de género sólo eran una manifestación de buenas intenciones y esto se vio más afectado por las acciones de los partidos políticos quienes, por los siguientes 40 años actuaron como barreras importantes para las mujeres que habían intentado participar en la política (Hinojosa y Vázquez, 2018). Sin embargo, actualmente el escenario es totalmente diferente, gracias a que en constantes y sucesivas oleadas de reformas legales, el Congreso mexicano ha aprobado múltiples medidas que buscan garantizar la presencia activa de las mujeres en diversos órganos o funciones de toma de decisiones que disponen la vida política, económica y social del país, hasta el grado en que se ha convertido en terreno fructífero para la paridad.

237

\* Investigadora del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y candidata a doctora en derecho en el IJ-UNAM. Una versión preliminar de este texto se presentó en el libro Palma, Esperanza, Tejera, Héctor y Monsiváis, Alejandro (en prensa), *¿Quién nos representa? Democracia y representación política en México: un análisis de las elecciones de 2021*, UAM-I.

En este camino encontramos dos puntos de inflexión en la pugna por la redistribución igualitaria del poder entre mujeres y hombres; el primero es la reforma constitucional de 2014, gracias a la cual se estableció la paridad en cargos legislativos federales y locales; el segundo, la reforma constitucional de paridad de género de 2019, que estableció que a las mujeres les corresponde la mitad de los cargos de decisión política en los tres ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal), en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en los organismos autónomos, partidos políticos, pueblos y comunidades indígenas (DOF, 6 de junio de 2019; DOF, 13 de abril de 2020). A esta reforma constitucional se le conoció como *reforma constitucional de paridad en todo* y su aplicación plena en los cargos de elección popular se llevó a cabo por primera vez en el proceso electoral 2020-2021, incluidas las gubernaturas.

Por lo tanto, en este capítulo el objetivo es, en primer lugar, examinar el proceso gracias al cual en México se aprobó la paridad de género en las gubernaturas, y, en segundo, analizar los elementos que explican por qué su aplicación enfrentó tantas resistencias a pesar de la vigencia de la reforma constitucional de paridad en todo. Para ello, se describe la subrepresentación histórica de las mujeres en las gubernaturas, las discusiones teóricas y jurídicas de la paridad horizontal y sus implicaciones en el federalismo electoral y la organización interna de los partidos políticos. Se argumenta que la existencia de una estructura de apoyo a favor de la paridad fue uno de los componentes clave en el proceso, dentro de la cual el papel de las promotoras y defensoras de la paridad fue determinante para hacer posible la histórica elección de seis mujeres gobernadoras en tan solo un proceso electoral.

238

## LA SUBREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS GUBERNATURAS

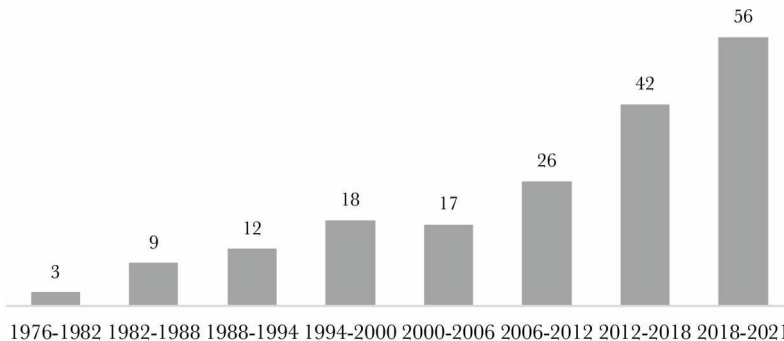
¿Podemos afirmar que en México la participación de las mujeres en puestos de elección ha sido significativa? Iniciaremos el conteo desde el mandato del presidente José López Portillo (1976-1982) cuando tres mujeres ocuparon la candidatura de alguna gubernatura y tuvo lugar el primer triunfo de una mujer para este cargo, Griselda Álvarez Ponce de León, en Colima, de 1979 a 1985. Posteriormente, durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) aunque nueve mujeres se registraron como candidatas para participar en los procesos electorales y sólo una de ellas, la priista Beatriz Paredes Rangel en Tlaxcala 1987-1992, se sumó a la corta lista de gobernadoras (Gómez-Baray, 2021).

Más adelante, en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) participaron 12 candidatas por gubernaturas de diversos estados, aunque ninguna obtuvo el cargo. Esto se repitió en el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, con 18 candidatas registradas. En el sexenio del panista Vicente Fox Quesada (2000-2006) se registraron 17 candidatas a gobernadoras y solo Amalia García Medina ganó en Zacatecas (2004-2010). Luego, en el mandato de Felipe Calderón Hinojosa se registraron 26 mujeres aspirantes a alguna gubernatura y solo la priista Ivonne Ortega Pacheco ganó las elecciones de 2007 para convertirse en gobernadora de Yucatán (2007-2013). En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) contendieron 42 mujeres por las gubernaturas y Claudia Pavlovich obtuvo el cargo en Sonora en (2015-2021) (Gómez-Baray, 2021). La cifra de gobernadoras en funciones asciende a nueve si se toman en cuenta la titularidad interina del Poder Ejecutivo Local de Dulce María Sauri, en Yucatán (1991-1993) y de Rosario Robles Berlanga en el otrora llamado Distrito Federal (1999-2000) (INE/CG569/2020).

Con estos datos podemos ver que las candidaturas de las mujeres eran excepcionales y, más aún, los triunfos de las mujeres políticas que aspiraban a estos cargos (Gráfica 1).

239

**GRÁFICA 1.**  
**CANDIDATAS A GOBERNADORAS EN MÉXICO POR SEXENIO**



Fuente: Elaboración propia con datos de Gómez-Baray (2021).

Resulta importante destacar que la brecha de la desigualdad persistía en la postulación de candidaturas a las gubernaturas, a pesar de que en este periodo la Constitución mexicana ya incluía la paridad en cargos legislativos desde 2014, y pese a que el sistema electoral contaba con la aplicación de cuotas de género para cargos de elección popular desde la década de los 90. Entre 2015 y 2020 hubo un ligero incremento, cuando de las 226 candidaturas a las gubernaturas que se registraron, 41 fueron

mujeres (18.14%) frente a 185 hombres (81.86%) (INE/CG569/2020). No obstante, hasta el proceso electoral 2020-2021 las mujeres tuvieron acceso a 46.61% de las candidaturas para las 15 gubernaturas en disputa, de acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral (Tabla 1).

*TABLA 1. CANDIDATURAS A LAS GUBERNATURAS POR SEXO POR PROCESO ELECTORAL (2015-2021)*

Proceso electoral	Gubernaturas en disputa	Total candidaturas	Candidatas mujeres		Candidatos hombres	
			No.	%	No.	%
2015	9	66	12	18.18	54	81.82
2016	12	79	14	17.72	65	82.28
2017	3	21	4	19.05	17	80.95
2018	9	51	11	21.57	40	78.43
2019	2	9	0	0	9	100
2021	15	118	55	46.61	63	53.39

## ELEMENTOS TEÓRICOS Y JURÍDICOS

El tema de la paridad horizontal en las elecciones para las gubernaturas ha sido abordado por la Ciencia Política y el Derecho principalmente desde dos ejes teóricos. El primero versa sobre la aplicación de la paridad en cargos electivos uninominales de la rama Ejecutiva y en su dimensión horizontal, es decir, se considera el elemento territorial como criterio en la postulación de candidaturas del cargo ejecutivo más importante de las entidades federativas (Dosek, et al. 2021). El segundo eje de análisis parte de las implicaciones que esta medida ha tenido en el federalismo en México desde el aspecto electoral (Atenea 2017; Caminotti y Cogliano, 2019) y desde la organización interna de los partidos en la postulación de las candidaturas (Hinojosa y Kittilson, 2020).

Según lo que dicta la legislación, en el sistema electoral mexicano la paridad de género corresponde a la igualdad política entre hombres y mujeres. ésta se garantiza gracias a la asignación de 50% de candidaturas a cargos de elección popular y nombramientos de cargos por designación para cada sexo (LGIPE, art. 3). No obstante, la paridad “no se trata únicamente de un problema técnico de armado de listas electorales sino de la refundación del pacto social sobre la base de la



distribución del poder y de las responsabilidades en el ámbito privado” (Palma 2021: 1). A partir de esto, el mandato constitucional de paridad en todo supone la transición del diseño de paridad en candidaturas hacia un modelo de paridad de género en el ejercicio del poder público, donde el Estado mexicano —a través de todos sus órganos— debe garantizar a las mujeres su acceso al ejercicio del poder público en todos los cargos de elección popular, incluyendo las gubernaturas (INE/CG1446/2021, 2021: 8).

Por esta razón, la aplicación de la paridad en gubernaturas causó revelo, principalmente, debido a que la única forma de implementarla era considerar a todas y cada una de las gubernaturas en disputa en el territorio nacional para precisar el número paritario de candidaturas para mujeres y para hombres que debía existir, es decir, aplicarla de manera horizontal. Aunque el problema surgía debido a que en el sistema electoral mexicano las gubernaturas son elecciones locales y, por tanto, corresponde su organización y validación a los Organismos Públicos Locales (OPL) de las entidades federativas, ya que son cargos uninominales (se elige una única persona para el cargo) de los titulares del poder ejecutivo local, por lo que legalmente era imposible para los OPL tener alguna incidencia en las elecciones de otras entidades. Fue así como el INE, ante tal limitación, impulsó los lineamientos de paridad en gubernaturas, aunque fueron invalidados por el TEPJF argumentando, entre otras cosas, que el Acuerdo violaba el pactofederal (SUP-RAP-116-2020 y acumulados).

241

No obstante, las investigaciones comparadas en torno a la paridad han demostrado que el federalismo ha contribuido a incrementar la representación descriptiva de las mujeres y también la sustantiva, en algunos casos. Es más, en Latinoamérica las primeras reformas en materia de paridad surgieron a nivel subnacional (Palma y Cerva 2014; Peña, 2014; Atenea 2017; Caminotti y Cogliano, 2019). Según lo que afirman Caminotti y Cogliano “[a] diferencia de Europa Occidental, donde Francia y Bélgica establecieron reglas de paridad entre 1999 y 2002, en América Latina el movimiento hacia la paridad se inicia en el ámbito subnacional”.

Concordando con esto, en México el tránsito de las cuotas de género hacia la paridad sucedió en algunas entidades del país mucho tiempo antes de su adopción en el ámbito federal (Atenea, 2017: 42). Por ejemplo, el primer estado que incluyó una cuota de género en su legislación electoral fue Sonora en 1996, mientras que a nivel federal se estableció con carácter obligatorio y con la aplicación de sanciones por incumplimiento hasta 2006. En el mismo caso, la primera entidad en

adoptar la paridad en cargos legislativos en 2005 fue Colima, cuando a nivel federal el cambio se aprobó hasta 2014 (Anexo 1).

Contrario a lo que la lógica dictara, pese a la vigencia de la reforma constitucional de paridad de género en México de 2019, la paridad en gubernaturas no hubiera podido lograrse si no hubiera intervenido una autoridad nacional que pidiera su legalización y coordinara su puesta en práctica en las elecciones de 2021, que significa un ejercicio de centralización electoral. No obstante, dio lugar a una discusión jurídica el que una autoridad electoral centralizara la emisión de lineamientos que garantizaran el principio constitucional de paridad en todo para la postulación paritaria de mujeres en las entidades federativas en las que se renueve la gubernatura.

Ahora bien, en lo que respecta a los cargos relativos al Poder Ejecutivo, la reforma constitucional de paridad de género vigente desde junio de 2019 dicta que los nombramientos de las y los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo deberán cuidar la aplicación del principio de paridad de género, tanto en el nivel federal como en las todas las entidades (DOF, art. 41). Asimismo, para el nivel municipal constitucionalmente se dispuso que los ayuntamientos de elección popular directa fueran integrados de acuerdo con con el principio de paridad (por un presidente o presidenta, y las regidurías y sindicaturas que determine la ley) (DOF 2019, arts. 41 y 105). Igualmente, se reconoce el derecho de los pueblos y de las comunidades con población indígena de elegir a sus representantes ante los ayuntamientos, teniendo en cuenta y aplicando el principio de paridad conforme a las normas aplicables (DOF 2019, art. 2). Sin embargo, tales reformas no mostraban claramente si la paridad se aplicaría también para las gubernaturas y, por lo tanto, la incógnita se mantuvo presente entre los actores políticos y las promotoras de la paridad hasta que el TEPJF la resolvió en 2020.

*a. Discusión jurídica: la paridad en gubernaturas desde el INE y el TEPJF*

La participación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles que exigen la plena ejecución de la paridad de género son elementos clave que permiten garantizar la aplicación efectiva del principio constitucional, según lo ha demostrado la literatura que versa sobre las cuotas de género y paridad (Franceschet y Piscopo, 2008; Aparicio-Castillo, 2011; Palma y Chimal, 2012; Peña 2014; Freidenvall, 2015; Hinojosa y Kittilson, 2020). Esto aplicó de igual forma para el caso de la paridad en gubernaturas en México en el proceso electoral 2020-2021; podemos mencionar el caso de Selene Lucía Vázquez Alatorre, ciudadana que aspiraba a una candidatura a la gubernatura de Michoacán representando al partido político Morena, que fue apoyada

por las organizaciones Equilibra, Centro para Justicia Constitucional y Litiga, que fueron determinantes para que el Instituto Nacional Electoral (INE) implementara diversos criterios que garantizaran la paridad en la postulación de candidaturas a las gubernaturas para el proceso electoral 2020-2021; esto fue esencial para que el tema se integrara en la agenda pública y para que, a la postre se solicitara postular siete candidatas de los partidos a las 15 gubernaturas en disputa.

Una vez que el INE recibió la solicitud por parte de la ciudadanía y de las organizaciones, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos objetó la emisión de criterios de paridad para gubernaturas argumentando que: “la organización de los procesos electorales locales corresponde a los Organismos Públicos Locales [...] por lo que [éstos] son los encargados de establecer los requisitos que se deben cumplir para que las personas puedan ser registrados a una candidatura a los puestos locales de elección popular”. Ante dicha resolución institucional, Equilibra, Centro para la justicia constitucional, A.C., promovió un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), a lo que el TEPJF resolvió que el Consejo General del INE debía responder la consulta formulada (SUP-JDC-2729-2020). Este hecho resulta relevante dado que manifiesta que la postura del INE tuvo cambios en el proceso en lo relacionado con la aplicación de la paridad horizontal en cargos a gubernaturas.

243

Mientras que se daban la resolución del TEPJF para que resolviera el tema de la consulta ciudadana de paridad y la resolución del Consejo General, el INE recibió una petición *change.org*<sup>1</sup> que solicitaba que se garantizara la paridad en las gubernaturas en el 2021. Del mismo modo, el consejero general recibió un exhorto por parte de la Juntade Coordinación Política del Senado de la República de la LXIV Legislatura para que “no se extralimiten las facultades del órgano” a través de la emisión de criterios que avalaran el cumplimiento de la paridad en gubernaturas.

Hasta este punto podemos distinguir, por lo menos, tres posturas entre las que se distribuían las y los actores políticos: 1) las organizaciones de la sociedad civil solicitaban la aplicación de la paridad en gubernaturas, 2) la Dirección de Prerrogativas y partidos favorecía la negativa de criterios pues argumentaban que era competencia de los OPLEs y, 3) el Senado argumentaba abiertamente que aprobar paridad en gubernaturas en el INE “extralimitaba las facultades” (sic.) de dicho órgano y 4) la Comisión de Género de la LXIV Legislatura de la Cámara

<sup>1</sup> La petición fue enviada por personas egresadas de la VII Promoción de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México y 152 personas aliadas, dirigida a las consejeras y consejeros del INE.

de Diputados solicitaba la aplicación de la paridad en las gubernaturas durante el proceso electoral.

Ante tal perspectiva, el Instituto Nacional Electoral (INE) resolvió a favor de la emisión de criterios que garantizaran la paridad en gubernaturas, para lo cual: a) los partidos nacionales debían postular como candidatas en mínimo siete entidades a mujeres, en lo individual, en coalición o en candidatura común; b) los partidos locales debían postular a una persona de diferente género preferentemente en relación con la elección anterior; c) los partidos políticos de nueva creación tendrían que nominar de preferencia a mujeres; d) la autoridad que verificaría el cumplimiento de dichas disposiciones sería el INE, en calidad de autoridad nacional y, e) en las sustituciones y las elecciones extraordinarias de mujeres debía predominar el mismo género (INE/CG569/2020).

244 Era de esperar que la resolución del INE causaría revuelo entre los partidos políticos. Por una parte, el Partido Acción Nacional, el Partido de Baja California y el Senado de la República impugnaron el Acuerdo impugnaron ante el TEPJF, con el argumento de que Instituto carecía de competencia para emitir criterios en materia de paridad en gubernaturas (SUP-RAP-116/2020 y acumulados). Por otra, el líder nacional de Morena afirmó públicamente que la medida del órgano electoral era una “invasión a las competencias de los partidos”, a pesar de que no impugnó formalmente el Acuerdo (Chaparro, 2020). No resultó reveladora la respuesta de las cúpulas de los partidos más grandes puesto que la paridad cambiaba los cálculos políticos que se tenían para la selección de candidaturas en las gubernaturas. No obstante, perduraba el cuestionamiento sobre la razón por la cual el Senado de la República objetaba este Acuerdo, puesto que ese organismo por unanimidad había aprobado la paridad en todo en 2019. Las posibles respuestas a esto se abordarán en este texto más adelante.

Fue así como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que en siete entidades federativas los partidos políticos tenían la obligación de nominar mujeres. Además, la sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF indicaba que los congresos estatales y el Congreso de la Unión debían regular la paridad en las gubernaturas antes del inicio del proceso electoral siguiente 2021-2022 (SUP-RAP-116-2020 y acumulados). Como se puede ver, ambas disposiciones tienen implicaciones trascendentales en el cumplimiento de la paridad de género y en el federalismo electoral, puesto que las cúpulas partidistas nacionales consiguieron más poder en relación con las cúpulas estatales; además se centralizó la decisión para que, de ese modo, las leyes de cada entidad consideren particularmente

la paridad para la postulación de tales cargos y, por último, se fijaron las bases para establecer que debía garantizarse la paridad horizontal para las gubernaturas (a partir de legislar su aplicación) también en los subsecuentes proceso electoral y no solo en el mencionado.

## LA SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

La sentencia del TEPJF sobre paridad horizontal en gubernaturas aplicable al proceso electoral 2020-2021 (SUP-RAP-116-2020 y acumulados) tiene repercusiones en el sistema de interacción entre cúpulas partidistas locales y nacionales, desde la perspectiva del federalismo electoral mexicano, puesto que el cumplimiento de la paridad horizontal implica que, el nombramiento y designación de espacios destinados al cumplimiento del principio constitucional en la práctica será designado por la persona (o grupo) que presida cada uno de los partidos políticos nacionales o coalición electoral. Esto es, las élites partidistas nacionales resolverán en qué entidades habrá de postular a hombres y en cuáles a mujeres, de manera que la paridad horizontal en gubernaturas puede llevar a distribuciones del poder donde la toma de decisiones sobre la postulación de candidaturas a gubernaturas de los partidos políticos está centralizada, concediendo mayor poder al órgano nacional en detrimento de las representaciones locales.

245

Como se puede observar, la paridad horizontal en gubernaturas creó un escenario en el proceso electoral 2021 en el cual las cúpulas partidistas nacionales fueron favorecidas en perjuicio de los liderazgos y de las élites locales, incluso de la militancia partidista, que ha provocado fracturas y divisiones internas en algunos partidos. Citemos como ejemplo el caso de la coalición PAN-PRI-PRD de Baja California que postuló a la Miss Universo 1991, Guadalupe Jones Garay. Previo a este nombramiento las mujeres feministas, militantes del PAN y aspirantes a candidaturas advirtieron la falta de convocatoria que les concediera o les diera pauta para aspirar formalmente a éste y otros cargos electivos; además, señalaron que las élites invisibilizaron las trayectorias de las mujeres militantes al colocar a candidatas “florero” (sic.) ya que no contaban con una carrera política ni militancia partidista, “sin posibilidad de ganar elección alguna y dejando de lado la militancia partidista” (Tacho 2021).

Con todo, la disidencia entre las cúpulas del PAN y la militancia no fue el único hecho que marcó la candidatura de Guadalupe Jones a la gubernatura de Baja California, puesto que la dirigencia estatal del PRI también retiró el apoyo de su partido bajo el argumento de que “la candidata había expresado que no tenía compromiso con el PRI, ni con el PRD ni con el PAN, que no tenía ningún compromiso

con la militancia, que era una candidata eminente ciudadana” (Matías, 2021) y, de acuerdo con lo expresado por su dirigente, tal postura había resultado en que la intención de voto por la coalición era menor a la esperada. Del mismo modo, la dirigencia nacional del PRI refutó públicamente el comunicado del dirigente estatal, confirmó su compromiso con la candidata y pidió a la militancia que la apoyaran con su voto. En resumen, los comunicados reflejaron los desacuerdos entre las militancias partidistas, las dirigencias estatales y las nacionales en las candidaturas a las gubernaturas.

Un caso similar se dio en Zacatecas, donde se registró una fractura en el PRI por del nombramiento como candidata a gobernadora de Claudia Anaya Mota. En éste, Adolfo Bonilla Gómez, conocido como Fito Bonilla y aspirante a la gubernatura, declaró que la razón por la cual no se le eligió como candidato a gobernador estaba motivada por la paridad de género y expreso lo siguiente: “Me da gusto, dentro del gran cúmulo de emociones que despierta en la política, que es el motivo por el cual no continúe sea por las mujeres y sus derechos, por la igualdad de género, así se sienta como una imposición, tal vez para muchos valga la pena” (Montes 2020). Tal mensaje político reveló las fracturas existentes al interior del partido causadas por decisiones de las cúpulas nacionales sobre las entidades en las cuales se postularía a mujeres para cubrir las cuotas exigidas por la paridad en vez de tomar en cuenta los liderazgos y dirigencias estatales. Este mensaje también aportó una pieza de evidencia a la hipótesis de que la paridad modifica las dinámicas internas con las que se compete y se tiene acceso a las postulaciones al colocar sólo el sexo de las o los candidatos como criterio relevante en la nominación de candidaturas.

246

Más allá de los casos anteriores, el nombramiento más polémico fue el de Evelyn Salgado (Morena) en Guerrero, quien fue nombrada candidata después de que el Instituto Nacional Electoral y el TEPJF ordenaran retirar la candidatura de Félix Salgado Macedonio (El Toro), su padre, por no haber presentado los informes de gastos de precampaña (TEPJF, 2021). Anterior a esto, Félix Salgado había sido acusado de violar a una menor de edad en 1998 y de abusar de una periodista en 2016, además de acusaciones por otras agresiones sexuales (Barragán, 2021a, 2021b), por lo que diversos grupos feministas se manifestaron con la consigna “un violador no será gobernador” y solicitaron al presidente López Obrador que “rompiera el pacto patriarcal” (Vera de la O, 2021). A pesar de eso, la Comisión Nacional de Elecciones de Morena ratificó la candidatura tras de realizar una segunda encuesta que ordenó la Comisión Nacional de Honor y Justicia (CNHJ), que declaró las acusaciones de violencia de género contra

Salgado Macedonio eran infundadas e improcedentes (Becerril, 2021). Tras el cambio de la candidatura a la gubernatura de Guerrero, Evelyn Salgado se autonombró “La Torita”, en alusión al sobrenombre de su padre, además de que en todos los eventos públicos estuvo acompañada por Félix Salgado como presidente estatal del partido Morena, razón por la cual algunos medios la llamaron la “heredera de la campaña” (Barragán, 2021b).

Entonces, ¿qué características en común pueden encontrarse en las fracturas partidistas descritas anteriormente? La primera, que las cúpulas partidistas, integradas mayoritariamente por hombres, invisibilizan y minimizan el trabajo y la trayectoria de la militancia de sus partidos lo que afecta desproporcionadamente a las mujeres militantes, aunque no exclusivamente (Vázquez y Vázquez, 2021). La segunda es el hecho de que algunos aspirantes crean que las candidaturas les pertenecen y que no es necesario competir en igualdad de condiciones con otras aspirantes. La tercera, las cúpulas partidistas estatales y nacionales actúan como caciques o como patriarcas que determinan quiénes participan y condicionan las candidaturas bajo la promesa de lealtad, disciplina y recursos para su grupo político. Y la cuarta, los líderes partidistas impulsan candidaturas de personas con perfiles manipulables como las/los familiares, parejas sentimentales, incluso, candidaturas de personajes famosos que no tienen trayectoria política, con el objetivo de obtener fácilmente votos y mantener su incidencia en la toma de decisiones (Vázquez y Vázquez, 2021).

247

## LOS RESULTADOS ELECTORALES

Como muestra del avance en cuestión de paridad, las candidatas a gubernaturas ganaron seis de las quince en disputa en el proceso electoral 2020-2021 en los siguientes estados de la República: en Baja California, María del Pilar Ávila Olmeda; en Campeche, Layda Elena Sansores San Román; en Chihuahua, María Eugenia Campos Galván; en Colima, Indira Vizcaíno Silva; en Guerrero, Evelyn Cecilia Salgado Pineda; y en Tlaxcala, Lorena Cuéllar Cisneros (INE/CG1446/2021:7). Los estados en los que las mujeres ganaron las gubernaturas por primera vez en su historia fueron Baja California, Campeche, Chihuahua y Guerrero.

Para algunas entidades, además de avanzar en cuestión de paridad, también representaron una transición política, como en Campeche y Colima donde históricamente había gobernado el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por la coalición de Morena y sus aliados, ganaron cinco de las seis mujeres que lo hicieron y solo una de ellas, en Chihuahua, Maru Campos, ganó por la coalición opositora del

Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, (Piscopo y Vázquez, 2021).

Entre todos estos casos, uno fue el que llamó la atención, el de Nuevo León, donde aunque al inicio de la contienda las preferencias electorales favorecían con una aparente y amplia ventaja a Clara Luz Flores, del Morena, al término de ésta la candidata quedó en cuarto lugar de las votaciones (PREEP, 2021). La razón de su caída de la puntera en las preferencias, según lo que registraron estudios demoscópicos posteriores, fue la difusión de un video en donde ella había sido entrevistada por Keith Raniere, líder de la secta NXIVM y condenado a más de 120 años de prisión en Estados Unidos de América por delitos como tráfico de personas, explotación sexual y posesión de pornografía infantil (Camhaji, 2021). A pesar de que Flores negó rotundamente su relación con Rainiere y la secta; semanas después admitió que había mentido y en un comunicado dijo: “Cometí un error al decir que no conocía el fundador de NXIVM. Enfrenté mal la situación y pido perdón. Mi error fue no aceptar públicamente ese momento de mi vida” (Reina, 2021). A pesar de este reconocimiento y disculpa, no se revirtió su súbito desplome en las preferencias y hasta el día de la contienda la candidata se mantuvo en cuarto lugar (PREEP, 2021).

248

El segundo caso de importancia fue en Campeche con Layda Sansores, quien fue ratificada como gobernadora electa de Campeche, sólo después de un proceso de impugnación, recuento y anulación de votos. El proceso de judicialización de esta elección duró más de tres meses y las autoridades electorales jurisdiccionales tuvieron que resolver tres expedientes donde demandaban la anulación de la elección, promovidos por el partido Movimiento Ciudadano (SUP-JRC-172/2021; TEPJF, 2021b). Para esto, se ordenó el recuento total de la votación de la elección de gubernatura, donde fueron anuladas 18 casillas; se ajustó el cómputo final y el resultado fue favorable para la candidata de la coalición del Partido del Trabajo y Morena (TEPJF, 2021b).

En general, si se considera que previo a las elecciones de 2021, sólo siete mujeres habían sido gobernadoras electas en México y, en virtud de la implementación de la postulación paritaria en estos cargos, tan solo en 2021 se eligieron seis nuevas gobernadoras, puede considerarse exitosa la aplicación de la paridad en las gubernaturas durante el proceso electoral en este año, pues prácticamente duplicó el número que rigió la historia por 67 años.



## LA OMISIÓN LEGISLATIVA

Después de que concluyó el proceso electoral 2021 aún seguía pendiente la reglamentación de la paridad en gubernaturas que había indicado el TEPJF a los Congresos Locales y Federal. La omisión legislativa resultaba preocupante porque su aplicación en 2021 había sido por la vía jurisdiccional, lo que implicaba que aplicaba únicamente para el proceso electoral de ese año y dejaba fuera de cualquier certeza la aplicación del principio en el siguiente proceso. La relevancia de esto es que en 2022 se renovarían las gubernaturas de entidades en las que históricamente ninguna mujer ha gobernado: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas. Cabe destacar que el único Congreso que hizo la reforma correspondiente fue Hidalgo, aunque estipuló que entraría en vigor hasta la siguiente renovación de la gubernatura y no para el 2022 (Ravel, 2021).

Por lo anterior, persiste la interrogante sobre la razón por la cual el Senado de la República se opuso a la paridad en las gubernaturas y se suma a ello la duda sobre la causa por la que no legislaron sobre el tema en cuanto el TEPJF les dictó el mandato. Una respuesta tentativa es que hubo un acuerdo en el Senado de la República cuando se aprobó la reforma constitucional de 2019, conocida como paridad en todo, para que no se incluyera la paridad en gubernaturas, según lo expresó la senadora Xóchitl Gálvez Ruiz del grupo parlamentario del PAN en una reunión pública con candidatas electas en 2021 (Inmujeres, 2021):<sup>2</sup>

“Malú [Micher], recuerdo perfectamente ese diálogo del estacionamiento donde queríamos chillar del coraje de escuchar a nuestros compañeros oponerse a la paridad total. Digo, obviamente fue muy interesante porque en el fondo los chingamos porque quedó la palabra y aquí la interpretaron muy bien [haciendo referencia a las presentes], porque sí, hicimos un acuerdo de que no íbamos a entrar en gubernaturas porque no salía, estaba atorado, pero ellos no se dieron cuenta que la paridad total ya decía paridad total, y que bueno que por esta situación se interpretó a favor de las mujeres, y reconozco al INE y al Tribunal esa decisión. De verdad, de verdad hicimos nuestro trabajo hasta donde pudimos, pero al interior de los partidos era complicadísimo, o sea los hombres no querían, no querían, porque ya se sentían, todos se sentían candidatos a gobernadores en el Senado y obviamente sentían que estaban perdiendo el espacio, entonces esto ha sido producto de que nos hemos puesto de acuerdo mujeres de distintos partidos y eso vale la pena decirlo porque creo que es muy importante [...]”

2 Participación de la senadora Xóchitl Gálvez en el Encuentro de Gobernadoras, Diputadas Federales y Locales, Presidentas Municipales y Alcaldesas Electas 2021, evento público organizado por Inmujeres el 26 de agosto de 2021, disponible en <https://www.facebook.com/InmujeresMx/videos/171123818429829>, minuto 2:44:48-2:45:58.

Antes de las declaraciones de senadora Xóchitl Gálvez, la consejera del INE Carla Astrid Humphrey Jordan, señaló que una senadora le había dicho que les “prohibieron meterse en ese tema” y eso lo que denunció como una forma de ejercer violencia política, ya que limitaba a las mujeres para ejercer su cargo en plenitud (Inmujeres, 2021):<sup>3</sup>

“El tema de seis o siete gobernadoras o titulares de poderes ejecutivos con la jefa de gobierno que nos acompañó en la mañana, pues fue un tema que no fue sencillo, no fue sencillo de debatir [...] y cada vez que estábamos planeando, pues era, es que los legisladores quieren hablar del Acuerdo ese que quieren impulsar. Ah, pues muy bien, hablamos con ellos [...] y luego se te ocurre: ¿y por qué no hay legisladoras, por qué no hay senadoras? Y empiezas a buscar a distintas amigas [señas de escribir por celular], y por distintas razones no pueden y una me dijo: es que nos prohibieron meternos en ese tema, y entonces, claro, esa es la otra violencia, la que no se ve, la que es muy complicado denunciar, y cuál es la consecuencia: no te doy o te quito de la presidencia de la comisión que tienes, de la secretaría, ya no te dejo presentar la iniciativa, ya no te doy recursos para eso. Entonces cómo, además, hay que evidenciar y hay que tener estos lazos entre mujeres de distintos partidos para visibilizar la violencia que se vive ya una vez que van a ejercer un cargo público [...]”

250

Esta coincidencia en las declaraciones, sumada a la ratificación pública por parte de las actoras políticas en torno al porqué no se pronunciaron en favor de la paridad en gubernaturas desde el Senado sustenta la hipótesis de que las legisladoras pactaron la paridad en las gubernaturas a cambio de la aprobación del proyecto de decreto de paridad en todo de 2019. Por eso se entiende que hubiera tanto interés en el Senado de la República por solicitar que el INE y el TEPJF no aprobaran la paridad en gubernaturas. Inclusive las declaraciones de las mujeres políticas hacen pensar que existe una relación entre el acuerdo según el cual no legislarían sobre gubernaturas y la omisión persistente en el Senado para reglamentar la paridad en las gubernaturas.

## CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de que México avanzó en la aplicación plena de la paridad en cargos ejecutivos de gran envergadura como las gubernaturas, los espacios de decisión ejecutiva de mayor poder político en las entidades federativas en 2021, aún queda pendiente que el Congreso de la Unión y los congresos locales legislen en esta materia, en la que sólo el estado de Hidalgo la aprobó en su legislación. Así pues, la importancia de su

---

3 Participación de la consejera Carla Astrid Humphrey Jordan en el Encuentro de Gobernadoras, Diputadas Federales y Locales, Presidentas Municipales y Alcaldesas Electas 2021, evento público organizado por Inmujeres el 26 de agosto de 2021, disponible en <https://www.facebook.com/InmujeresMx/videos/171123818429829>, minuto 2:48-2:36:46-3:38:00.

legislación radica en que, de esa manera, será constante en cada proceso electoral la aplicación de la paridad en gubernaturas, sin que dependa de la voluntad del Consejo General del INE, de sus contrapartes en las entidades federativas, de las impugnaciones por parte de los partidos o de las resoluciones del TEPJF.

Como se mencionó, con excepción de Hidalgo, ninguna entidad federativa ha aprobado legislación en materia de paridad en las gubernaturas donde habrá proceso electoral en 2022. Esta omisión legislativa para la reglamentación en los tiempos correspondientes de la paridad en las gubernaturas para ser aplicadas en el proceso electoral 2021-2022 integró nuevamente el dilema de si el INE debía ejercer su facultad de atracción (centralización de la organización electoral) para garantizar que la aplicación de la paridad horizontal a la agenda pública. La resolución a esta situación fue que los partidos políticos nacionales deberán postular al menos a tres mujeres como aspirantes a las seis gubernaturas en disputa en lo individual o en coaliciones o para candidaturas comunes y que el INE sería la única instancia facultada para garantizar la paridad en la postulación de mujeres en las entidades federativas en las que se renovará la gubernatura en 2022: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas (INE/CG1601/2021).

251

Ante este panorama, resultan significativos los resultados electorales del proceso 2020-2021 que plantean un avance en la inclusión de mujeres en todos los espacios de decisión de cara a los comicios que se realizarán entre 2022 y 2024. Sumado a esto, la aplicación de la paridad en los nombramientos de las candidaturas gubernaturas de manera indirecta abre el camino para que la mujer robustezca su posición y trayectoria política, con el objetivo de aspirar a la Presidencia de la República en 2024. Por ello tiene consecuencias simbólicas muy importantes para la representación de las mujeres el hecho de que tuvieron al menos una mujer candidata todas las entidades federativas que en el proceso 2021 renovaron gubernaturas, puesto que más mujeres políticas podrán aspirar profesionalmente a este cargo y ahora tendrá continuidad la postulación de mujeres y no será solo excepcional o de coyuntura.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que aún existen retos importantes tanto para la consolidación de la paridad, como para el establecimiento de la Democracia Paritaria. Algunos de éstos consisten en conseguir que para el acceso de las mujeres a la toma de decisiones la paridad sea el piso mínimo y no un tope máximo; también se debe empoderar a las mujeres indígenas, así como garantizar que todas mujeres puedan ejercer el poder efectivamente en igualdad de condiciones con los hombres, además de que sea en ambientes libres de violencias. Por

último, el reto más importante que subsiste y amenaza constantemente la construcción de la Democracia Paritaria está relacionada con que la efectiva redistribución del poder público que debe ir acompañada de la redistribución de las labores del espacio privado, es decir, aquellas relacionadas con actividades domésticas y de cuidado. Es en este ámbito donde cobra especial importancia la promoción de una agenda legislativa de género que garantice la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y que pugne en contra de la reproducción de la desigualdad estructural que se reproduce en el hogar.

## REFERENCIAS

- Aparicio, F. (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Barragán, A. (2021). Evelyn Salgado, ‘La Torita’, una candidata-heredera a la sombra de su padre. *El País*.
- Barragán, A. (2021). Una de las víctimas de Salgado Macedonio denuncia violencia en su contra y pide protección para su familia. *El País*.
- Becerril, A. (2021). Comisión de Morena ratifica a Félix Salgado a gubernatura de Guerrero. *La Jornada*.
- Camhaji, E. (2021). Filtrado un vídeo de la candidata de Morena al Gobierno de Nuevo León con el líder de la secta NXIVM. *El País*.
- Caminotti, M y Del Cogliano, N. (2019). “El Origen de la ‘Primera Generación’ de Reformas de Paridad de Género en América Latina. Evidencia en Argentina”. *Política y Gobierno XXVI*, 26 (2). Ciudad de México.
- Chaparro, J. (2020, 12 de noviembre). En Morena, PAN y MC rechazan ir con 7 mujeres en gubernaturas. *La Razón de México*.
- Diario Oficial de la Federación. (2014). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. México: Secretaría de Gobernación, 10 de febrero de 2014.
- Diario Oficial de la Federación. (2019). “Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros”. México: Secretaría de Gobernación, 6 de junio de 2019.
- Dosek, T., Elías, M. y Suárez, J. (2021). ¿Por qué tan pocas mujeres en las gobernaciones chilenas? *Agenda Pública*, 23 de junio de 2021.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2008). “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”. *Politics & Gender*, 4 (3), 393-425.

- Gómez-Baray, K. (2021). Elecciones 2021: más mujeres quieren ser diputadas y gobernadoras. *El Economista*.
- Hinojosa, M. y Vázquez, L. (2018). "Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina". En Freidenberg, Caminotti, Muñoz-Pogossian y Došek (eds.), *Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: IECM y UNAM, 35-67.
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.
- Humphrey, C. (2021, 10 de agosto). Criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a las gubernaturas. *El Universal*.
- INE/CG1446/2021. (2021). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se emiten criterios generales para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2021-2022*. México: Instituto Nacional Electoral.
- INE/CG569/2020. (2020). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da respuesta a la consulta formulada por Selene Lucía Vázquez Alatorre, ciudadana y aspirante a la candidatura de la gubernatura del estado de Michoacán por Morena, así como a las organizaciones "Equilibra, centro para la justicia constitucional" y "Litiga, organización de litigio estratégico de derechos humanos", relacionada con la emisión de criterios generales que garanticen el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-2729-2020*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Inmujeres. (2021). *Encuentro de Gobernadoras, Diputadas Federales y Locales, Presidentas Municipales y Alcaldesas Electas 2021*, evento público organizado por Inmujeres el 26 de agosto de 2021. Disponible en <https://www.facebook.com/InmujeresMx/videos/171123818429829>
- Krook, M. y Zetterberg, P. (eds.). (2017). *Gender Quotas and Women's Representation: New Directions in Research*. Londres: Routledge.
- Krook, M. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.
- Matías, E. (2021, 27 de mayo). El PRI de Baja California pide no votar por su candidata Lupita Jones y apoya a Hank. *El Financiero*.
- ONU (2019). *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos*. México: ONU Mujeres México, PNUD.
- Palma, E. (2021, 26 de marzo). Paridad de género. Prontuario de la Democracia. Disponible en <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/paridad-de-genero/>
- Palma, E. y Chimal, A. (2012). "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México". *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 11, 53-78.

- Palma, E. y Cerva, D. (2014). "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: el cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012". México: *Política y gobierno*, XXI (2), segundo semestre, 291-325.
- Peña, B. (2003). *¿Igualdad o diferencia?: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*. México: Plaza y Valdés.
- Peña, B. (2014). "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México". *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14, 31-74.
- Piscopo, J. (2016). "Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America". *Politics, Groups, and Identities*, 4 (2), 214-239.
- Piscopo, J. (2017). "Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules". En Waylen, G. (ed.), *Gender and Informal Institutions*. Nueva York: Rowman and Littlefield, 137-160.
- Piscopo, J., Vázquez L. (2021, 14 de junio). "Mexico's political parties did the minimum to meet gender parity rules. Female candidates scored big anyway", Monkey Cage. *The Washington Post*.
- PREP. (2021). Programa de Resultados Electorales Preliminares 2021 Elecciones Estatales de Nuevo León, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, Disponible en <https://sipre2021.ceenl.mx/R03E.htm>
- Ravel, D. (2021, 21 de septiembre). Paridad en gubernaturas 2022. *El Heraldo de México*.
- Reina, E. (2021, 26 de abril). Clara Luz Flores trata de salvar su candidatura y admite su reunión con el líder de la secta NXIVM. *El País*.
- Scott, J. (2012). *Parité! La igualdad de género y la crisis del universalismo francés*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SUP-JDC-2729/2020. (2020). México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tacho, A. (2021, 24 de enero). Agueridas Panistas, En Voz Baja. *Diario La voz de la Frontera*.
- Tello, A. (2021). Federalismo y paridad: Una reflexión en torno a la sentencia SUP-RAP-116/2020. *Revista Pluralidad y Consenso*.
- TEPJF. (2021a, 27 de abril). El TEPJF confirma cancelación de candidaturas a Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón. Sala Superior 72/2021.
- TEPJF. (2021b, 14 de septiembre). Confirma el TEPJF la constancia de mayoría y validez de la elección a la gubernatura de Campeche emitida por el TEEC. Sala Superior 181/2021.
- Vázquez, M. y Vázquez L. (2021, 17 de febrero). ¿Cómo va la implementación de la paridad en las gubernaturas en las elecciones de 2021? *Animal Político*.
- Vera de la O, M. (2021, 5 de marzo). 'Un violador no será gobernador': tus consignas y tu ukulele para protestar en Monumento a la Revolución. *El Financiero*.

## EN DEFENSA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES

Nancy Correa Alfaro\*

### LA AUTONOMÍA DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL LOCAL

Responder al planteamiento de si México tiene un modelo central o federal no es tan sencillo como remitirnos al artículo 40 de nuestra Ley Fundamental, que nos define como una República federal, pues la tendencia en diversos ámbitos ha sido fortalecer a los órganos centrales y no a los locales.

Aunque no debemos olvidar que ese mismo artículo destaca que la República se compone por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos en una federación.

Además, el artículo 124 señala que 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.

Estos artículos, a la luz de la práctica, no describen precisamente cuál es la situación actual del federalismo en México, en el que la tendencia ha sido ensanchar cada vez más el ámbito federal y reducir el estatal.

Pero, si esa fue la voluntad del Poder Constituyente debemos defenderla y, en lugar de pensar en seguir transfiriendo facultades estatales a la federación, robustecer el ámbito local para dar vigencia a nuestro pacto federal.

En materia electoral la labor es doblemente complicada, debido al dinamismo que la caracteriza, lo que dificulta la estabilidad en los criterios, pero al mismo tiempo la convierte en un área que difícilmente podría verse rezagada.

La trayectoria de la justicia electoral local ha ido en la ruta del fortalecimiento, por lo que considero que, frente a un posible debate sobre una reforma electoral, hay que defender su importancia para el sistema y dotar a los tribunales electorales locales de más garantías

---

\* Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Constitucional y maestra en Derecho por la UNAM, máster en protección constitucional en el sistema interamericano de los derechos fundamentales por la Universidad Complutense de Madrid y la UNAM. Ha sido proyectista en el TEPJF y actualmente es secretaria de estudio y cuenta de la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

para que sean aún más independientes, que sean verdaderos tribunales constitucionales locales.

La justicia electoral local da vigencia a las normas supremas de cada entidad federativa y aporta una visión local de las problemáticas, que debe ser más aprovechada y valorada frente a un modelo centralista rebasado.

Este trabajo se centra en defender el trabajo de los tribunales electorales locales; para ello, en primer lugar, se explica brevemente la evolución de la justicia electoral para evidenciar lo reciente y difícil que ha sido llegar al punto en el que estamos.

Para luego explicar el régimen jurídico de la justicia electoral local y su más reciente reforma, así como las amenazas y problemáticas que enfrentan.

Con esto, se busca evidenciar la necesidad de hacer de los tribunales electorales estatales verdaderos tribunales constitucionales y que hacen realidad el pacto federal.

## EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

256

Hoy el sistema de justicia electoral es un complejo de instituciones jurídicas recientes, si las contrastamos con lo que llevamos de México independiente.

Tuvimos durante más de un siglo conflictos electorales que se resolvían por los propios congresos de las entidades federativas y, en el caso de la elección de la presidencia, se integraban las cámaras de diputados y senadores en un colegio electoral.

Los principios que rigieron este sistema de auto calificación fueron el de la soberanía del parlamento y el de la división de poderes, que impedía que otro órgano ajeno interviniera en la integración de estas autoridades electas popularmente (Duarte, p.83).

El modelo centralista de auto calificación de los resultados permeaba en toda la federación, por lo que realmente la justicia electoral local nace a nivel constitucional con la reforma de 1996.

Peschard nos dice que el centralismo fue uno de los rasgos distintivos del autoritarismo mexicano en el siglo XX y que se expresaba claramente en el ámbito electoral (p.19).

Nos señala también la autora que, aunque las elecciones locales se sucedían en los calendarios que establecían los congresos estatales, la lucha electoral respondía a las necesidades y cálculos del poder del centro (p. 19).



Este modelo se fue desgastando debido a que la competencia política cada vez era más fuerte, lo que hacía insostenible el monopolio de un partido sobre el poder, lo que traía aparejada la necesidad de contar con instancias imparciales para resolver los conflictos poselectorales.

La reforma política-electoral de 1977 logró distender, al menos temporalmente, un posible quebrantamiento institucional, y entre los cambios que introdujo fue la incorporación al artículo 60 del texto constitucional del recurso de reclamación contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados cuando hubiera violaciones sustanciales en el proceso electoral, el cual resolvía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, algunos consideraban que no era conveniente involucrar a la Suprema Corte en cuestiones políticas y tampoco el recurso tuvo un impacto en modificar las prácticas antidemocráticas, pues nos dice Álvaro Arreola que en 1979 se presentaron seis casos ante la Corte, de los cuales todos fueron infundados (Barragán, p. 20).

Esto no impidió que aumentara la competencia de los partidos de oposición y que en 1986 se derogara el recurso de reclamación y se creara a nivel constitucional (artículo 60) un tribunal cuyas resoluciones serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara.

257

Con este asidero constitucional, el 12 de febrero de 1987 se emite el Código Federal Electoral que dio vida al Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), organismo autónomo y administrativo, que dependía del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, ocurrió la controvertida elección presidencial de 1988 que dejó en duda el sistema hasta entonces vigente, ya que los colegios electorales que tenían la última palabra no abrieron paquetes electorales para examinar las pruebas (Arreola, p.35) y evidenció el poco margen de actuación del TRICOEL por lo que se necesitaba la creación de instituciones confiables.

La reforma de 1990 significó un parteaguas y el primer cimiento real sobre el que está construido lo que hoy es nuestro sistema electoral, y es que vale decir que había una exigencia social fuerte para crear un entramado institucional que hiciera posible y legítimo el acceso al ejercicio del poder público.<sup>1</sup>

---

1 En este punto es interesante hacer memoria histórica de que por mucho tiempo estuvo vigente la tesis de Ignacio L. Vallarta cuando fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien consideraba que el Poder Judicial debía mantenerse ajeno a las cuestiones políticas que le pudieran restar prestigio, y por ello la justicia electoral se mantuvo en el ámbito de autoridades que organizaban los comicios (Gutiérrez, p. 228).

La reforma también trajo una nueva legislación electoral con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (publicado el 15 de agosto de 1990).

Entonces, se crea el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y con ello transita de un órgano administrativo a uno realmente autónomo, aunque quedan subsistentes los colegios electorales que tenían la última palabra respecto de lo que resolvía el TRIFE y también se conservó la calificación de la elección presidencial como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; se trataba de un sistema mixto de calificación electoral (Arreola, p.36).

En 1993 la reforma constitucional reconoce al TRIFE como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, desapareciendo la auto calificación de las elecciones de los legisladores federales, a través de los denominados colegios electorales, y en 1994 desaparece la calificación de la elección presidencial a cargo de las y los diputados.

El 22 de agosto de 1996 viene otra reforma constitucional que incorpora al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con la finalidad de dotarlo de las cualidades que debe estar revestida la función judicial: independencia, autonomía e imparcialidad. Lo cual sin duda contribuiría a dar certeza a los procesos electorales.

258

Peschard nos dice que esta reforma constitucional no sólo abarcó el plano federal, sino que fue fundacional para el ámbito local y, por eso, tuvo una dimensión nacional, lo que contribuyó a extender los principios democráticos (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad) al menos en un plano normativo (p.45).

Esta reforma precisó en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal que las entidades federativas debían garantizar que las autoridades jurisdiccionales gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

De acuerdo con este nuevo artículo 116, las entidades federativas tienen libertad de autoorganización y normativa para diseñar sus sistemas electorales.

Sin que regulara concretamente si esas autoridades pertenecían a los poderes judiciales, por lo que quedó en la soberanía de los estados definir todo lo concerniente a estos órganos, lo que llevó a que no en todos ocurriera de esa forma y que surgieran dos tipos de tribunales: los pertenecientes al poder judicial local y los electorales autónomos.

La mayoría de las y los integrantes de los tribunales locales eran nombrados por los congresos estatales.

Esta autonomía local derivó en una variedad de fórmulas sobre los métodos de designación, duración y de su naturaleza jurídica;

por ejemplo, había entidades en las que el titular del ejecutivo local proponía a los integrantes del tribunal o, al menos, a una parte, como ocurría en Veracruz y Aguascalientes; o también, algunos estados permitían la reelección, como en Campeche, una vez reelectos eran inamovibles; o bien, en Veracruz, fuera de proceso electoral los magistrados se integraban a una sala auxiliar del Tribunal Superior de Justicia (Peschard, pp. 156-159).

Cabe decir que la reforma constitucional de 1996 hizo referencia a los medios de impugnación que resolvería el TEPJF, en los cuales incorporó el de revisión constitucional de los actos de las autoridades electorales locales que se instauró como un instrumento de control de constitucionalidad de los actos electorales estatales.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que se emitió también en 1996, detalló que ese instrumento procesal sólo sería procedente para impugnar actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan, siempre y cuando fueran definitivos y firmes; se hubiera violado algún precepto constitucional; que la violación pudiera resultar determinante en el proceso electoral y que la reparación solicitada fuera material y jurídicamente posible en los plazos electorales.

259

Lo que evidencia que el diseño legal de los medios de impugnación reconoció que la revisión de las determinaciones de las autoridades de los estados se realizaría únicamente cuando se reunieran estos requisitos de procedencia.

Sobre estos requisitos la Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que siempre es necesario agotar el principio de definitividad, a fin de privilegiar la participación de la jurisdicción local antes de acudir al TEPJF, como una medida acorde con el fortalecimiento del federalismo judicial.

Porque con ello se propicia el reconocimiento, la participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral en beneficio de una aplicación extensiva del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.<sup>2</sup>

Un ejemplo de que la justicia electoral local ejercía sus facultades de materializar los principios que deben regir toda contienda, fue el que

---

2 Criterio recogido en la jurisprudencia 15/2014 de rubro: "FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOSA LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO." Disponible en <https://www.te.gob.mx/iUSEapp/>

llegó a la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007.

En 2007 el Tribunal Electoral de Michoacán anuló la elección municipal de Yurécuaro porque quien resultó electo inició su campaña en una misa y participó en otras festividades religiosas, al igual que hizo uso de imágenes sacras.

Por lo que, el Tribunal local determinó que, aun cuando no existiera una causal expresa para anular la elección por el uso de símbolos religiosos, debía considerarse una violación grave al principio constitucional de laicidad y de separación Iglesia-Estado.

Esa decisión fue avalada por el TEPJF a pesar de que una reforma constitucional de 2007 expresamente señaló, en el artículo 99, que sólo podía declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establecieran las leyes.

Pero es importante evidenciar que poner en manos de la justicia de cualquier nivel un conflicto nos lleva precisamente a que no quede impune ningún acto contrario a las reglas y principios de nuestro orden jurídico y en este caso, como en otros, han demostrado las autoridades locales ser defensoras del orden constitucional.

260

Lo que pone en evidencia cómo los tribunales locales han dado plena eficacia y validez a las normas constitucionales, más allá de formalismos o de omisiones legislativas, porque ante la acreditación de una violación grave y generalizada debían aplicarse de manera directa las normas constitucionales (Serna de la Garza, p. 33).

Esta relevancia que cobraron las autoridades electorales locales las puso en la mira del poder político, buscando controlarlas e influir en sus decisiones, especialmente, los ejecutivos locales.

Lo que llevó a un dilema entre la creciente importancia del proceso jurisdiccional para resolver los conflictos electorales y la tensión sobre la autonomía de las entidades federativas (Serna de la Garza, p. 41).

Así, llegamos a otro momento clave para la justicia electoral local que es la reforma constitucional de 2014, publicada el 10 de febrero en el Diario Oficial de la Federación, la cual creó un sistema nacional de elecciones para estandarizar la aplicación de la ley.

La reforma introdujo, entre otras cuestiones: la reelección legislativa; la paridad de género en candidaturas; nuevas causales de nulidad de elecciones; la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), antes Instituto Federal Electoral (IFE), al cual le fueron asignadas funciones que correspondían a los institutos locales, como es la fiscalización, la

capacitación electoral, la geografía, el padrón y la lista de electores, el nombramiento y remoción de los consejeros electorales locales.

Uno de los motivadores de la reforma fue eliminar o reducir la intromisión de poderes externos en el quehacer de las autoridades electorales, por eso se creó un órgano nacional electoral y se emitió una ley que incidiría en todos los órdenes de gobierno, que es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que sustituyó al COFIPE.

En el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 5º, de la Constitución se dispuso que las autoridades jurisdiccionales electorales estatales se integrarían por un número impar de magistraturas y que serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Se trató de un cambio en el procedimiento de nombramiento, porque se eliminó la facultad que tenían los congresos locales en ello.

En el proceso de discusión legislativa, los legisladores destacaron que buscaban cancelar la intromisión de los gobernadores, y que los tribunales locales habían sido una instancia que obedecía por consigna la decisión de los gobiernos estatales para impedir la alternancia de alcaldías, diputaciones y gubernaturas.

Era una dura crítica al trabajo de los tribunales locales, pero el resultado al final sería benéfico, porque lejos de pensar en su desaparición se les fortaleció.

En efecto, se buscó que las autoridades jurisdiccionales gozaran de plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, sin que se vieran afectados por la injerencia de otros órganos o poderes públicos en los Estados.

Además, la LGIPE dispuso, en su artículo 105, párrafo 2, que los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa gozarían de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, sin estar adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas, lo cual evidencia claramente la voluntad del legislador de que ninguno de los poderes de los estados tuviera injerencia en su funcionamiento.

Por lo que, desde el diseño de dos mil catorce, al quedar fuera de los poderes judiciales y al haber suprimido la facultad de las legislaturas locales para realizar el nombramiento de las magistraturas, se convirtieron en organismos constitucionales autónomos.

## PROBLEMÁTICAS QUE HAN ENFRENTADO LOS TRIBUNALES LOCALES

Ahora, debemos recapitular algunos problemas que se han suscitado a partir de este esquema que dotó de mayor autonomía a los tribunales locales, que los percibimos derivado de casos contenciosos resueltos por el TEPJF.

### *a. Designaciones de magistraturas*

En octubre de 2014 se presentaron impugnaciones contra la designación realizada por el Senado de magistraturas locales y una de ellas resultó fundada, pues la Sala Superior advirtió que el designado era integrante del consejo político local de un partido político, lo que es un impedimento para ejercer el cargo (SUP-JDC-2624/2014 y acumulado).

De igual forma, en el SUP-JDC-2592/2014 y acumulado se revocó la designación de magistraturas en Michoacán porque el Senado no había fundado y motivado por qué fueron excluidos la y el actor de los juicios para la ciudadanía.

Más recientemente el TEPJF ha revocado nombramientos que incumplían con el principio de alternancia de género<sup>3</sup> en los órganos jurisdiccionales locales, la cual es una medida afirmativa que estableció el legislador secundario a fin de materializar e impulsar la igualdad sustantiva en la integración de las autoridades jurisdiccionales.

Así, se consideró que, en la designación realizada en Puebla y Oaxaca, el Senado debió atender a que, históricamente, habían sido hombres los que preponderaban en la integración (SUP-JDC-10255/2020 y SUP-JDC-10248/2020, respectivamente).

Estos casos son relevantes porque hubo una evolución en el criterio, pues en un primer momento, en 2014, el TEPJF únicamente había ordenado al Senado que expusiera las razones por las que había descartado a los contendientes; sin embargo, en los más recientes asuntos sí han revocado designaciones, creo es importante subrayar este tipo de intervención que realiza la Sala Superior en actos eminentemente políticos y de un órgano soberano.

Lo que demuestra la preocupación de que el procedimiento para las designaciones cumpla con las reglas vigentes, que redundan en generar organismos más plurales y respetuosos de la igualdad entre géneros.

3 **106 de la LGIPE:** 1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistradas y magistrados, según corresponda, **observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario**, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado y de la Ciudad de México.

*b. Autonomía presupuestaria*

Nos dice Socorro García que la remuneración es un punto controvertido de la reforma política de dos mil catorce, porque la LGIPE estableció que los congresos estatales se encargarían de fijar las remuneraciones de las magistraturas electorales en los presupuestos de egresos y que éstas no pueden disminuir durante su encargo (p.120).

Señala la autora que las autoridades jurisdiccionales electorales son un órgano mixto, porque por un lado la federación las designa, pero, por otro, impone a las entidades federativas la carga de sustentar su actividad (p.120).

Esto, sin duda torna problemática la situación de estas autoridades, porque si lo pretendido era eliminar esos vínculos entre los gobiernos locales y los tribunales, también había que suprimir la potestad de las entidades federativas de controlar los ingresos y egresos, que puede convertirse en una tentación para pretender someterlas.

Así, la Sala Superior ha resuelto diversos asuntos vinculados con el tema de presupuestario y de las remuneraciones de las magistraturas.

Por ejemplo, en la sentencia al expediente SUP-JE-1/2018 la Sala Superior determinó que el gobernador de Morelos no podía modificar el anteproyecto del presupuesto de egresos formulado por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

Esto, pues al analizarse las facultades del titular del Ejecutivo estatal se concluyó que éste no podía alterar el presupuesto del órgano autónomo, sino que únicamente debía entregarlo al Congreso local.

Asimismo, en el SUP-JE-79/2021 la Sala Superior revocó el decreto del Congreso de la Ciudad de México que reducía el presupuesto autorizado para el Tribunal de esa entidad, y exhortó al gobierno de la Ciudad de México a que respetara el monto aprobado. Esto, luego de que en otro juicio (SUP-JE-92/2020) ya se le había ordenado a la Jefatura de Gobierno que remitiera la propuesta original de presupuesto formulada por el Tribunal local.

Lo mismo ocurrió en el SUP-JE-122/2019, en el que se ordenó al gobernador de Colima remitir de manera íntegra el proyecto de presupuesto formulado por el Tribunal Electoral de la entidad.

También, se han protegido las percepciones de las magistraturas locales, como ocurrió en el SUP-JDC-184/2016 en el que los sueldos de los integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Puebla tuvieron un ajuste temporal por falta de aprobación de una ampliación presupuestal y la Sala Superior ordenó al gobierno estatal que se realizara el pago íntegro. Lo mismo en el SUP-JE-71/2018, en el cual se inaplicó una norma local que ordenaba que los tabuladores autorizados por un comité del gobierno

de Querétaro se debían incluir de manera íntegra en los presupuestos de los entes públicos, afectando la autonomía e independencia del tribunal electoral de la entidad.

*c. Nombramiento de autoridades internas de los tribunales locales*

Otro tema recurrente ha sido considerar inconstitucional la facultad de los congresos locales de nombrar al titular de la contraloría interna de tribunales locales, porque vulnera la autonomía e independencia en su funcionamiento. Tal como lo ha reiterado la Sala Superior en los asuntos SUP-JE-73/2017, SUP-JE-7/2018, SUP-JE-41/2018, SUP-JE-118/2019, SUP-JE-123/2019 y SUP-JE-235/2021.

*d. Incompetencia de los congresos locales de remover a las magistraturas*

En la sentencia al SUP-JDC-259/2017 y acumulados, magistrados integrantes del Tribunal Electoral de Quintana Roo impugnaron el dictamen del Congreso local que los sujetaba a juicio político, entre cuyas sanciones aplicables se encontraba la destitución y la inhabilitación.

Sobre esto, la Sala Superior resolvió que no podían ser sujetos a juicio político por los congresos locales; sino que, en todo caso, debía ser a través de juicio político del orden federal; lo cual era acorde con el modelo instaurado por la reforma de dos mil catorce que relevó a los congresos locales en el nombramiento de las magistraturas, pasando a manos del Senado, por lo que, resultaba lógico que debieran también ser juzgados por dichas autoridades.

Entonces, se determinó que los tribunales locales son organismos constitucionales autónomos, y que encuadran en los artículos 109 y 110 constitucionales, como sujetos de juicio político federal.

Por tanto, el órgano competente para juzgarlos era el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, como órgano acusador, y la de Senadores, como órgano de sentencia.

## PROSPECTIVA

Como vimos, aún hay temas pendientes para fortalecer a los tribunales locales: la cuestión presupuestaria, en la que se requieren garantías para que sus presupuestos y la remuneración de sus integrantes no puedan ser reducidas por los congresos y que el ejecutivo local tampoco pueda realizar modificaciones, quizá a través de alguna prohibición legal en ese sentido.

También, es necesario determinar a nivel constitucional que las y los magistrados locales son sujetos a juicio político estrictamente en los términos previstos por la Constitución Federal, y que debe existir una mayor transparencia en las convocatorias y designaciones realizadas



por el Senado, a través de especificar cómo debe ser el procedimiento, las reglas que debe cumplir y el deber de fundamentar y explicar cada nombramiento.

Es necesario darles estabilidad en el empleo, proteger sus remuneraciones y la irreductibilidad del presupuesto.

La autonomía e independencia de los tribunales locales es una garantía en favor de la ciudadanía y de los partidos políticos, por ello debemos darle la importancia que amerita.

## CONCLUSIÓN

Las autoridades electorales locales y, en específico, los tribunales locales son indispensables para la democracia, debido a la inmediatez que tienen con las problemáticas y la visión focalizada que aportan.

Además, generan soluciones prácticas en los asuntos, pues quién mejor que ellos, que conocen la situación de la localidad, para poder diagnosticar y determinar lo más justo al caso, que no siempre coincide con lo legal.

Permitir que cualquier controversia vinculada con lo local sea resuelta por estos tribunales, es una medida que robustece el federalismo judicial y el acceso a la justicia, al generar criterios que atienden a las realidades y particularidades sociales, culturales y políticas de cada entidad.

Por eso, debemos realizar una defensa de estas autoridades, pues la justicia, en la mayoría de los casos, inicia en esas instancias. Pensar que la respuesta se encuentra en federalizar sus funciones es ignorar el trabajo que han realizado, por lo menos durante 25 años.

Si realmente vamos a dar vigencia al federalismo, se requiere mirar a las entidades federativas con la misma capacidad que se le ha reconocido a la federación.

Centralizar esta función desbordaría a los tribunales federales y dejaría perder esa valiosa acumulación de experiencia que hay en las entidades.

El pacto federal exige respetar esa distribución de competencias y empoderar a las instituciones locales, a través de las reformas legales necesarias, de la capacitación constante y del nombramiento de personas comprometidas a respetar la soberanía a los estados.

Por eso, lo ideal es que cada entidad federativa, a través de sus autoridades, otorgue plena vigencia a las normas fundamentales. Esto contribuye a la defensa de su soberanía, fortalece nuestro sistema federal y aleja las injerencias de la federación de los asuntos de su competencia, lo que además beneficia a la reducción de cargas de trabajo.

Hagamos vigente el federalismo y busquemos que cada tribunal sea lo suficientemente autónomo, sin intromisiones ni dependencias, ni subordinaciones a ningún poder público, incluido el federal. Eso nos dignifica a todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón Olguín, Víctor. (2016). Reformas político-electorales 2012-2014 y régimen de gobierno. TEPJF.
- Arreola Ayala, Álvaro. (2008). La justicia electoral en México: breve recuento histórico. TEPJF.
- Barragán Barragán, José. (2011). El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Evolución histórica de la justicia electoral en México. TEPJF.
- Carlos Ugalde, Luis y Hernández Quintana, Said, (*Coords.*). (2020). Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020. Volumen 1. TEPJF.
- Chanut Esperón, Cynthia. (2009). La materia electoral en la justicia constitucional local. En Memoria de la Sexta Mesa Redonda. La Justicia Constitucional en los Estados. TEPJF. (pp.125-165).
- 266 Córdova Vianello, Lorenzo. (2014). En la reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015. INE.
- Del Río Salcedo, Jaime. (2011). La justicia electoral local como justicia constitucional: el caso del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. En Estudios de derecho constitucional local de González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coords.). Poder Judicial del Estado de Coahuila y Congreso del Estado de Coahuila.
- Elías Musi, Edmundo (*Coord.*). (2002). Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México. TEPJF.
- García Moreno, Socorro Roxana. (2015). Tribunales Electorales locales frente a la Reforma Político Electoral 2014-2015. En Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México. Monitor democrático 2015. Molina Piñeiro, Luis (editor). UNAM, Facultad de Derecho, Tribunal Electoral del Estado de Durango, IMIPE, COPUEX (p. 115-119)
- Galván Rivera, Flavio. (2016). Federalismo electoral mexicano. Institutos y Tribunales locales y federales. En Ríos Vega, Luis Efrén (*Ed.*). Debates actuales del federalismo electoral. Una visión regional (pp. 75-115). Tirant lo blanch.
- Gutiérrez López, Roberto y Becerra Gelover, Alejandro. (2002). En Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México. TEPJF (pp.227-234).

- Hernández Cruz, Armando, (*et. al. Coords.*). (2019). Federalismo, justicia y reforma electoral: escenarios y propuestas desde los Estados. Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales Locales de los Estados Unidos Mexicanos.
- La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales. (2007). TEPJF.
- Martínez López, Cornelio. (2020). Elecciones concurrentes y participación electoral en México, 1991-2018. TEPJF.
- Martínez Sánchez, Francisco. (2009). ¿Por qué han fallado los intentos en algunas entidades federativas en la impartición de justicia constitucional local? En Memoria de la Sexta Mesa Redonda. La Justicia Constitucional en los Estados. TEPJF. (125-165). (pp.177-201)
- Mesa 3. La justicia electoral local como justicia constitucional. (2003). En Memoria de la VII Mesa redonda sobre justicia constitucional en las entidades federativas. TEPJF.
- Penagos López, Pedro Esteban. (2008). Los principios constitucionales de la justicia electoral estatal. En La justicia constitucional en las entidades federativas. Memorias de la cuarta mesa redonda. TEPJF.
- Peschard, Jacqueline (*Coord.*). (2008). El federalismo electoral en México. Miguel Ángel Porrúa.
- Serna de la Garza, José María. (2013). La autonomía de los tribunales electorales. TEPJF.



# EL FEDERALISMO CANADIENSE: EXPERIENCIAS PARA MÉXICO SOBRE CENTRALISMO Y SEPARATISMO

Jesús Rivero Casas\*

## INTRODUCCIÓN

El federalismo es, esencialmente, un sistema de gobierno que resulta del pacto entre las partes que, en conjunto, constituyen el Estado federal, el cual se formaliza en una Constitución que rige al todo y a las partes y donde se establecen sus atribuciones. Dicho de otra forma, el federalismo es el pacto de muchos poderes locales para la formación de un poder central que se formaliza en una Constitución que establece las competencias del poder central y de los poderes locales.

En muchas ocasiones, el federalismo surgió, más que como un proyecto teórico, como resultado de las circunstancias de la época. Para Tocqueville (2919), en los Estados Unidos el federalismo se estableció para atender aspectos fiscales y de seguridad, o proteger el comercio y lograr una estabilidad económica. En Canadá, en cambio, el federalismo se adoptó en gran medida como un mecanismo de integración de la población francófona en Québec (Woehrling, 2011). En México, por su parte, el federalismo ayudó a aminorar los problemas existentes durante y después del primer Imperio (Vázquez, J., 2003).

Tanto en Canadá y México, el federalismo ha enfrentado el fenómeno del separatismo, es decir, la intención de los integrantes de una federación de separarse por considerar que no reciben un trato equilibrado frente al poder central. En el caso canadiense, la provincia de Québec ha sido la fuente permanente de las tensiones del federalismo. Por un lado, no ratificó la Carta de Derechos y Libertades en 1982 y, por el otro, en los años 90 promovió un *referéndum* para separarse de Canadá y alcanzar la plena soberanía.

En el caso mexicano se han presentado dos casos en los cuales el separatismo se ha hecho presente. El primero, que culminó con

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM, Candidato a doctor en Sociología por la Universidad de Ottawa, Canadá, en donde se desempeña también como Research and Teaching Assistant. Es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del programa de posgrado de la Universidad Lumen Gentium.

\*\* El autor agradece a Juan Carlos Baños, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por el apoyo en el manejo de los recursos bibliográficos y la revisión del texto.

una secesión, fue el caso del estado de Texas, el cual, en 1836 dejó formalmente de pertenecer a la federación mexicana. El segundo, fue cuando el estado de Yucatán declaró dos veces su independencia del Estado mexicano, en 1841 y en 1846. Sin embargo, al final, este estado terminó por reintegrarse al pacto federal.

El objetivo de este trabajo es el de reflexionar sobre las tensiones y experiencias derivadas de las diferencias culturales en la federación canadiense para traerlas al análisis sobre los retos del federalismo mexicano en el siglo XXI. Tal como menciona Denis, C. (2004), a pesar de que Canadá y México históricamente han permanecido lejanos en el análisis de lo político y social, a partir de la aparición del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha surgido un renovado interés por aprender sobre sus experiencias en relación a los temas que les son comunes. Precisamente, el tema del federalismo es uno de estos, y el caso canadiense tiene mucho que decir para afrontar las problemáticas del federalismo mexicano en relación al fenómeno del separatismo.

El trabajo se encuentra dividido en un primer apartado que puede considerarse como una introducción al sistema político de Canadá, el segundo una historia de su federalismo y el tercero, un recuento de las tensiones frente al federalismo centralista y las intenciones separatistas de la provincia de Québec. El cuarto apartado pretende dar un recuento de los episodios separatistas que ha presentado el federalismo mexicano, para dar una reflexión final, en el quinto capítulo, sobre ambos casos y las lecciones para México.

270

## EL SISTEMA POLÍTICO CANADIENSE

Canadá es un país considerado una democracia parlamentaria, en donde a diferencia de un sistema congresional, en donde el presidente es también Jefe de Estado y Gobierno, el Primer Ministro tiene la jefatura del gobierno, y la de Estado se deposita en el Gobernador General, quien es el depositario de los poderes de la Reina Isabel II de Inglaterra. El poder ejecutivo, de alguna forma es investido por la Corona Británica, por lo que puede considerarse que este país tiene una forma de gobierno monárquica (Richard, 2005). Por esta razón, los miembros del gobierno son también miembros del parlamento, es decir, que el gobierno se encuentra en una vinculación del poder ejecutivo y legislativo.

El Parlamento se encuentra compuesto por miembros de una Cámara Baja y Alta. Los miembros de la Cámara Alta son electos por circunscripción uninominal cada cuatro años para ejercer un periodo de máximo cinco años. El partido que obtiene la mayoría de sufragios

es el que conforma el gobierno federal con el líder del partido como Primer Ministro. La Cámara Alta se integra por Senadores que pueden ser vitalicios por designación del Gobernador General. A la fecha, el Parlamento Canadiense se encuentra integrado por 338 miembros de la Cámara Baja y 108 de la Cámara Alta.

El sistema de provincias es una réplica del sistema de gobierno federal de Canadá. Cada provincia cuenta con un *Premier* y un *Lieutenant-Governor*. La única diferencia con el modelo federal es que los cuerpos legislativos no cuentan con Senadores, sino con un cuerpo de parlamentarios, correspondientes a la Cámara Baja (Richard, 2005). Canadá se integra por 10 provincias y tres territorios.

## EL FEDERALISMO EN CANADÁ

Canadá se convirtió en una federación en 1867. El territorio de la Norteamérica Británica estaba compuesto de cuatro colonias, Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick y Prince Edward Island en la costa este, mientras en la oeste se encontraba Vancouver y British Columbia. Dada las amenazas de invasión de los Estados Unidos, en 1867 se reunieron algunos representantes de estas colonias para unirse bajo un modelo que garantizara el territorio y mejorara las relaciones comerciales. Una de las primeras propuestas para la unificación era el contar con un modelo unitario, sin embargo, la población francófona de Québec opuso resistencia para evitar ser asimilados en el acuerdo con la población anglófona, la cual era la predominante. Uno de los resultados de las negociaciones fue el de optar por un modelo federado en el que se garantizara la preservación de la lengua, cultura y religión de la población minoritaria. Una vez que se logró elegir el modelo federado, se discutió entre las colonias la concentración del poder federal. La visión de que era necesario un poder federal fuerte, logró imponerse desde las posiciones políticas más conservadoras que veían en un poder federal débil las consecuencias que se vivían en los Estados Unidos con la guerra civil (Richard, 2005).

De esta forma, el primero de julio de 1867, se estableció un sistema federal centralizado. El Acta constitucional se integró de 167 artículos que se encontraban acomodados en 11 capítulos. Uno de los grandes problemas del Acta de constitución de 1867, fue que le dejó al Parlamento Británico el monopolio de las enmiendas. Smith, J. (2004) considera que en realidad los padres del federalismo no eran tan federalistas y apoyaban un modelo monárquico centralizado, y que eso fue lo que orilló a los francófonos de Québec a buscar un modelo que les permitiera subsistir y evitar la dominación inglesa.

Para Gagnon, A. (2008) el federalismo canadiense adoptó diversas formas desde el establecimiento de la Confederación en 1867, dando como resultado el establecimiento de dos tradiciones completamente distintas del federalismo. La primera fue el federalismo universalizante y la segunda el federalismo comunitario.

El federalismo universalizante se basó en un poder central fuerte, este predominó desde 1867 hasta los años 30 del siglo XX. Uno de los momentos más determinantes de la evolución del sistema federal canadiense fue el desplazamiento hacia el centro judicial cuando la Corte Suprema de Canadá se consolidó como la más alta instancia en 1949. Ese cambio perjudicó a los gobiernos provinciales. La reacción de Québec se materializó con la Comisión Tremblay, cuya visión del federalismo canadiense consistía en la autonomía provincial y la no subordinación de poderes. Para la década de 1960 se da, por parte del gobierno central, una apertura a las reivindicaciones de los gobiernos provinciales. Esa época coincide con el apogeo en Quebec de la llamada Revolución Tranquila, lo cual hace que dicha provincia se desarrolle mucho económica e institucionalmente. A partir de ese punto se establecieron nuevas relaciones federales-provinciales, mismas que evocaron un federalismo de cooperación remitiendo a relaciones respetuosas entre los órdenes de gobierno. A finales de esa década, las provincias del Oeste se unieron para reclamar al gobierno federal una mayor descentralización (Gagnon, 2008).

272

En 1982 las cosas cambiaron drásticamente debido a que el Parlamento Británico adicionó una cláusula para permitir que el Parlamento Canadiense tuviera facultades para cambiar la constitución. A este proceso se le conoció como *la repatriación de la Constitución*. Asimismo, se adicionó a la Constitución la Carta de Derechos y libertades, cuyo origen se encontraba en la Declaración de Derechos de 1960. En aquel entonces, la Declaración tenía una aplicación federal, pero podía ser rechazada por las provincias. En la reforma de 1982, la Declaración de Derechos se convierte en la Carta de Derechos y Libertades como parte de la Constitución canadiense, adquiriendo el carácter de Ley Suprema y afectando toda ley local contraria. La Corte Suprema, entonces, se convirtió en vigilante y censor de cualquier acto de las provincias en contra de lo establecido. Esto colocó al parlamento federal y a los locales, por primera vez supeditados al designio federal, dejando de ser un país de supremacía parlamentaria para someterse a una Constitución. (Richard, 2005).

Por esa razón, se acordó incluir una cláusula legislativa que permitiría a las provincias rechazar la Carta. La gran crítica que surgió entonces, fue que un rechazo de la Carta por alguna de las provincias



integrantes de la federación, terminaría dirimiéndose en el poder judicial canadiense y este podría definir el movimiento de la balanza a partir de definiciones ideológicas, dejando a los ciudadanos sin una protección real. A partir de lo anterior, el papel del ente que interpreta la Constitución es fundamental dentro del federalismo canadiense. Para Ruiz, A. (1990) la Constitución es, en última instancia, “lo que el Tribunal Supremo dice que es”.

## QUÉBEC: ENTRE LA INTEGRACIÓN Y ELSEPARATISMO

Como se ha señalado, desde el inicio de la Confederación en 1867, Québec mostró una resistencia a un federalismo que favoreciera su asimilación cultural con el resto de Canadá. Los orígenes de este conflicto se remontan a los primeros intentos de Francia e Inglaterra por apropiarse de los territorios que hoy componen a este país.

Por esta razón, Quebec fue la única provincia que en 1982 no aceptó la Carta de Derechos y Libertades, por considerar que nuevamente representaba un intento por integrar y asimilar a la población quebequense a la mayoría anglo-sajona. Como resultado, en 1985 el Primer Ministro de Québec, Brian Mulroney, inició una serie de negociaciones para que la provincia aceptara el Acta y quedara dentro del acuerdo federal a cambio de levantar el embargo político que se le había impuesto. La aceptación de Québec de la Carta descansaba en una serie de peticiones que pretendían dotarle de una mayor independencia política.

La Ley constitucional de 1982 estaba produciendo políticamente una fractura entre Québec y el resto del Estado canadiense. Para solucionar el problema y reintegrar políticamente a Québec al pacto federal, se acordó en 1987 una modificación a la Constitución donde se plasmaron cinco demandas por parte de esta provincia: 1) su reconocimiento como una sociedad distinta; 2) garantías para mantener su identidad cultural; 3) limitar el poder financiero de la federación; 4) derecho de veto en las reformas constitucionales; y 5) participación en la elección de los magistrados del Tribunal Supremo (Ruiz, A., 1990).

Las condiciones de Québec para regresar al acuerdo federal tuvieron diversas críticas, entre ellas, se señaló principalmente que estas condiciones debilitarían al gobierno federal. Sobre todo porque en el texto final del acuerdo, las demás provincias quisieron extender estos beneficios a sus jurisdicciones, lo cual representaba prácticamente romper con el federalismo centralista que se tenía. El acuerdo finalmente fracasó debido a que en 1988 el Partido Québécois invocó la sección 33 de la cláusula legislativa para promover la Ley C-178, que prohibía

la utilización del inglés en la publicidad de la vía pública. A partir de ahí, las provincias de Maniatoba y New Brunswik se levantaron de la mesa y se dieron por terminadas las negociaciones.

Debido al fracaso de este proceso de negociación conocido, como acuerdo del Lago Meech, se dio un gran debate sobre el papel que seguiría jugando Québec dentro de Canadá. De esta forma se iniciaron nuevas negociaciones que retomaban los cinco puntos del proceso de negociación anterior incluyendo su extensión a todas las provincias, principalmente en lo relativo al poder de veto constitucional. Este nuevo proceso, conocido como Acuerdo de Charlottetown, ofrecía también la llamada Cláusula Canadiense que era una carta de valores que debería ser observable en las interpretaciones constitucionales para dirimir los desacuerdos dentro de la federación. Esta cláusula reconocía ciertos principios, como la diferencia cultural del Québec, la democracia, los derechos indígenas, la igualdad étnica y racial, y los derechos colectivos (Le Frank, 2004).

Adicionalmente, el Acuerdo de Charlottetown incluía una reforma numérica a los integrantes de la Cámara Alta y Baja para darle una mayor representación a la provincia de Québec, así como una serie de atribuciones de las provincias sobre la minería, los asuntos forestales, el turismo, la vivienda. El acuerdo inicialmente recibió un apoyo mayoritario, sin embargo, al llegar a su etapa final, las negociaciones se cayeron a partir un *referéndum nacional* y el rechazo de seis de las provincias.

Después del fracaso del acuerdo de Charlottetown, Quebec inició un debate político sobre su futuro que terminó en un *referéndum* provincial para decidir si seguía perteneciendo a la federación canadiense o adquiriría una independencia total. La votación se llevó a cabo el 30 de octubre de 1995, teniendo un resultado cerrado: 49.4% a favor de la separación de la federación y 50.5% en contra. A partir de ello el gobierno federal inició un proceso de consulta con la Suprema Corte para esclarecer si la Constitución Canadiense permitiría la separación de Québec o de cualquier otra provincia. La Corte señaló que en el caso de que una mayoría de la población de esa provincia se inclinara por la separación habría que negociar la situación entre la federación y Québec. Ante ello, el gobierno federal introdujo la minuta C-20, conocida como Propuesta de Claridad, para establecer que solamente el parlamento federal tendría la última palabra (Le Frank, 2004).

## EL SEPARATISMO EN MÉXICO

Como ha sido expuesto en lo referente al caso canadiense, puede decirse que el federalismo ha sido un mecanismo para la coordinación del poder entre distintos territorios políticos. No obstante, en muchos de los países que lo han adoptado los conflictos entre las entidades federativas (o poderes locales) y el poder central no han estado ausentes. De la misma forma en la que el federalismo canadiense ha enfrentado el fenómeno del separatismo como una forma de contener el centralismo, la federación mexicana también enfrentó este fenómeno. Por mencionar los dos casos más ilustrativos, se tiene la secesión del estado de Texas y Yucatán.

En referencia al primer caso, en 1821 Moses Austin logró el permiso para colonizar Texas con 300 familias provenientes de Luisiana. Esto fue un hecho importante porque la influencia anglosajona permeó en mucho esta provincia. En 1824, con la Ley de Colonización, el gobierno mexicano ratificó la intolerancia religiosa que, junto con la prohibición en 1830 de nuevos asentamientos con población anglosajona y la apertura de aduanas en 1832 y 1835, comenzó a alimentar el malestar de una provincia identitaria y geográficamente muy alejada de lo mexicano. Para 1832, Texas apoyó el levantamiento de Santa Anna y aprovechó para exigir al gobierno, entre otras cosas: a) su separación de Coahuila, b) la instauración de la tolerancia religiosa y c) la abolición de la prohibición que impedía a los angloamericanos la entrada a territorio mexicano.

La intolerancia religiosa, la unión con Coahuila, la falta de escuelas, la tiranía militar y la inexistencia de juicio por jurado, fueron los factores que se listaron como agravios en la declaración solemne de independencia que Texas efectuó el 2 de marzo de 1836 (Vázquez, J., 2000). Finalmente, con la captura de Santa Anna en ese mismo año, se reconoció la independencia de Texas, que, en 1845, pasaría a formar parte de Estados Unidos.

Por su parte, los primeros intentos separatistas de Yucatán se realizaron en el periodo de 1839 a 1841. A decir de Quezada, S. (2012), el federalismo (ya reflejado en la Constitución de 1824) fue muy positivo para la élite criolla yucateca, pues le permitió conservar muchos privilegios que databan de la época virreinal. Por ello, la publicación de las llamadas *Siete leyes* en 1836, hizo que Yucatán manifestara su rechazo con la nueva organización departamental y arancelaria.

En aquel momento, Yucatán experimentaba importantes cambios estructurales en el ámbito económico, pues su economía agrícola tradicional, pasaba a ser una economía de agricultura comercial de

exportación, principalmente con productos como el tabaco, algodón, azúcar o henequén, y en zonas como Valladolid, comenzaba a haber una industria textil (Zuleta, M. C., 1995).

Ese desarrollo económico brindó a Yucatán un sostén importante en su conflicto con el gobierno mexicano. Para 1840, la península yucateca estaba a cargo de los federalistas. El Acta de Valladolid de ese año, exigía el restablecimiento de la Constitución de 1824, y señalaba, hasta entonces, la separación de Yucatán del resto del territorio, desconociendo al gobierno de la Primera República Central (Quezada, S., 2012).

Como respuesta, el gobierno mexicano llevó a cabo el cierre de los puertos peninsulares y desconoció el movimiento federalista yucateco. Ello sólo agudizó más la crisis y, en marzo de 1841, el Congreso local promulgó la Constitución del estado, en la que se declaraba como una “República libre e independiente de la nación mexicana” (Flores, J. M., 2014).

El encargado de negociar la reincorporación de Yucatán fue Andrés Quintana Roo, quien tuvo una estancia provechosa en el estado y elaboró una propuesta que mantenía la unidad territorial. Santa Anna rechazó la propuesta y Yucatán llegó al extremo de negociar la compra de armamento con Cuba para su defensa (Flores, J. M., 2013).

276

Se realizó entonces un poco exitoso intento militar de conquista por parte del gobierno mexicano en la península, lo cual sirvió de advertencia para las entidades del país que también habían manifestado deseos separatistas, como Jalisco, Chihuahua, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Puebla y Zacatecas (Vázquez, J., 2009).

Para 1843, el gobierno mexicano ofreció al estado un convenio que le otorgó la libre organización de su régimen interior, la administración de sus rentas, la determinación de su comercio interno y externo, y la libertad para organizar el ejército (Zuleta, M. C., 1995), lo cual llevaría a que a finales de ese año se firmara un tratado de reincorporación de Yucatán y, a principios de 1844, el estado se reincorporara a la nación mexicana.

Esta reconciliación no duraría mucho, pues en febrero de 1844 el gobierno mexicano prohibió que los productos yucatecos entraran al resto del territorio. El malestar de la península volvió a surgir y, a principios de 1846, Yucatán se separaba por segunda vez de la nación cuando la Asamblea Departamental desconoció la República Centralista.

En aquel año, Yucatán convocó a un congreso (local) extraordinario para definir su situación. En ese momento, el conflicto entre México y

Estados Unidos había hecho más complicada la situación (ante la cual Yucatán permaneció neutral). Finalmente, y a invitación de Santa Anna, Yucatán terminó por manifestarse a favor del Plan de Guadalajara, el cual desconocía la presidencia de Paredes y rechazaba el centralismo, pronunciándose a favor del regreso del federalismo. A finales de 1846, Yucatán se reincorporaba de nueva cuenta al país.

## EL SEPARATISMO COMO RESPUESTA A LA CENTRALIZACIÓN

El separatismo es un fenómeno común en el federalismo. Como ha sido posible observar, se presenta como resultado de las tensiones por la centralización del poder y sus efectos en la asimilación cultural, el control del comercio y sus beneficios, y la aplicación de políticas públicas. Respecto al caso canadiense, el separatismo ha permitido que Québec haya ejercido una fuerte presión, desde el inicio de la Confederación Canadiense en 1867, para evitar ser asimilados por la mayoría anglófona canadiense. Respecto al caso mexicano, la secesión de Texas se dio en el contexto de la política expansionista estadounidense, pero también gracias a la identidad cultural de sus pobladores, lo cual facilitó la aceptación de su posterior anexión a los Estados Unidos. En el mismo sentido, la identidad cultural criolla en Yucatán llevó a tener diferencias con el gobierno mexicano en lo referente a la República Centralista.

277

En los tres casos, el separatismo es un mecanismo por el cual se busca resistir la centralización del poder. En este sentido, el separatismo si bien terminó con la sesión de Texas, en los casos de Québec y Yucatán permitió iniciar un proceso de renegociación en la repartición del poder. La lección para el federalismo mexicano a la luz del caso de Québec para el siglo XXI, es que aunque en México no existen problemas graves de diferencia cultural, la excesiva concentración del poder, puede provocar la aparición del separatismo como una forma de negociar el desbalance en las relaciones políticas entre los estado y la federación.

## CONCLUSIONES

Como se ha mencionado, el federalismo ha sido históricamente una forma de distribución del poder entre diversas entidades políticas que se unen alrededor de una unidad política. El federalismo busca preservar la soberanía local frente a retos regionales, especialmente, económicos y culturales, cuando se enfrentan de forma conjunta. Sin embargo, uno de los grandes desafíos, que desde el inicio ha enfrentado el federalismo, ha sido el de mantener el equilibrio entre los poderes regionales y

generales a partir de la descentralización o centralización de la toma de decisiones.

Por esta razón el separatismo ha sido un fenómeno presente en gran parte de las federaciones en el mundo. En este caso, Canadá y México han enfrentado episodios separatistas que en algunos casos han terminado en la preservación de la federación y en otros no. En el caso canadiense, la provincia francófona de Québec buscó desde un inicio conservar cierta autonomía para evitar la asimilación cultural frente a la población anglófona dominante. A pesar de las tensiones a lo largo del siglo XX y los intentos por llevar a cabo la secesión en los años 90s, esta provincia continúa siendo parte de Canadá. En el caso mexicano, la secesión de Texas se dio en medio de una política expansionista estadounidense que tomó ventaja de la identificación cultural de los pobladores. Por su lado, los intentos de separación de Yucatán se dieron a causa de desacuerdos políticos y económicos con la República centralista.

Por lo anterior puede señalarse que el separatismo es un fenómeno común del federalismo y que se presenta cuando las relaciones de poder son asimétricas. El separatismo busca preservar una visión cultural, frente a los retos políticos, económicos y sociales. En algunas ocasiones termina en la secesión y, en otros, en la renegociación del pacto federal. La lección para México en el siglo XXI, es que un federalismo que favorezca las relaciones políticas simétricas, tendrá un mayor éxito en estabilidad política y la permanencia de sus miembros.

## BIBLIOGRAFÍA

- Denis, C. (2004). “Mirando hacia el futuro”. En: Hristoulas, A., et al. *Canadá: Política y Gobierno en el siglo XXI*. ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Flores Escalante, J. M. (2013). *Soberanía y excepcionalidad. La integración de la península de Yucatán al Estado mexicano, 1821-1848*. El Colegio de México.
- Flores Escalante, J. M. (2014). “Procesos políticos y gobiernos en Yucatán, 1821-1858”. En: *Historia general de Yucatán. Yucatán en la construcción de la nación, 1812-1876. Tomo 3*. UAY.
- Gagnon, A. (2008). “La evolución del federalismo canadiense”, *Istor: Revista de Historia Internacional, Año 8, N° 32*.
- Le Frank, M. Q. (2004). “La Constitución y el Federalismo”. En: Hristoulas, A., et al. *Canadá: Política y Gobierno en el siglo XXI*. ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Quezada, S. (2012). *Yucatán. Historia breve*. El Colegio de México-FCE.
- Richard, J.D. (2005). “Federalism in Canada”, 44(1) *Duq. L. Rev.* 5.
- Ruiz Robledo, A. (1990). “Canadá, un federalismo casi olvidado”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 69*.
- Smith, J. (2004). *Federalism*. UBC Press.
- Tocqueville, A. (2019). *La democracia en América*. FCE.
- Vázquez, J. (2000). “Los primeros tropiezos”. En: *Historia General de México*. El Colegio de México.
- Vázquez, J. (2003). *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*. El Colegio de México.
- Vázquez, J. (2009). *Dos décadas de desilusiones. En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*. El Colegio de México-Instituto José María Luis Mora.
- Wright, D. (2020). *Canada. A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Woehrling, J. (2011). “El sistema federal de Canadá: origen, evolución y problemas actuales”, *Teoría y racionalidad constitucional. N° 28*.
- Zuleta, M. C. (1995). “El federalismo en Yucatán: política y militarización (1840-1846)”, *Revista Secuencia, N° 31*.





# 200 años del Pacto Federal: Significado, actualidad y perspectivas



SENADO DE LA REPÚBLICA

---

INSTITUTO BELISARIO DÓMINGUEZ



