

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL FEDERALISMO MEXICANO



Marineyla Cabada Huerta

Serie Amarilla

Temas Políticos y Sociales

El papel de las Entidades Federativas en el Federalismo Mexicano

Marineyla Cabada Huerta

Dentro del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos encontrar en distinto modo y lugar, disposiciones relativas al régimen federal adoptado y ratificado por el Constituyente de 1916-1917, como forma de gobierno para nuestro país.

El precepto constitucional más significativo y contenedor principal del sistema federal, es el artículo 40 que determina expresamente la voluntad del pueblo mexicano de 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 establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

Siguiendo las disposiciones de la Constitución General, encontramos que el artículo 42 establece que el territorio nacional comprende, entre otros elementos, al propio territorio de las partes integrantes de la federación, las cuales son, de conformidad con el artículo 43: “.....los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal”.

Es así que de conformidad con los textos originales y vigentes de los artículos constitucionales mencionados y entendiendo como entidad a “lo que constituye la esencia o la forma de una cosa”¹, podemos afirmar que la intención del Constituyente fue otorgar la

¹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Voz: “entidad”. Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. Madrid, 1992 Pág. 849

denominación de “entidades federativas” tanto a los estados federados, como al Distrito Federal y a los territorios existentes hasta 1974, en su calidad de elementos que forman parte del Estado Federal.

En este orden de ideas, actualmente el Estado Federal Mexicano cuenta con dos tipos de entidades federativas: El Distrito Federal y los estados a que se refiere el artículo 40 constitucional. El primero concebido y regulado originalmente como el asiento de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, para posteriormente convertirlo, como respuesta a las demandas de sus habitantes y representantes, en una figura intermedia que no depende totalmente de las autoridades federales, pero que aún no logra la autonomía que caracteriza como tales a los 31 estados de la República.

Este documento solamente realizará reflexiones sobre el papel de las entidades-estados dentro del régimen o sistema federal mexicano, ya que el Distrito Federal (regulado por el artículo 122 constitucional), presenta características distintas, dada su circunstancia sin precedentes.

Hecha la anterior aclaración, habrá que comenzar por decir que el caso de los estados reviste particular atención, ya que constituyen la especie de entidades federativas que poseen, por determinación de la Constitución Federal, la potestad de autodeterminarse en todo lo relativo a su dirección o gobierno interno, siempre y cuando esa autodeterminación no contravenga las disposiciones de la propia Ley Fundamental. Con base en lo anterior, los estados son parte territorial del Estado Federal al tiempo de ser entes autónomos integrantes del mismo con facultades propias, lo que trae como consecuencia obvia la delimitación constitucional de las competencias entre estados federados y Federación.

La preferencia de un sistema de organización federal, siguiendo las exposiciones de Karl Lowenstein, tiene como base la convicción de la conveniencia de establecer desde la Constitución un compromiso entre los intereses de la autonomía regional, creando por medio de la comprensión racional un equilibrio duradero y beneficioso para todos los participantes.² Para cumplir este objetivo, es que se hace

² Lowenstein, Karl. *TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN*. Traducción Alfredo Gallego. Editorial Ariel. Barcelona, 1976. Pp. 352 y sig.

necesaria la división de competencias entre los dos ámbitos, ya que la distribución del poder estatal en una organización federal no puede ser equiparada con un sistema de doble soberanía.

La organización federal, por lo tanto, tiene como propósito fundamental la protección de los derechos de los estados miembros contra una ocupación o absorción anticonstitucional del Estado central, por eso la distribución de competencias entre ambos debe hacerse de manera que se permita el funcionamiento del Estado Federal independientemente y con los poderes cedidos por las entidades federativas (estados). Esta es la concepción original estadounidense del federalismo norteamericano que fue importada por México.

Bajo este supuesto se concibe entonces que en el federalismo “la función de gobernar, pues, ha sido confiada por la Constitución a dos órdenes coextensos e interrelacionados de idéntica jerarquía, que realizan una función de cogobierno; en gran medida subsisten y actúan con interdependencia”.³ Así, un sistema federal supone definir campos de competencia entre los ámbitos de gobierno, definición que en el caso de los estados, fundamenta su autonomía o soberanía.

México se inclinó por la adopción del sistema de distribución que se ha denominado “residual”, mediante el cual la Constitución Federal, en su calidad de Pacto, establece específicamente aquellas facultades que ejercerá la Federación o los “funcionarios federales”, tal y como lo establece el artículo 124 constitucional. Sin embargo, es sabido que esta fórmula solamente se trata de “una delimitación inicial del campo de acción de los poderes centrales”, ya que “de todo el contexto constitucional se desprende que el sistema mexicano de distribución de competencias es complejo, no descansa únicamente en el principio general que contiene el artículo 124”.⁴

Es así que la propia práctica centralista en la que nuestro país se ha desenvuelto y el hecho de que las competencias federales contenidas expresamente en el texto de la Constitución no encierran la totalidad de las mismas, han prohijado el acotamiento progresivo del universo de decisión de los estados federados. Lo anterior nos lleva a la realidad del “federalismo a la mexicana”,

³ Artega Nava, Elisur. TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. VOL. 2 Oxford University Press México. S.A. de C.V. Segunda Edición. México, 1999. Pág. 550.

⁴ *Ibidem*. Pág. 557.

mismo que muestra en la práctica dos aspectos relevantes:

- Que la establecida soberanía de los estados no existe, siendo potestad autónoma lo que en realidad poseen.
- Que en los hechos hay dos tipos de facultades para el gobierno federal: las explícitas (aquellas contenidas en el artículo 124 y en el resto del texto constitucional) y las de carácter implícito (aquellas que teóricamente sólo pueden justificarse con el hecho de que sirvan para el ejercicio de una facultad explícita). Así lo afirma Felipe Tena Ramírez:

“Tenemos, pues, en nuestro derecho constitucional un sistema estricto que recluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 (actualmente fracción XXX), que consagra las comunmente llamadas facultades implícitas.

“Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas”.⁵

La existencia de las facultades implícitas en el sistema federal norteamericano se ha explicado y justificado desde Madison con el argumento de que un fin determinado y general justifica los medios que se utilicen para alcanzarlo, axioma al que puede otorgarse validez siempre y cuando se observen los siguientes presupuestos esenciales, según Tena Ramírez⁶:

- La existencia previa de una facultad explícita, la cual quedaría estéril en el caso de que no se diera la de índole implícita.

⁵ Tena Ramírez Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo Tercera Edición. México, 1989. Pp.115 y 116.

⁶ *Idem*

- De lo anterior se deriva el carácter dependiente que adquiere la facultad implícita respecto de la explícita, así como el reconocimiento fundado de dicha condición, por parte del Poder Legislativo.

Pero en el caso de México, el axioma y las condiciones han rebasado sus límites con la introducción de las disposiciones de la actual fracción XXX del artículo 73 constitucional⁷, en la que de un solo plumazo se constituye el fundamento para que todas las materias puedan, en determinado momento, ser de la competencia federal.

El ejemplo más sobresaliente del efecto perjudicial que el uso indebido de este tipo de facultades ha tenido para el federalismo en México, lo observamos en el hecho a nadie ajeno, de que con base en ellas y en las interpretaciones realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que se reconocen facultades tributarias extensas a los Poderes de la Unión dejando a los Estados en una posibilidad prácticamente nula de ejercer potestades propias en esta materia.⁸

Otra excepción al sistema residual de distribución de competencias entre las entidades federativas (estados) y la Federación, la constituyen las denominadas facultades concurrentes que, concebidas también por el federalismo norteamericano, corresponden a la posibilidad de que un estado pueda hacer uso de determinada facultad que en principio estaba reservada a la autoridad central, pero que ésta no hubiese ejercido. La facultad de la entidad (estado), así como los actos que de ella se deriven serán válidos hasta en tanto la Federación no ejerza su competencia.

En nuestro federalismo, por cuestiones de semántica y de práctica, las facultades concurrentes como tales no existen, se equiparan, o en realidad son coincidentes, es decir, se dan en aquellas materias en las que se reúnen para su ejercicio todos los niveles de gobierno, de conformidad con bases generales que se otorgan en el ámbito federal. Se refieren más a una coordinación desde los ámbitos

⁷ Establecido por el Constituyente en la original fracción XXXI del artículo 73 –cuyo texto, por efecto de la reforma de 1942, fue reubicado, sin modificaciones, en la fracción XXX.

⁸ Quien ha resuelto que la Federación posee facultad exclusiva para imponer contribuciones, al tenor de las disposiciones previstas en la fracción XXIX del mismo artículo 73, pero que lo anterior no es limitativo, por que con base en las mencionadas facultades implícitas y en la autorización sin restricción alguna que otorga la fracción VII del mismo precepto, el Congreso de la Unión puede expedir imponer cualquier contribución que juzgue necesaria a fin de cubrir el presupuesto.

legislativo y administrativo, para realizar determinadas acciones que hayan su fundamento en leyes marco, cada vez más frecuentes, para dictar los principios generales de actuación.

Después de pasar por el tamiz de la distribución de competencias entre Federación y entidades federativas (estados), el papel que las mismas desempeñan dentro del sistema federal y por lo tanto su “soberanía”, deben también someterse a un catálogo de obligaciones y prohibiciones que para los estados establece la propia Ley Fundamental (Artículos. 115, 116, 117 y 118 Constitucionales).

Es así que se establecen constitucionalmente las siguientes obligaciones a cargo de las entidades federativas en su calidad de estados federados:

- Adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular.
- Tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.
- Adoptar el principio de la división tripartita para el ejercicio del poder público.
- Atender las disposiciones especiales establecidas para los gobernadores como: la prohibición de reelección inmediata y requisitos para ser electos.
- Integrar la legislatura bajo determinados lineamientos.
- Garantizar determinados aspectos en materia electoral.
- Observar requisitos que deberán reunir los integrantes del Poder Judicial.

Por otra parte la Constitución establece dos tipos de prohibiciones para los estados:

- a) Absolutas (Art. 117). Las que se establecen categóricamente desde la Constitución General de la República:
 - Celebrar Alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.
 - Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- impedir o gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derecho cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- Expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

b) Relativas(Art.118). Aquellas actividades cuya prohibición puede desaparecer con la autorización previa del Congreso de la Unión:

- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra.
- Hacer la Guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Asimismo, existen constitucionalmente facultades de las entidades federativas para participar en las decisiones del Estado Federal, las cuales consisten en:

- Formar parte del Constituyente Permanente de la Nación,

ya que en atención a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para cualquier adición o reforma a la misma, se requiere la aprobación del Congreso de la Unión, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, más la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados.

- La intervención de las legislaturas estatales involucradas, en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes, de conformidad con lo expuesto por la fracción III del artículo 73 constitucional.

Ahora bien, para efectos de un análisis sobre temas específicos y significativos del papel de los estados dentro del orden constitucional federal mexicano, podemos abordar los siguientes aspectos:

A) Elementos materiales de los estados federados: territorio y población.

El elemento de la población o habitantes de los estados en tanto ámbito personal de validez del orden jurídico, se ve subordinado y relacionado en dos órdenes de autoridad en igual grado: local y federal. Es así que como nacionales mexicanos, sean locales de cualquier entidad federativa, cuentan con los mismos derechos y obligaciones, y de conformidad con los artículos 121 y 133 constitucionales observarán como Ley Suprema a la Constitución Federal, a las leyes federales y a los tratados internacionales; además, dentro de la demarcación territorial de cada estado habrá que atender a su Constitución, así como las leyes y demás normas que de ella se deriven, las cuales no pueden ser obligatorias fuera de dicho espacio; aunque deberá otorgarse por todas las entidades federativas, entero crédito a los actos públicos realizados en cada uno de los otros estados. Lo anterior puede traducirse en una territorialidad de las leyes locales y al mismo tiempo en la extraterritorialidad de los actos de aplicación de esas mismas leyes.

En cuanto al elemento territorial de los estados y en general de las entidades federativas, el Constituyente de 1916-1917 realizó las siguientes previsiones:

- Se reconoce a los estados, hasta la fecha de entrada en vigor de la Constitución, la extensión y límites que hubiesen detentado, facultándolos a convenir amistosamente entre sí dichos límites, en caso de conflictos presentes o futuros, siempre y cuando los acuerdos correspondientes sean aprobados por el Congreso de la Unión. (Arts. 45, 46 y 73-IV)

Cabe destacar que en el caso de que las diferencias entre los límites territoriales de los estados, obtengan un carácter contencioso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es a quien corresponderá dirimir tales controversias. (Art. 105)

- La previsión especial que la Constitución realiza sobre la extensión y límites del territorio del Estado de Nayarit (Art. 47), cuyo contenido se ha considerado excesivo en razón de que tal disposición podría haber constituido el texto de un artículo transitorio del decreto correspondiente, ya que la declaración de estado federado que se pretendía resaltar respecto del territorio de Tepic, se había llevado a cabo en la redacción aprobada del artículo 43 constitucional.
- Otro aspecto relevante por lo que se refiere al territorio de los estados, es el contenido en el artículo 48 constitucional, el cual determina que todas las islas, los cayos y los arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional dependen directamente del Gobierno Federal, “con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados”. Es decir, de conformidad con la interpretación gramatical de este precepto, forman parte del territorio de los estados de la Federación, aquellas islas sobre las que los mismos hubiesen ejercido jurisdicción, hasta la fecha de entrada en vigor de la Constitución de 1917, ya que no se concibe que la fecha a la que se refiere el texto de la disposición sea otra.

La inclusión de la excepción que contiene la parte final de este artículo, se debió a que los diputados constituyentes Palavicini,

Monzón, Medina y Rojas y Ramírez Villareal, defensores de los intereses de las entidades federativas (estados), solicitaron que el dictamen que contenía la propuesta de redacción de este precepto (la cual otorgaba a la Federación la jurisdicción de la totalidad de las islas), se retirara de la discusión para estudiarlo y modificarlo si fuera pertinente; modificación que se llevó a cabo al incorporar dicha excepción, con la que el texto fue aprobado sin discusión alguna, en la 63ª sesión ordinaria del 26 de enero de 1917.⁹

Ahora bien, tanto el artículo constitucional aprobado por el Constituyente de 16-17, como el vigente, carecen de una determinación clara sobre cuáles islas serían de jurisdicción estatal y dieron cabida a la posibilidad de interpretar la frase “hasta la fecha”, la cual ha sido aprovechada para que entidades federativas (estados) que no habían ejercido jurisdicción sobre isla alguna o que simplemente no gozaban del estatus de estados en la fecha de entrada en vigor de la Constitución, actualmente contemplen a islas como parte integrante de sus territorios, situación que en estricto apego a derecho y con independencia de las consideraciones históricas, económicas o de carácter consuetudinario que pudieran argumentarse, es inconstitucional.¹⁰

Sea cual fuere la solución o decisión final respecto de la jurisdicción estatal o federal de las islas mexicanas, el particular tema a que hemos hecho referencia, solamente muestra una de las tantas precisiones que se encuentran pendientes, en la tarea de lograr un mejor federalismo y el desarrollo de un territorio de indudable trascendencia en el ámbito internacional, ecológico y económico.

•Finalmente nos referiremos a la división del territorio de los estados, la cual de conformidad con el artículo 115 de la Constitución, debe tener como base el Municipio Libre, cuyas peculiaridades en cuanto a la relación que tienen con las entidades federativas, como demarcaciones territoriales y jurisdicciones políticas y administrativas, analizaremos más adelante.

⁹ LOS DERCHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MÉXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. Tomo VI Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura. Quinta Edición. México, 2000. Pp.910 a 916.

¹⁰ Para abundar sobre el tema se puede consultar el capítulo II de la Tesis Profesional *UN GOBIERNO PARA EL TERRITORIO INSULAR MEXICANO* de la autoría particular. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

B) La autonomía en cuanto a su régimen interior y las facultades que confiere la Constitución General de la República.

Este apartado, se pretende exponer el tercer elemento de los estados: el relativo al poder o gobierno.

La libertad y soberanía o, recientemente denominada “autonomía” que en todo lo concerniente a su gobierno poseen los estados, en virtud de lo establecido en el artículo 40 constitucional, se ve especificada por la redacción del artículo 115 que obliga a dichos estados federados a adoptar “para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.....”.

Es así que de la interpretación coherente y sistemática de los preceptos constitucionales, podemos concluir la indudable facultad de los estados para autodeterminarse en todo lo relativo a su régimen¹¹ interior, siempre y cuando no contravengan los principios que sobre la forma de gobierno consagra la Constitución Federal; es decir, siempre y cuando la forma de gobierno que adopten sea representativa, democrática y popular, ejerciendo el pueblo su soberanía a través de los poderes establecidos también por la propia Constitución y las correspondientes de los estados: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Arts. 40, 41, 115 y 116).

Al respecto, Ignacio Burgoa afirma categóricamente: “Las decisiones políticas fundamentales del orden constitucional federal deben ser obedecidas por las constituciones particulares de los Estados miembros,.... Por consiguiente, si se ha estructurado una determinada forma de gobierno, las entidades que lo componen deben reflejarla en su respectivo orden constitucional interno.... los términos imperativos con que está redactado el artículo 115 constitucional revelan que la formación de los Estados miembros no preexistió a la institución del Estado Federal, es decir, que éste no asumió la forma de gobierno que hubieren tenido, en la hipótesis contraria, las entidades federativas, sino que las mismas deben estructurarse interiormente conforme a las decisiones políticas fundamentales proclamadas por la Constitución Federal, la cual, al crear el Estado mexicano, al mismo tiempo hizo nacer a los Estados “federados””¹²

¹¹ Entendiendo como régimen para los fines que nos ocupan, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “(del latín *regimen*) m. Conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad. 2. Sistema político por el que se rige una nación...”

¹² Burgoa Orihuea, Ignacio. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Editorial Porrúa. Edición. México, 19. Pp. 879 y 880

Estas consideraciones se han analizado y debatido, sobre todo al abordar temas como la introducción de mecanismos de democracia semidirecta en los regímenes locales (referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato), cuyos defensores argumentan que tales mecanismos no violentan el sistema representativo a que obliga la Constitución Federal, ya que la decisión final (en el caso de un referéndum) es tomada siempre por el poder legislativo, respetando las determinaciones de carácter constitucional; asimismo, se asegura que establecer en las cartas constitucionales de los estados una ampliación de los derechos políticos mínimos de los ciudadanos, no puede considerarse como una contradicción a la Constitución Federal.

Un aspecto importante relacionado con la soberanía o autonomía de los estados federados, es lo que se ha llamado “intervención federal”, la cual, en palabras de Manuel González Oropeza,¹³ se justifica en razón de dotar al orden central de mecanismos para conservar la existencia política de los estados ante conflictos graves al interior de los mismos. Dichas medidas han sido identificadas dentro de la Constitución Federal de la siguiente manera:

- Suspensión de garantías individuales. (Art 29)
- Facultad del Congreso de la Unión para aprobar los convenios por los que se arreglen los límites territoriales entre estados. (Arts. 46 y 73-IV)
- Declaración por parte del Senado de la República, de la desaparición de poderes estatales y nombramiento de gobernador provisional. (Art. 76-V)
- Facultad del Senado para resolver conflictos políticos entre los poderes de un estado. (Art. 76-VI). Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver los conflictos de carácter jurídico entre los mismos poderes. (Arts 102, 104 y 105)
- En las Cámaras del Congreso de la Unión se lleva a cabo, la sustanciación del Juicio Político y el procedimiento de la

¹³ González Oropeza, Manuel. *LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA SEPARACIÓN DE PODERES*. UNAM. México, 1987. Pp. 85 y siguientes.

Declaración de Procedencia de gobernadores, diputados de las legislaturas, magistrados de los tribunales superiores de justicia y miembros de los consejos de la judicatura, en el ámbito local. (Arts. 108 a 114)

- El deber de los poderes federales de proteger a los estados contra invasiones o violencia exterior y el auxilio, a petición de los mismos en conflictos internos. (Art. 119)
- El Poder Judicial Federal tiene facultad para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación y los estados (Arts. 104-IV y 105), entre un estado y uno o más vecinos de otro, asimismo podrá modificar mediante resolución de juicio de amparo, los actos de autoridades locales. (Arts. 103 y 107)
- La facultad de atracción correspondiente al Ministerio Público Federal, respecto de delitos del fuero común (locales) cuando éstos tuviesen conexidad con delitos federales.
- La facultad de investigación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre hechos que constituyan violación grave a las garantías individuales. (Art. 97)
- La atribución del Presidente de la República de ser el único negociador en el ámbito internacional. (Art. 89-X)

C) Las instituciones constitucionales de las entidades federativas (estados)

Un elemento importante a considerar al abordar el tema de las instituciones constitucionales de las entidades federativas, es el que apunta Elisur Arteaga al afirmar: “Una vez expedida la Carta Fundamental de un estado, la función que se ha dado en denominar constituyente, en su modalidad de dar otra totalmente nueva, se agota. Los poderes locales carecen de facultades para expedir otra por completo nueva, aunque pueden hacer cuantas modificaciones estimen necesarias, sin importar la materia o el número. Los textos locales admiten su revisión, no la sustitución total. Una constitución nueva

sólo puede darse cuando se elimina la norma que permite sólo reformas y se sustituye por otra que autorice la expedición de una nueva. De no hacerse así se tratará siempre y formalmente del documento original, a pesar de los cambios totales que se le hubieren hecho.”¹⁴

Hecha esta mención podemos anotar las siguientes consideraciones respecto de las instituciones constitucionales de las entidades federativas, ya sea en obediencia del mandato de la Constitución Federal, en imitación a las disposiciones de la misma o, en uso de su atributo de autodeterminación.

En teoría, las constituciones locales podrían dividirse en dos partes: orgánica y dogmática, pero generalmente la primera parte de la carta constitucional de los estados, solía hacer referencia a las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal, concentrándose entonces en la parte orgánica.

Como se menciona con anterioridad, el artículo 116 constitucional establece la obligación para los estados de dividir el ejercicio del poder público en tres ramas: la ejecutiva, la legislativa y la judicial, por lo que como mínimo en la parte orgánica de las constituciones locales, se establecen las tres instituciones correspondientes, mismas que han sido reguladas prácticamente en los mismos términos que lo hace la propia Constitución General de la República. Posteriormente, al igual que en el nivel Federal, las entidades federativas han incorporado como instituciones a los llamados órganos constitucionales autónomos.

Es así que dentro de las instituciones orgánicas de los estados podemos encontrar a:

- La administración pública estatal, cuyo superior jerárquico es el gobernador del estado, titular del Poder Ejecutivo.
- El Congreso del Estado, en el que se deposita el Poder Legislativo.
- El Tribunal Superior de Justicia del estado que entraña al Poder Judicial.
- Los institutos electorales locales.
- Las comisiones estatales de los derechos humanos. (presentes en la mayoría de las entidades federativas)

¹⁴ Artega Nava, Elisur. *Op.Cit.* Pp.655 y 656.

Generalmente, los estados han sido cautelosos y poco innovadores, pues se abstienen de modificar significativamente sus cartas constitucionales por el temor de caer en contradicciones con la Constitución Federal, razón por la cual los procesos de reformas constitucionales locales se limitaron, hasta hace pocos años, a dar seguimiento a las reformas de la Constitución General de la República, relegando en no pocas ocasiones, la necesidad de incorporar aspectos derivados de muy peculiares dictados y características regionales.

Recientemente una muestra de reforma integral y “atrevida” innovación constitucional (por decirlo de algún modo), es el caso de Veracruz, cuya “nueva Constitución” (en virtud de su total reforma) expedida en el año 2000, es un ejemplo del ímpetu de los estados por recuperar su importante papel y con ello comenzar un proceso de revitalización del federalismo mexicano.

Cabe destacar que el nuevo texto constitucional veracruzano presenta novedades desde su estructura, la cual no obedece a la tajante división tradicional. Baste para confirmar lo anterior una rápida revisión a su contenido, en donde sus seis títulos sin nombre nos muestran lo siguiente:

TÍTULO PRIMERO	TÍTULO SEGUNDO
Capítulo I. De la Soberanía y del Territorio del Estado	Capítulo I. De la Forma de Gobierno Capítulo II. Del Poder Legislativo Sección Primera. De las Prerrogativas de los Diputados Sección Segunda. De las Atribuciones del Congreso
Capítulo II. De los Derechos Humanos Sección Primera. De la Educación	Sección Tercera. Del Proceso Legislativo Sección Cuarta. De la Diputación Permanente Capítulo III. Del Poder Ejecutivo Sección Primera. De la Administración Pública Sección Segunda. Del Ministerio Público
Capítulo III. De los Veracruzanos, de los Vecinos y de los Ciudadanos	Capítulo IV. Del Poder Judicial Sección Primera. Del Control Constitucional Sección Segunda. Del Control de la Legalidad en Materia Electoral Capítulo V. De los Organismos Autónomos de Estado

<p>TÍTULO TERCERO Capítulo I. Del Municipio</p>	<p>TÍTULO CUARTO Capítulo I. De la Hacienda y Crédito del Estado Capítulo II. Del Desarrollo Económico, Del Fomento al Trabajo y de la Seguridad Social del Estado</p>
<p>TÍTULO QUINTO Capítulo I. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos</p>	<p>TÍTULO SEXTO Capítulo I. De la Supremacía de la Constitución Capítulo II. Disposiciones Generales Capítulo III. De las Reformas a la Constitución</p>

Derivado del mencionado esfuerzo local, podemos identificar algunas instituciones constitucionales de carácter no, precisamente orgánico, ligadas más bien a las funciones de ejercicio del poder, las cuales han provocado muchos y muy encontrados comentarios entre constitucionalistas y estudiosos del sistema federal.

Los mecanismos de democracia semidirecta

En el segundo párrafo del artículo 2 determina, de conformidad con la norma constitucional federal, el origen popular de la soberanía y su ejercicio por medio de representantes, pero se introduce la opción de dicho ejercicio a través de “las formas de participación que esta Constitución y la ley determinen”; de esta forma se que introduce la novedad en Veracruz de los mecanismos de democracia semidirecta o participativa como el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular. El derecho de iniciativa en los procedimientos participación directa en la toma de decisiones (referendo y plebiscito), pertenece a los miembros del Congreso y al Gobernador del Estado. (Artículo 17 de la Constitución Local)

Se considera conveniente anotar que la participación en los procesos de los mecanismos de democracia semidirecta, es prevista en los artículos 15 y 16 de la Constitución local, como complemento de los derechos sustantivos de votar y ser votado en las elecciones estatales y municipales.

Los derechos humanos y su juicio de protección

En el capítulo II del primer título, esta innovadora Constitución

local crea una nueva concepción del elemento dogmático e introduce la denominación propia de “derechos humanos” en el afán de incorporar todas las generaciones que la doctrina ha implementado con relación a los mismos, entre los que destacan el derecho a la educación, al medio ambiente y a la vida, prohibiendo enfáticamente la pena de muerte.

En este orden de ideas, existe disposición expresa de considerar como derechos humanos de los que goza todo individuo en el Estado, no sólo a las garantías que otorga la Constitución General, leyes federales y los tratados internacionales, sino las establecidas por la propia Constitución estatal, las leyes que de ella emanen y las que reconozca el Poder Judicial local.

Asimismo, con la intención de vincular el derecho consagrado con su ejercicio, incorpora la figura del juicio de protección de los derechos humanos como un medio para garantizarlos, disponiendo expresamente que su violación implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, ya que en este mismo capítulo se impone a las autoridades del Estado la obligación de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos humanos que la Constitución consagra.

La exposición de motivos de la Iniciativa que promovió estas reformas, fundamentó el contenido de este precepto de la siguiente forma:

“Así, considerando las reservas que cada Entidad hizo en la conformación del Pacto Federal, la presente Iniciativa propone asumir la denominación “Derechos Humanos” para el Capítulo II de este Título I del Proyecto, acogiéndose a la doctrina nacional e internacional de que dicho rubro abarca no sólo a los denominados derechos humanos de la primera y segunda “generación”, o sea los individuales y sociales; sino también los que se relacionan con la vida, desarrollo y hábitat de los individuos, así como todos aquéllos que sean producto de la obra interpretativa de los jueces y magistrados.

“Por ello, toda vez que las garantías contenidas en nuestra Constitución Federal tienen por sí mismas plena validez en el ámbito estatal, se consideró procedente enunciar aquellos derechos humanos

susceptibles de mayor precisión o afinación, como son los relativos a la educación, el medio ambiente, el derecho de petición y la propiedad y posesión; a la par que se establecen principios genéricos que garanticen y protejan la libertad, igualdad, seguridad, intimidad, honor, libre desarrollo de la personalidad y la no discriminación, para que la autoridad judicial, en sus funciones de aplicación e interpretación de las normas primarias y secundarias, pueda enriquecer dicho catálogo y garantizar la salvaguarda de los derechos inherentes al ser humano y a la sociedad.”¹⁵

Integración y funcionamiento del Poder Legislativo

Las reformas constitucionales del Estado de Veracruz, actualizan algunas materias relativas a uno de los poderes constituidos, el Poder Legislativo, realizando las siguientes modificaciones:

- Cambio de nombre del órgano legislativo, de Legislatura a Congreso del Estado.
- Obligación de que el Congreso sesione, por lo menos, una vez cada año en la cabecera de algún municipio de las regiones norte, centro o sur del Estado, notificando la determinación respectiva a los otros dos Poderes.
- Procedimiento a seguir con los diputados ausentes.
- Apartado para referirse a lo que en la doctrina se conoce generalmente como privilegios, inmunidades e incompatibilidades parlamentarias, considerando más adecuado hablar de prerrogativas, y no de privilegios o de derechos y obligaciones.

Acción por omisión legislativa

Se establece este novedoso sistema de control de la constitucionalidad, a cargo del Poder Judicial del Estado, como una instrumento adicional de mantener el principio de Supremacía Constitucional, mediante el otorgamiento del derecho de acción en esta materia al Gobernador del Estado o cuando menos a la tercera parte de los ayuntamientos, cuando alguno de éstos considere que el Congreso haya sido omiso en la elaboración y expedición de alguna ley

¹⁵ *Iniciativa de Reforma Integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Septiembre 13 de 1999.*

o decreto, a que le obliga la propia Constitución y que precisamente dicha carencia menoscaba la vigencia de la misma y su debido cumplimiento. Así, una vez declarada la omisión, el Tribunal Superior de Justicia lo comunica al Presidente del Congreso y al Gobernador del Estado, para que en un plazo no mayor al transcurso de dos períodos de sesiones ordinarias, el Congreso expida la ley o decreto que se haya omitido; en caso contrario, el Tribunal Superior de Justicia podrá dictar las bases a que deba sujetarse la materia de dicha ley o decreto, en tanto se expide el ordenamiento correspondiente. (Artículo 65 de la Constitución local)

Organismos Constitucionales Autónomos

Según consta en la propia Iniciativa de reforma integral de la Constitución del Estado, el Capítulo V del Título Segundo “constituye una verdadera innovación en nuestro orden constitucional, atendiendo a la experiencia de países como los Estados Unidos, Francia y España, puesto que por primera vez ordena, de manera sistemática y armónica, a los dos organismos autónomos de Estado más recientes: la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y el ahora denominado Instituto Electoral Veracruzano, anteriormente Comisión Estatal Electoral. Asimismo, crea un tercero para atender las funciones superiores de fiscalización, acorde con la reciente reforma constitucional federal, para reproducir en el ámbito estatal un mecanismo de control interorgánico, en complemento a los intraorgánicos”¹⁶.

Así, el texto constitucional del estado abre espacio para regular los aspectos generales de esta clase de organismos, cuya carencia normativa derivaba en el problema de no contar con especificación de sus características mínimas frente a otros organismos, principalmente los descentralizados. Dichas características quedan señaladas como: autonomía técnica y presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios, por ser órganos altamente especializados en el desempeño de funciones estatales de primerísima importancia.

E) Relación de las entidades federativas (estados) con sus municipios.
Para comenzar una exposición relativa a las relaciones de los estados

¹⁶ *Idem.*

con sus municipios, debemos por fuerza hacer mención a los orígenes de la figura municipal en México, cuyo antecedente en tierras americanas, como bien se sabe, lo hayamos en 1519 con la “Villa Rica de la Vera Cruz”, primer municipio continental establecido por Hernán Cortés.

La razón fundamental de establecer este municipio fue la necesidad de Cortés por desligarse e independizarse política y administrativamente de Diego Velásquez y responder únicamente ante la corona española, lo cual nos lleva a suponer que el nacimiento del municipio en México se motivó en la concentración del poder, por lo que se encontró viciado en cuanto a su objeto.

La creación del municipio de la Villa Rica de la Veracruz fue el inicio del plan de conquista de la Nueva España y posteriormente, sólo una figura administrativa, política y territorial que se conformaría con ser el instrumento de operación económica en las épocas de opulencia, así como en el refugio de actuación para quienes no podían acceder a los cargos más importantes de decisión política, en razón de su inferioridad social provocada por condiciones raciales.

Así, hacia 1810 el municipio se constituyó, por su inmediatez con el pueblo, en célula gestante del movimiento de independencia, cuyos triunfos y fracasos forzosamente se contaban con base en la toma de ayuntamientos como presupuesto o actividad definitoria de las batallas armadas.

El papel del municipio en el siglo XIX parece ser nulo, ya que fuera del uso de dominación y demarcación territorial que se le daba, las revueltas de la independencia y las indefiniciones derivadas de los innumerables proyectos e intentos de fraguar una nación independiente, el municipio no adquirió un lugar en la conciencia de la Nación sino hasta la Constitución de 1917, ya que cinco de los siete documentos constitucionales anteriores a ella¹⁷, no contienen disposición sustantiva dedicada al régimen municipal, a no ser las prevenciones para la organización y funcionamiento de los ayuntamientos contenidas en las Siete Leyes de 1836 y aquélla que se refiere a la división territorial establecida en las Bases Orgánicas de 1843.¹⁸

¹⁷ *Constitución de Apatzingán de 1814. Constitución Federal de 1824. Constitución de 1836. Bases para la Organización Política de la República Mexicana de 1843. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Constitución de 1857.*

¹⁸ *Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Editorial Porrúa S.A. Décimo Sexta Edición. México, 1991. Pp.199 a 202 y 403 y sig.*

A pesar de la poca presencia del municipio en la materia constitucional del México independiente, en la práctica se erige en el ámbito primario de actuación de la población y de la propia autoridad, así lo apunta un estudio realizado por el Centro Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Veracruz, al afirmar: "...a lo largo del siglo XIX el Municipio pervive como el más representativo escenario de lo cotidiano y experimenta —de manera intensa, en no pocas ocasiones— la discusión de los más triviales asuntos administrativos, de los más inmediatos problemas y necesidades de la comunidad, y la adopción de reglas públicas para ordenar sus potestades y designar a sus autoridades"¹⁹.

Se hace claro entonces que el municipio posee, a partir de la Constitución de 1917, dos vidas: la primera de carácter formal, como ente o ficción jurídico-constitucional que encarna en una persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autoridades que se eligen de manera democrática y directa, bajo los principios establecidos en la propia Constitución Federal; y la segunda, de índole material, que se da forma por la cotidianeidad en el actuar de su población dentro de su demarcación territorial.

Sin embargo, otra situación a considerar es el hecho innegable de que esta unidad jurídico-política no es tan libre como lo determina el primer párrafo del artículo 115 constitucional, ya que las bases determinadas por la propia Ley Fundamental, funcionan como limitantes y cadenas de dependencia que se establecen para los municipios respecto de sus entidades federativas.

Resulta difícil creer que sean precisamente los estados quienes en la práctica coarten la libertad de los municipios, ya que siendo las entidades federativas las principales quejas por lo que hace a la intervención de la Federación sobre sus ámbitos de decisión, reproducen respecto de sus municipios, conductas que les propician iguales padecimientos. Pero valga la pena señalar que dichas intervenciones no son del todo arbitrarias, ya que la Constitución otorga facultades muy amplias a las entidades-estados sobre la vida interna y la libertad

²¹ Chena Rivas, Rodolfo. *GUIA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave*. "El Municipio Mexicano: Claroscuros de su Historia". Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Secretaría General de Gobierno. Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Primera Edición. Veracruz, México, 2003. Pág. XXVII. Cabe destacar que en este documento se puede consultar de manera sintética la evolución histórico-político-jurídica del municipio, así como la producción legislativa de los ámbitos federal y local a que se hizo referencia en el párrafo que motiva esta cita.

de los municipios. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las legislaturas locales tienen facultad para:

- Suspender ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido.
- Suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros de un ayuntamiento por causas graves previstas en la legislación y respetando la garantía de audiencia.
- Establecer en la ley el procedimiento para sustituir a alguno de los miembros del ayuntamiento.
- Designar de entre los vecinos a los concejos municipales, en los casos que así sea necesario.
- Establecer las bases de la administración pública municipal y el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.
- Expedir las normas para celebrar convenios de coordinación en los que los municipios sean parte.
- Expedir las normas para la resolución de determinados conflictos entre el gobierno del estado y uno o más municipios y, entre ellos mismos.
- Establecer el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, cuando no existiendo convenio la legislatura considere que el municipio está imposibilitado para hacerlo.
- Otorgar a los municipios las disposiciones aplicables cuando éstos no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes.
- Determinar otras funciones o servicios a cargo de los municipios, además de las que se establecen en la Constitución Federal.
- Regular las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, con base en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Según Felipe Tena Ramírez, el Constituyente de 1916-1917 debatió los términos de la inclusión de las previsiones correspondientes al municipio libre, bajo el cansancio y la premura de la Asamblea, un ejemplo de ello es la aprobación del siguiente texto para la original fracción II del artículo 115: “Los municipios administrarán libremente

su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades”. Continúa el maestro Tena afirmando que “de este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales”²⁰ Estableciéndose desde ese momento las primeras directrices constitucionales de la relación entre los estados y sus municipios, y los cimientos de la actual dependencia que presenta esta unidad respecto de las entidades federativas de las que forman parte.

En la actualidad el poder tributario de los congresos locales se encuentra semilimitado constitucionalmente por ciertos principios que rigen respecto de las contribuciones (proporcionalidad, equidad, entre otros), a pesar de ello, la hacienda municipal tiene mucho camino por recorrer y el crecimiento del municipio, a decir de algunas voces, depende de la fortaleza que se imprima a su autonomía desde el punto de vista de los recursos financieros, del destierro que se haga de la limitante idea de que el municipio es solamente un administrador de las decisiones de los gobiernos estatal y federal, así como del reconociendo en la práctica la facultad de gobierno a cargo de los ayuntamientos establecida contundentemente en el artículo 115 constitucional, en virtud de la reforma que sufrió este precepto en 1999.

Estas reformas constitucionales otorgaron además nuevas atribuciones a los ayuntamientos, entre ellas las siguientes:

- Mayor exclusividad en el ejercicio de sus competencias.
- Extender los requisitos de elegibilidad de los ediles que integran los consejos municipales.
- Facultad a los ayuntamientos para promover la participación ciudadana y vecinal.
- Facultad del ayuntamiento para proponer a la legislatura del estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos derechos y contribuciones por mejoras.
- Aclara y completa los servicios que estarán a cargo de los ayuntamientos.
- Ampliación de la facultad de los ayuntamientos para coordinarse y asociarse con el fin de la prestación de servicios públicos.

²⁰ Tena Ramírez Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo Tercera Edición. México, 1989. Pp. 152 y 153.

Sin embargo, no se ha dicho la última palabra en materia de fortalecimiento municipal, ya que éste debe suponer, según algunos de sus defensores, mayores atribuciones legislativas en favor de los ayuntamientos, concibiéndolos integralmente desde los hechos como un verdadero nivel de gobierno y reconociéndoles exclusividad en el ejercicio de sus competencias. Al respecto, un artículo dedicado al tema de nuevos paradigmas en materia municipal, se plantea la siguiente interrogante:

“¿Si el régimen federal mexicano reconoce el nivel de gobierno municipal, al igual que el federal y el estatal, si además las autoridades municipales se eligen popularmente como las federales y estatales y si el municipio cuenta con los elementos propios de un estado, cuál es la razón que justifica no consagrar la división de poderes municipales, como sí se establece para el Supremo poder de la federación, de los Estados e incluso del Distrito Federal?”²¹

Mención especial requiere el concepto de la “autoridad intermedia” a que hace referencia la propia Constitución, cuando precisa que las competencias de los gobiernos municipales se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado (Art. 115, fracción I). El sentido de esta disposición en el sistema federal actual, nos refiere a que ninguna autoridad podrá interrumpir o impedir la comunicación entre el Municipio y el Gobierno del Estado. En este orden de ideas y siguiendo criterios jurídicos, el concepto de “Gobierno del Estado” no debe limitarse al Poder Ejecutivo de la entidad federativa, sino que comprende los tres poderes estatales, por lo que la única autoridad intermedia de la que podría hablar la Constitución, sería cualquiera de carácter federal.

Revitalización del Federalismo, Necesidad y Dificultades de la Descentralización.

El federalismo tradicional concebido por el Constituyente de 1917, denominado “federalismo dual” por basarse en la estricta demarcación de competencias territoriales de dos órdenes de gobierno, debe dar paso a nuevas concepciones de federalismo, en las que

²¹ Álvarez Montero, José Lorenzo. *Revista MUNICIPIUM. NUESTROS MUNICIPIOS VERACRUZANOS. “En busca de un nuevo paradigma para el municipio en México”*. Primera Época. Número 1 Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz, México, 2003. Pág. 22.

respetando los niveles de gobierno federal y estatal, se ensayen nuevas formas de ejercicio de los mismos, con la concepción básica de que las modernas relaciones intergubernamentales se basen en directrices de redistribución, cooperación y descentralización.

Enrique Cabrero afirma que no sólo basta un rediseño constitucional, para llegar a un nuevo federalismo, sino que se hace necesaria una nueva práctica del federalismo, en la que se “requieren cambios de actitudes, de comportamientos, de ideologías de intercambio entre actores, de mecanismos de resolución de conflictos, de sistemas de incentivos y de nueva configuración en las redes de agentes y de agencias de la vida colectiva..... recuperar el criterio de sistema federal como un sistema de equilibrios.”²²

En tanto aumentó la pluralidad de la representación política en nuestro país y las entidades federativas-estados y los municipios fueron poco a poco conducidos por integrantes de partidos políticos distintos al que había permanecido en el poder, el tema del fortalecimiento del federalismo se hizo cada vez más recurrente y por lo tanto, la agilización del proceso renovador del sistema federal, se convirtió en generalizado de reclamo de legisladores locales y federales, de los propios gobernadores y de los ayuntamientos de los municipios.

Cabe destacar que el proceso de fortalecimiento o rescate del federalismo mostró sus primeros intentos con las acciones de planeación tendiente a la descentralización, en el mandato de Luis Echeverría; la reforma municipal y el Programa de Descentralización de la Administración Pública, llevados a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid; el Programa Solidaridad implementado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, así como el Programa para un Nuevo Federalismo implementado en el gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo. Todas estas acciones se guiaron bajo un principio descentralizador; sin embargo el problema más evidente y que en buena medida obró en contra de estas acciones, muy probablemente es el tratamiento de la materia hacendaria, que ha provocado notorios desequilibrios económicos para los estados y sus municipios.

Pareciera entonces que el tema de la descentralización y el logro de la misma, van de la mano o son requisito *sine qua non* para

²² Cabrero Mendoza, Enrique. *LOS DILEMAS D ELA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL*. CIDE-Miguel Angel Porrúa S.A. México, 1999. Pp. 12 y 13

lograr un federalismo moderno. Así pareció entenderlo Kelsen cuando al hablar del estado federal, realiza tajantemente la siguiente afirmación: “Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización. ...El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es con un Estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional”.²³

Pero hablar de centralización y descentralización implica tener en cuenta los grados que existen entre estos polos y por lo tanto, determinar qué nivel de descentralización es suficiente para un buen federalismo y a partir de qué grado de centralización estamos hablando para mantener la unidad de un Estado nacional y evitar una desintegración que lleve al extremo individualismo, aspectos, por cierto, contrarios al espíritu del sistema federal.

Roberto Ortega Lomelín, al referirse al concepto de descentralización, afirma que “La noción de descentralización es compleja, se utiliza de manera por demás prolija y suele estar cargada de contenidos ideológicos regularmente controvertidos. Su aplicación indiscriminada al referir un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza y su análisis fragmentado, al acotarse a un solo ámbito de conocimiento, inducen a confusiones y equívocos. ... La centralización y descentralización han sido y serán, ciertamente, temas de debate y polémica tanto por ser objeto de análisis crítico, como por contener ingredientes ideológicos de la mayor importancia.”²⁴

Es conveniente anotar también, que al hablar de descentralización debe tomarse en cuenta que el concepto está relacionado multidisciplinariamente, es decir, por lo que se refiere a un Estado Federal, podemos identificar la coexistencia de cuando menos los siguientes tipos de descentralización: política, administrativa, legislativa, la jurisdiccional y la económica.

Si bien la descentralización está asociada con la idea de democracia y autonomía de las instancias locales, debe tomarse en

²³ Kelsen, Hans. *TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO*. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, 1995. Pág. 376.

²⁴ Ortega Lomelín, Roberto. *EL NUEVO FEDERALISMO. LA DESCENTRALIZACIÓN*. Editorial Porrúa S.A. Primera Edición, México, 1998. Pp 1 y 2.

cuenta que en la realidad es un complejo proceso de cesión del poder y que implica también verdaderos esfuerzos tendientes a lograr una eficiente coordinación y planeación en todas las disciplinas inherentes a la conducción de un Estado aspectos todos que podrían convertirse en obstáculos, sobre todo para un país como el nuestro que ha desarrollado la mayor parte de su vida bajo un sistema centralista de facto.

A pesar de lo expuesto, priva en la actualidad un clima de revitalización del federalismo mexicano: Con la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) “los gobernadores de los estados libres y soberanos de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatales y municipales que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de; ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.”²⁵

Los acuerdos de la primera reunión de la CONAGO recayeron principalmente en los siguientes puntos:

- Impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios.
- Conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno (la Federación, las entidades federativas y los municipios).
- Proponer la creación en la Constitución de la República de una “Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público” que sea integrada por el Presidente de la República y los titulares de las 32 entidades federativas, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la Nación.

Aunque el eje rector de los trabajos de la CONAGO son los

²⁵ <http://www.conago.org.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp> DECLARACIÓN DE MAZATLÁN. Primera reunión de la CONAGO. 10 de agosto de 2001.

temas hacendario y presupuestal, y la tarea esencial fue la de aportar elementos constitutivos de una posible reforma constitucional en la materia, basada en la necesidad de hacer un diagnóstico de la dimensión constitucional de las potestades tributarias de las entidades federativas, durante las 30 reuniones celebradas a la fecha se han abordado otros temas relacionados con:

- Educación.
- Programas agropecuarios.
- Apoyos para grupos vulnerables.
- Vivienda.
- Desastres naturales.
- Derechos de migrantes.
- Diversos planteamientos sobre Reforma del Estado.

La revitalización del federalismo mexicano es una tarea que encontrará su materia prima fundamental en la voluntad política de las autoridades de los tres niveles (federal, estatal y municipal). La CONAGO es un primer paso sin duda relevante y llamémoslo así, un despertar de las entidades federativas-estados para hacerse presentes. Los estados federados podrán avanzar en el camino de hacer efectiva la autonomía consagrada constitucionalmente, lograr descentralización requerida y dignificar su papel dentro del sistema federal mexicano, siempre y cuando se fortalezcan desde dentro y asuman a cabalidad la responsabilidad que esto implica.

BIBLIOGRAFIA

- Álvarez Montero, José Lorenzo. Revista MUNICIPIUM. NUESTROS MUNICIPIOS VERACRUZANOS. “En busca de un nuevo paradigma para el municipio en México”. Primera Época. Número 1 Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz, México, 2003.
- Artega Nava, Elisur. TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. VOL. 2 Oxford University Press México. S.A. de C.V. Segunda Edición. México, 1999.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. Edición. México, 19. Pp. 879 y 880
- Cabada Huerta, Marineyla. UN GOBIERNO PARA EL TERRITORIO INSULAR MEXICANO. Tesis profesional. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Cabrero Mendoza, Enrique. LOS DILEMAS DE LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL. CIDE-Miguel Angel Porrúa S.A. México, 1999.
- Chena Rivas, Rodolfo. GUIA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE. “El Municipio Mexicano: Claroscuros de su Historia”. Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Secretaría General de Gobierno. Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Primera Edición. Veracruz, México, 2003.
- González Oropeza, Manuel. LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA SEPARACIÓN DE PODERES. UNAM. México, 1987.
- Kelsen, Hans. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, 1995.
- DERCHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MÉXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. Tomo VI Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura. Quinta Edición. México, 2000.
- Lowenstein, Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN. Traducción Alfredo Gallego. Editorial Ariel. Barcelona, 1976.

- Ortega Lomelín Roberto. EL NUEVO FEDERALISMO. LA DESCENTRALIZACIÓN. Editorial Porrúa S.A. Primera Edición, México, 1998.
- Tena Ramírez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo Tercera Edición. México, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Editorial Porrúa S.A. Décimo Sexta Edición. México, 1991.

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 40. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México, 2004.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE. Gaceta Oficial. Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Xalapa-Enriquez, Veracruz. Jueves 3 de febrero de 2000.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Voz: "entidad". Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. Madrid, 1992
- <http://www.conago.org.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp>. DECLARACIÓN DE MAZATLÁN. Primera reunión de la CONAGO. 10 de agosto de 2001.
- Iniciativa de Reforma Integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Septiembre 13 de 1999.

