

Hacia un Nuevo Régimen Interior de los Estados en México

David Cienfuegos Salgado*

I. Introducción

A pesar de que la reforma del Estado parece ser un tema que puede posponerse *ad infinitum*, conviene revisar los supuestos que plantea la realidad mexicana en el ámbito estadual para no encontrarnos el día de mañana con noticias desalentadoras para el optimismo gubernamental mostrado a últimas fechas.

Mi participación, copartícipe moderado de ese optimismo, pretende mostrar algunos de los cauces que puede tomar el planteamiento de un nuevo régimen interior en el modelo

federal mexicano, tanto por lo que hace a las entidades federativas como al instituto municipal. El enfoque no busca descalificar o potenciar un nivel respecto de los demás, sino simplemente advertir, mediante la exposición de breves comentarios cómo el paradigma actual no satisface las exigencias que imponen las nuevas circunstancias políticas del país, y por ello es propicio pensar como primera opción, o en la posibilidad de reinterpretar los mecanismos o instituciones constitucionales de manera más acorde con tales circunstancias, o, en su defecto argumentar sobre una reforma constitucional extensa tanto en el

*Investigador del Instituto de la Judicatura Federal

ámbito federal como estatal. Para arribar a tales conclusiones es preciso reconocer *ab initio* que no puede soslayarse el hecho de que las nuevas circunstancias políticas del país son completamente distintas a las de hace dos décadas, y que las últimas reformas constitucionales han obedecido precisamente a tales circunstancias, aunque lo han hecho en forma desafortunada.

Dado que nos interesa destacar los temas de soberanía y autonomía, desde la óptica del modelo federal implantado en el texto constitucional mexicano, debe mencionarse que la doctrina nacional decimonónica revisó con amplitud el tema de la soberanía estadual, adoptando el modelo liberal planteado a finales del siglo XVIII, y remitió sus conclusiones al siglo XX. Los diputados que aprobaron la Constitución mexicana de 1917 retomaron el significado que se atribuyó al concepto de soberanía y consideraron que la nacional residía “esencial y originariamente en el pueblo”. Pero luego, a renglón seguido, se efectuó el traslado, mediante una adjetivación, de esa soberanía a los estados integrados en el nuevo ente unificador. El

artículo 40 señala la “voluntad del pueblo mexicano” para “constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Eso si, los estados estarían unidos en una Federación establecida según los principios contenidos en la propia Constitución.

Si bien los textos de los artículos 39 y 40, han sido de los pocos que se han mantenido inalterados en el mare magnum jurídico que representan las 417 reformas constitucionales de estos 86 años, habrá que preguntarse si lo mismo ha pasado con aquellos principios que servirían para definir la Federación mexicana, y por ende para definir los ámbitos competenciales que a cada nivel de gobierno corresponden.

Quizá no sea necesario recordar que dentro del articulado constitucional el 39 es considerado como el “artículo constitucional por excelencia” o el “núcleo de toda la Constitución”, dado que es aquí donde se reconoce el carácter soberano del pueblo, el mismo carácter que el generalísimo

Morelos había plasmado en los Sentimientos de la Nación al afirmar que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo”. Las constituciones mexicanas habrían de plasmar la misma idea aunque matizada por el adjetivo nacional, pues la denominación *soberanía popular* cedió paso a la *soberanía nacional*. Desde 1857 está vigente el texto del artículo 39, el cual parece contener una solución ecléctica sobre el tema de la soberanía: por un lado es popular por cuanto a su origen, siendo así el pueblo el titular indiscutible; pero también es nacional en cuanto aparece como “atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado”.

Esta cualidad aparece aún más embrollada por el hecho de que tal carácter se atribuye, *ex constitutio*, tanto al ente federal como a los entes federados. De ahí que sea preciso referirnos a la interpretación que ha recibido el concepto de soberanía en el sistema jurídico mexicano, puesto que de ello habremos de derivar algunas expresiones particulares sobre el reparto competencial presente en el modelo federal. Tal es la perspectiva que tienen numerosos constitucionalistas, y no

pocos políticos. De ahí se entiende también que hayan, desde hace tres años, voces que recurrentemente mencionan la necesidad de reformar las constituciones locales, pero sobre todo la federal en términos de la definición de las competencias que se atribuyen tanto a la Federación como a las entidades federativas.

Se trata en definitiva de un ejercicio de soberanía con la sana intención de remodelar el régimen interior de los estados. Son voces que cobran mayor fuerza cada día. Pero también asistimos a la circunstancia de que esas voces no se reflejan en hechos concretos. ¿Por qué? Podemos aventurar que la principal razón de esta inactividad es que no hay una respuesta consensada y fundada a dos preguntas cruciales del sistema federal mexicano: la primera, ¿en que consiste la soberanía de los estados? y la segunda, ¿qué debe entenderse por régimen interior de los estados?

Se trata de preguntas ineludibles para entender los alcances que puede tener la reforma constitucional en las entidades federativas mexicanas. Entender estos conceptos y darles un cuerpo

es la labor de los académicos, pero también lo es de los políticos, de los juristas y de los ciudadanos en general. Cada uno podrá darle un matiz particular, pero todos deben coincidir en lo general. Conviene pues detenerse en estos dos aspectos insoslayables al efecto de contar con una base objetiva en la elaboración de propuestas para la definición de un nuevo régimen interior de las entidades federativas en México.

II. El Modelo Federal en México

Loewenstein señala que:

“el federalismo es la institucionalización de la distribución vertical del poder, esta distribución implica necesariamente una limitación tanto para el estado central como para los estados miembros, se lleva a cabo mediante el otorgamiento o concesión de facultades entre ellas”.

Jorge Gaxiola señalaría que el federalismo realiza un fenómeno de unión y no de unidad. Su organización se caracteriza por la coexistencia de los órdenes jurídicos distintos, el federal

propriadamente dicho, que responde al propósito de crear un Estado poderoso desde el punto de vista de Derecho Internacional, y el local, que se anima por la necesidad de conservar las particularidades de cada entidad federativa.

De ello derivamos que los entes que concurren a la formación de la Federación son entes soberanos. Sin embargo la experiencia política nacional permite advertir que el modelo federal mexicano actúa a la inversa. Y de ahí quizá el negro vaticinio de Servando Teresa de Mier, quien llamando la atención hacia el modelo estadounidense prevenía sobre la adopción del sistema federal en el caso mexicano: “Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra: federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una constitución que con sólo suprimir el nombre de rey es la de una república: nosotros encorvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad”.

Ahora bien, siguiendo con el texto del artículo 39 y sobre todo a la vista de los conceptos contenidos en él, ¿qué debemos entender por soberanía, por pueblo, por poder público dentro del modelo federal? Al respecto podemos encontrar auxilio en los criterios que ha sostenido el máximo tribunal mexicano, y en lo comentado por la doctrina contemporánea.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha reservado, conforme a recientes criterios, el monopolio de la interpretación constitucional, y a tal tenor conviene revisar la forma en que se han delineado algunos de los conceptos más interesantes del federalismo mexicano.

a) Soberanía

El primer concepto que conviene tener presente es el de soberanía. Ya hemos adelantado *supra* algunos elementos a considerar en su definición. Para la SCJN la soberanía “es la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia”. En tratándose de la soberanía nacional, tal y como lo predica el texto constitucional, ésta reside esencial y originariamente en el pueblo.

Por supuesto esta interpretación del máximo órgano judicial mexicano se ocupa de sólo uno de los extremos de aquella división entre soberanía del Estado y soberanía en el Estado. Esta última, la soberanía en el Estado, consiste en el derecho a determinar su propia estructura política; es el poder dentro del Estado. No en balde Duverger al ocuparse del tema señala que el problema esencial de la soberanía en el Estado es el problema esencial de la teoría del poder. La segunda división, la soberanía del Estado o soberanía externa, se manifiesta en el respeto guardado por los demás Estados y la comunidad internacional respecto de las decisiones que adopte cada Estado en lo relativo a su propia organización y a la dirección de sus asuntos de modo autónomo e independiente.

Asimismo la SCJN ha señalado, respecto de la soberanía del pueblo, que ésta

se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las constituciones federal y locales, las que en ningún caso, podrán

contravenir las estipulaciones de la Federal. La soberanía de la Federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal, y fuera de esto, su soberanía no tiene cortapisa alguna.

Se advierte en este criterio la idea que reconoce al ente federal como depositario de las soberanías particulares de las entidades que concurren a la unión. De ahí que la mención de que “la soberanía de la Federación comprende la de los Estados”, aparezca como una corroboración del modelo federal, mismo que, y eso es lo importante, no les limita más que en las prevenciones que ellos mismos aceptaron en el Pacto Federal. La SCJN ha entendido así que “los estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal”. Es decir reconoce un límite (o conjunto de límites), pero fuera de esto reconoce también que la soberanía de los estados “no tiene cortapisa alguna”.

Por otra parte, junto a la noción de

soberanía, la SCJN se ha ocupado de la expresión *pueblo*, al que, como vimos líneas atrás reconoce como depositario de aquélla y al cual reconoce también la posibilidad de modificar el orden de gobierno, en específico la Corte se refiere al llamado gobierno de facto como expresión de la voluntad del pueblo. Aquí, el gobierno de facto adquiere cierta connotación que la SCJN ha examinado al señalar que es el que se impone por la voluntad del pueblo, y por ello debe ser obedecido en sus disposiciones, al efecto de hacer imperar la voluntad popular. El argumento sostenido por el máximo tribunal se basa en que

Es indiscutible que todo gobierno de facto que se impone por la voluntad del pueblo debe ser obedecido en las disposiciones que de él emanen para que impere esa misma voluntad, y mucho más cuando ellas [se] generan en una lucha noble encaminada al restablecimiento del orden constitucional, quebrantado por la usurpación de los que se rebelan contra las instituciones de la República, como ocurrió en la última revolución constitucionalista.

Esto da por supuesto que es a través de las elecciones como se ejercer la soberanía por el pueblo, dejando únicamente abierta la posibilidad remota de la rebelión o la revolución como ejercicio de la soberanía.

b) Poder Público

Un segundo concepto es el de poder público.

La SCJN desde fechas tempranas señaló que “cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar”. Estas funciones se corresponden con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Tamayo y Salmorán al ocuparse del concepto *poder público* señala que el significado no es unívoco, dado que los autores se refieren a diferentes objetos. Señala que un uso muy extendido de este concepto, tanto en la teoría del derecho público como en la teoría general del Estado es el de poder

político, de poder del Estado. Y en tal sentido, poder público significa la instancia social que conduce, que gobierna, a la comunidad estatal. Para este autor el predicado *público* hace alusión a que dicho poder afecta a todos los miembros de la comunidad, a la vez que se atribuye a la comunidad en su conjunto.

Entendido como poder de una comunidad política independiente, el Estado, el poder público es considerado un poder irresistible. A diferencia de cualquier otro poder social, el cual se ejerce en razón de ciertas condiciones, el poder público constituye una dominación en la que se manda de modo incondicionado.

La vinculación que puede encontrarse entre poder público, soberanía y pueblo se desprende de la definición que hace Alfred Verdross del *estado soberano*. Señala este autor que un estado soberano es una comunidad humana perfecta y permanente que se gobierna plenamente a sí misma, está vinculada a un ordenamiento jurídico funcionando regulamente en un determinado territorio y en inmediata conexión con el derecho internacional.

c) República

Un tercer concepto es el de república.

El texto constitucional adopta como forma de organización política del pueblo mexicano la república. Este concepto resulta a todas luces ambiguo. Los tratadistas recurren para su explicación a sus raíces etimológicas: proviene de los términos latinos *res* (cosa) y *publica* (perteneciente a la comunidad), con lo cual puede entenderse que república o *respública* significa “lo que a todos concierne”, “lo que a todos atañe”, “lo que es de todos”. Se trata por decirlo de alguna manera al gobierno de la comunidad como algo en lo que tienen que ver todos aquellos que pertenecen a esa comunidad.

Así, el artículo 40 reafirma el contenido del artículo 39 e introduce una serie de conceptos vitales para entender el modelo federal mexicano. Al concepto de república, el texto constitucional adosa diversos adjetivos: representativa, democrática y federal, mismos que conviene desglosar:

La naturaleza de *república representativa* se inscribe en la idea de que todo el pueblo no

puede, a la vez, ejercer su soberanía y que, en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La república representativa significa que la colectividad, dueña de su propio destino, trasmite a los representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir.

Existen diferentes métodos para hacer posible la representación. Sin embargo, la propia Constitución señala que será democrática la manera en que habrá de representarse la voluntad del pueblo mexicano. La palabra democrática implica, por su origen etimológico, el poder del pueblo, quiere decir que el pueblo debe manifestar su voluntad mediante el voto para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad para resolver por todos como una voluntad conjunta de la república.

Por último, el adjetivo federal que se emplea en la redacción constitucional tiene que ver con la distribución territorial del poder.

d) ¿Soberanía o Autonomía?

Si partimos de la idea sostenida en el derecho público contemporáneo de que la soberanía “consiste en el poder político que puede ejercer el Estado sobre un territorio determinado y en el derecho de imponer su voluntad, con exclusión de toda acción de parte de otro Estado”, arribaremos al convencimiento de que no puede hablarse de soberanía en el caso de las entidades federativas mexicanas. De los textos 39 y 40 ya analizados, podemos desprender la contradicción en que se incurre.

A pesar de lo mencionado, llama la atención la tesis de la SCJN en el sentido de considerar que

Siendo los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, en los asuntos de carácter netamente local, debe dejarse que los poderes respectivos obren con entera independencia, para que funcionen dentro de las facultades que les concede su Constitución. Nada más perturbador que la acción de los jueces de distrito, si éstos pudieran librar órdenes de

aprehensión y dictar autos de formal prisión por delitos del orden común cometidos en las entidades federativas, pues esto trastornaría el Pacto Federal.

La redacción de numerosos criterios jurisprudenciales cae exactamente en el mismo error de reproducir el vocablo soberanos en referencia a los estados de la Federación. Siendo que resulta evidente que tal carácter no les corresponde, dadas las numerosas limitaciones que impone la propia Constitución.

Para la SCJN, la redacción constitucional impone a los Estados el deber de ser republicanos, representativos y populares. Y en tal tesitura también consideró que no puede haber un gobierno republicano, “donde todos los poderes se concentran en un solo funcionario o corporación”, porque la esencia de estos gobiernos es la división de los poderes. Pero no son todas las limitaciones impuestas a los estados. Un análisis exhaustivo arrojará que prácticamente todas las esferas estatales están perfiladas en el ordenamiento constitucional federal.

III. Presupuestos para un Nuevo Régimen Interior de los Estados

Señalábamos que la reformulación del régimen interior en el modelo federal mexicano no es únicamente una decisión jurídica, sino que debe entenderse que tal propuesta requiere pasar, de manera necesaria, por el convencimiento de quienes ocupan posiciones tanto políticas como económicas y académicas. La viabilidad del nuevo modelo debe quedar garantizada precisamente en la formación de un consenso. Por ello, hablar de un nuevo modelo también implica pensar en ciertos presupuestos que conviene meditar en el caso mexicano:

1. El Presupuesto Académico

El primer supuesto a considerar sería la necesidad de incentivar el estudio del modelo federal y del derecho constitucional local. En la actualidad se advierte un renovado interés en las instituciones locales, sin embargo, sigue siendo evidente que las referencias doctrinales atienden en su mayor parte al constitucionalismo federal, y se deja de lado el constitucionalismo local, y, desafortunadamente, con

esta tendencia, se limita el estudio integral del modelo federal mexicano. Limitación que hará comprensible, por otra parte, el rezago que en materia de instituciones jurídicas se advierte en todo el país.

Por ejemplo, si hiciéramos un recuento de la bibliohemerografía *estatal* (y también municipal) existente en el país encontraríamos, no sin cierto sabor de desengaño, que ésta se encuentra orientada por la interpretación que desde los entresijos del poder federal se tiene de las entidades federativas y de la institución municipal.

Sin embargo, no basta que se dé esta circunstancia, pues la práctica ha permitido advertir además que la integración de un acervo doctrinal y jurídico en los estados resulta inútil si no se establecen los mecanismos para que se pueda acceder a él. Por ello, el presupuesto académico no puede quedarse en la producción sino que debe ir más allá y garantizar la difusión, debe garantizarse la oportunidad de consulta de tales materiales.

Cabe mencionar que la educación jurídica adolece de espacios

curriculares dedicados a la temática local. Santiago Nieto ha señalado la preocupante ausencia del análisis de la Constitución local en los planes de estudio de la mayoría de las escuelas y facultades de derecho. Esta limitación juega un papel de primer orden en la consolidación de las instituciones y competencias federales en detrimento de las locales.

2. El Presupuesto Institucional

Un nuevo régimen interior no puede partir de cero, es preciso iniciar las transformaciones políticas y jurídicas necesarias para la modificación de las reglas de juego de las instituciones rectoras del constitucionalismo local. Ello hace necesario reconocer los límites impuestos desde la Constitución federal. No debemos olvidar que el propio artículo 40 señala que la Federación en la que se unan los estados “libres y soberanos” se regirá con los principios de la Ley Fundamental.

A tal tenor habrá que recordar el sistema de competencias reconocido en el artículo 124 constitucional conforme al cual “las facultades que no están

expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Sartori ha señalado que en las constituciones deben incluirse estímulos, a guisa de mecanismos de control, de forma tal que en tanto los ciudadanos encuentren mayores incentivos, mayor será su cumplimiento en el plano fáctico. De ahí que se señale la necesidad de revisar los estímulos que aparecen contemplados en las constituciones locales. Para Santiago Nieto el estudio del diseño institucional nos brinda importantes pistas para rediseñar las instituciones públicas y con ello lograr un mayor grado de eficacia en su cometido. La consecuencia de este estudio es relevante en tanto permite entender el grado de democratización de una sociedad, puesto que parte de la idea de que las instituciones que resultan obsoletas tienden a ser eliminadas.

En el caso del constitucionalismo local, la idea es básicamente la misma. Debe buscarse la viabilidad de la Constitución local. No sólo la viabilidad política del momento en que fue elaborada, sino una permanencia en el tiempo y una

aplicación en el plano fáctico. La experiencia permite advertir que generalmente se cumple con los primeros dos postulados, pero se omite el relativo a la facticidad.

Por supuesto, esta ingeniería constitucional tiene en el ámbito local, además de los límites propios del proceso de diseño constitucional, una serie de limitaciones que le impone la Constitución federal, baste señalar los contenidos de los artículos 41, 108, 113, 116, 128 y 133. Y es claro que ninguna norma constitucional local puede vulnerarlos los principios establecidos en ellos.

1. El artículo 41 párrafo primero refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, cuando establece:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados que un ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal."

De tal suerte que el artículo 41 es un freno a la actividad de los poderes de los estados, pues obliga a que las constituciones locales y las normas emanadas de las mismas no contravengan la Constitución federal. Este precepto puede considerarse como un mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas inferiores, incluyendo las constituciones locales.

2. El artículo 128 establece, por otro lado, la protesta constitucional en los siguientes términos:

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Ferrajoli señala que tanto jueces y funcionarios se vinculan con el juramento de fidelidad a la Constitución, en nuestro caso de protesta constitucional, acto que constituye una auto-obligación de cumplimiento y aplicación del ordenamiento supremo, siendo una cuestión de conciencia de los jueces y de los funcionarios la personificación de tales funciones y aceptar hacerlo en un ordenamiento democrático y liberal

o en uno autoritario. De tal suerte que afirma Ferrajoli- una tarea del aplicador es la de realizar una crítica interna al derecho vigente para desenmascarar aquellas normas que son contrarias al texto constitucional y, por consiguiente, inválidas substancialmente.

3. La Constitución federal se ocupa también de la jerarquía normativa y la desaplicación de normas contrarias a ella misma. El artículo 133 de la Carta Magna establece, como obligación para los jueces de las entidades federativas, la de resolver de conformidad con la Constitución federal y desaplicar normas infraconstitucionales que consideren contrarias a la Carta Magna.

Joseph Story, uno de los clásicos del constitucionalismo norteamericano, señala que la famosa cláusula segunda del artículo VI de la Constitución norteamericana, se interpreta: "Siempre que surge una dificultad con motivo del ejercicio de un poder por algunos de los funcionarios de los estados o del gobierno federal, hace necesario que esos funcionarios decidan primero si tal ejercicio es conforme a la Constitución. Del mismo modo,

pueden suscitarse algunas dificultades con motivo del ejercicio en las funciones de las grandes divisiones del gobierno, como por ejemplo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los funcionarios de estos diferentes órdenes están igualmente obligados por su juramento a mantener la Constitución de Estados Unidos de América y a abstenerse de todos los actos que estuviesen en desacuerdo con ella. Si sucede, pues, que estos funcionarios se vean en el caso de obrar en circunstancias que hasta entonces no hayan sido determinadas por la autoridad competente, deben primero, cada uno en lo que lo concierne, decidir si puede consumarse el acto, de conformidad con la Constitución".

El maestro Tena Ramírez calificó al artículo 133 de la Constitución como "*un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema*". Señaló, además, que la intervención de los jueces locales provocaría una verdadera anarquía en el sistema jurídico y que dicho sistema se explicaba en Estados Unidos en virtud de que existía la posibilidad de impugnar sus decisiones ante los tribunales federales por medio del recurso de

alzada que vincula en un solo proceso las instancias locales y federal (lo que de facto sucede en México con el denominado amparo casación). Esto ha llevado al control concentrado de la constitucionalidad, sin embargo, es importante mencionar que uno de los límites de las autoridades y de los constituyentes locales al momento de elaborar las normas supremas estatales es, precisamente, la necesidad de no aprobar disposiciones que contravengan el texto constitucional así como la no aplicación de normas contrarias a dicho cuerpo.

4. El artículo 116 constitucional establece el diseño de las entidades federativas. El derecho constitucional local debe abocarse también al estudio de las instituciones locales contempladas en el texto constitucional de la República.

5. El artículo 124 establece la distribución de competencias entre la Federación y el Estado. Elisur Arteaga sostiene que las constituciones locales son reglas generales, por consiguiente si una *“constitución local establece formulas determinantes o hace una*

relación total de las facultades de sus poderes, sin agregar que gozan, además, de las que derivan a su favor de la constitución general, teóricamente excluye materias que les corresponden constitucionalmente y dejan vacíos de autoridad.”

En ese orden de ideas, las constituciones locales no pueden reglamentar facultades que corresponden a los órganos federales, aun cuando existen materias de naturaleza concurrente como las contempladas en el artículo 21 de seguridad pública, 41 y 116 en materia de fiscalización electoral, 119 en materia de leyes para combatir el alcoholismo, etcétera.

6. La Constitución contiene, en sus artículos 108 y 113, disposiciones que deben regular las constituciones locales. En el artículo 108 se ordena a las cartas supremas locales a precisar, para efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los municipios y las entidades.

Por su parte, el artículo 113 señala que las normas de responsabilidad

en los estados deberán contemplar el catálogo de conductas sancionables, los procedimientos, las sanciones y el órgano competente para aplicarlas. Aún cuando no implica directamente el texto constitucional, se entiende que las normas de responsabilidad de los servidores públicos de las entidades federativas deben tener referencia a la Constitución local.

3. El Presupuesto Económico

Finalmente el presupuesto más urgente es el económico, especialmente en tratándose del ámbito municipal.

IV. Propuestas para un Nuevo Régimen Interior

La reforma constitucional en las entidades federativas está caracterizada por ciertos comportamientos que ha destacado González Oropeza, a saber:

- a) Modificaciones imitativas del modelo federal;
- b) Modificaciones restrictivas
- c) Monopolización de los derechos humanos

- d) Monopolización de la seguridad pública
- e) Monopolización de la procuración de justicia
- f) Cohabitación anárquica del Distrito Federal
- g) Supremacía del derecho internacional sobre el orden jurídico interno; y,
- h) Naturaleza centrífuga de las facultades concurrentes.

Estas apreciaciones, hechas desde la academia, ponen de manifiesto que el modelo federal mexicano cada vez se debilita más, pues la tendencia a centralizar todo el espectro jurídico, lleva inevitablemente a la ineficiencia de las instituciones encargadas de la ejecución de las funciones que se les encomienda. A ello habrá que agregar que la federación concentra cada vez más los recursos, destinando cada vez menos, proporcionalmente, a los estados y municipios. Señala Ortega Morales que históricamente la Federación ha ido concentrando una mayor proporción del ingreso para sí, en perjuicio de las haciendas estatales y municipales.

En 1990 al gobierno federal correspondía 63 por ciento del ingreso nacional, a los estados 24 y a los municipios 13 por ciento; en 1995 el desequilibrio se agudizó,

porque el gobierno federal absorbía 81.49 por ciento, a los estados correspondía 14.91 y a los municipios les quedaba solamente 3.6 por ciento.

Concentración Porcentual del Ingreso Nacional

Año	1900	1929	1990	1995
Federación	63	71	63	81.49
Estados	24	21	24	14.91
Municipios	13	8	13	3.60



Esta situación es la que ha impulsado la búsqueda de una redefinición constitucional y sobre todo la idea de un federalismo hacendario, que tenga como expresión en los sistemas legales estatales:

- A) un sistema de coordinación fiscal del estado (coordinación hacendaria);
- B) un criterio que permita que las participaciones sobre el ingreso federal y estatal que perciba el estado, incluyendo sus incrementos, se destinen a los municipios es un monto superior al 20 por ciento que exige el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal federal.
- C) facultades legales para que los ayuntamientos puedan participar en los órganos de coordinación fiscal estatales con atribuciones amplias para intervenir en la toma de decisiones en todo lo referente a la materia, como es la determinación de la fórmula y coeficientes para la distribución de las participaciones, entre otros aspectos; y,
- D) un diseño institucional que fortalezca económicamente al municipio y para ello debe recuperar todas sus atribuciones y controlar los servicios públicos en toda su extensión; entre ellos está vialidad y tránsito.

La propuesta es que el nuevo pacto fiscal debe avanzar progresivamente en la construcción de un sistema nacional de coordinación hacendaria, que coordine ingresos, egresos, deuda y patrimonio, a través de una nueva ley de coordinación hacendaria.

Pero si bien el tema económico es importante no deja de ser uno de los muchos que deben ser tocados en cualquier propuesta de renovación del régimen interno de los estados.

Entre las propuestas de un federalismo democrático que privilegie un nuevo modelo de organización interna en los estados aparecen como elementos básicos:

- el fortalecimiento real y formal del Poder Legislativo;
- que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión soberana y autonomía.
- la conversión de comunidades y pueblos en municipios de acuerdo con las necesidades de desarrollo de la autonomía y de la economía regional, que implica el aumento del número de municipios y el acercamiento de la autoridad municipal a las comunidades;

- el reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal;
- que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder;
- que se consolide la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos, nacionales, regionales y locales, que permita la representación plural plena de las minorías, por medio de la proporcionalidad y mantenga la representación mayoritaria;
- la democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana;
- el fortalecimiento de la autonomía del Poder Judicial;
- el diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional; y,
- la modernización de los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación y la coordinación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno,

Entre muchos otros elementos.

