

MÉXICO

Experto

Prof. Dr. José María Garza de la Serna

I. CUESTIONES GENERALES

1. ¿Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

El nombre oficial del Estado mexicano es “Estados Unidos Mexicanos”. Dicha expresión se utiliza en varios artículos de nuestra Constitución (entre ellos el art. 1º y el 2º). Por otro lado, en el artículo 40 de la Constitución General se define al Estado mexicano como una República representativa, democrática y federal.

2. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

La forma federal de Estado se adopta en nuestro país desde los orígenes mismos de nuestra vida como Estado-nación independiente. Esto es, si en 1821 se consuma la independencia de España, en 1824 surge la primera constitución mexicana, misma que adoptó la forma federal.

3. La descentralización, ¿Fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?

En el agitado siglo XIX mexicano, la cuestión de la forma federal fue un tema de violenta disputa. En 1836, por ejemplo, se adoptó una constitución de corte centralista que abolió el esquema federal. Sin embargo, en 1857 el federalismo volvió por sus fueros, con la constitución de 1857. Con la invasión francesa y el Imperio de Maximiliano se volvió a abolir el federalismo, mismo que resurgió con la reinstauración de la República y de la vigencia de la constitución de 1857, en 1867.

4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

Durante la última etapa de la colonia, se dieron una serie de cambios administrativos que fueron el germen de lo que ahora son las entidades federativas mexicanas. Las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII crearon las intendencias, que respondían a una reforma administrativa que a través de cierta descentralización pretendía mejorar el manejo de las colonias de España en América. Posteriormente, bajo la vigencia de la Constitución de Cádiz, se creó la figura de las “diputaciones provinciales” que también contribuyeron a ir formando una identidad política propia y un espacio de toma de decisiones autónomo del centro. Al ocurrir la ruptura de España, esas fuerzas locales cobraron fuerza y exigieron como condición para permanecer dentro de un mismo Estado-nación, la forma federal.

5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

- A. Etapa originaria: que se da a partir de la constitución de 1824. Esta constitución estuvo vigente hasta 1836, año en que se expidieron las llamadas “Siete Leyes Constitucionales” de corte centralista.
 - a. La constitución de 1824 estableció un sistema federal basado en “Estados” y “territorios” de la federación.
 - b. No se estableció una fórmula de distribución de competencias específica (como las que después se adoptaron según veremos).
 - c. Se estableció el bicammarismo, con una Cámara de Diputados y una de Senadores.
 - d. La residencia de los poderes federales sería definida por el Congreso General, establecida en un distrito en el cual el propio Congreso ejercería las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

- e. Se previó un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como titular del poder ejecutivo federal; y se creó un poder judicial de la federación, compuesto por una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.
- B. Etapa de consolidación: después de la anarquía que privó durante los años cuarenta del siglo XIX, finalmente se restableció la forma federal de Estado con la constitución de 1857. Con la restauración de la República en 1867 dicha constitución estuvo vigente en México hasta 1917. A partir de 1867 se dan una serie de sucesos políticos en México que desembocan en la dictadura del general Porfirio Díaz, quien duró más de treinta años en el poder. En contraste con la forma federal consagrada en la constitución, Díaz ejerció el poder de manera centralizada y autoritaria. Asimismo, la constitución general fue reformada en diversas ocasiones, para “federalizar” materias que antes correspondían a las entidades federativas (ej: propiedad industrial, emigración, inmigración, comercio interior, salubridad general).
- a. La constitución de 1857 estableció un sistema federal basado en “Estados” y “Territorios”.
 - b. Se estableció una fórmula de competencias residuales a favor de los estados (“Art. 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”)
 - c. Originalmente, la constitución de 1857 no estableció al Senado. Sin embargo, la segunda cámara fue restablecida con la reforma constitucional que entró en vigor en 1874.
 - d. Se previó expresamente un “Distrito federal”, que sería la residencia de los poderes federales. Pero el Congreso mantuvo la facultad de cambiar dicha residencia.
 - f. Se previó igualmente un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como titular del poder ejecutivo federal; y se creó también un poder judicial de la federación, compuesto por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.
- C. Etapa posrevolucionaria: después de la Revolución mexicana (1910-1917) se expidió la constitución de 1917, todavía vigente en México el día de hoy, si bien con un sinnúmero de reformas. Dicha constitución repite en general las características del esquema federal de la constitución de 1857. Asimismo, si bien la dictadura de Díaz culminó en 1910, surgió en México un sistema político centralizado, en el cual el Presidente de la República tenía grandes poderes e influencia sobre la política local, a través del binomio Presidencia-PRI.
- a. La constitución de 1917 también estableció un sistema federal basado en “Estados” y “Territorios” y un “Distrito Federal”.
 - b. Se conservó la fórmula de competencias residuales a favor de los estados (“Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”)
 - c. Se conservó el esquema bicamaral, con una Cámara de Diputados y un Senado.
 - d. Se previó expresamente un “Distrito federal”, que sería la residencia de los poderes federales, y el Congreso conservó la facultad de cambiar dicha residencia.
 - e. Se previó igualmente un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como titular del poder ejecutivo federal; y se creó también un poder judicial de la federación, compuesto por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.
 - f. Se estableció por primera vez en el constitucionalismo mexicano, una base constitucional específica sobre la organización municipal (artículo 115).
6. **¿En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o dividida la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).**

En la actualidad, México cuenta con 31 estados y 1 Distrito Federal. Los 31 Estados tienen todos la misma naturaleza y el mismo estatuto constitucional. El Distrito Federal tiene un estatuto constitucional propio y distinto del de los Estados.

- 7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿Anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿Cómo se han resuelto, en términos de uniformidad/variedad o de simetría/asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?**

A pesar de que el elemento humano y físico-geográfico no es igual en los Estados de la federación mexicana, hasta ahora las diferencias no han sido consideradas por el constitucionalismo mexicano tan pronunciadas como para justificar tratamientos diferenciados a nivel constitucional. El estatuto constitucional de todos los Estados de la Unión es exactamente el mismo.

II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES

- 1. ¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?**

México tiene una constitución federal escrita. No existe un procedimiento previsto por la propia constitución para elaborar y aprobar una nueva constitución. Lo que sí está previsto, en cambio, es un procedimiento por el cual la constitución vigente puede ser adicionada o reformada. Para lograr tal adición o reforma, se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada cámara del Congreso de la Unión y, además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. El texto constitucional no determina quiénes tienen facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional. Sin embargo, en la práctica se ha aplicado la regla del artículo 71 constitucional, que se refiere al procedimiento legislativo. En virtud de dicho artículo 71, se entiende que quienes tienen la facultad de presentar al Congreso iniciativas de reforma constitucional son el Presidente de la República, los diputados, los senadores y las Legislaturas de los Estados. La constitución mexicana de 1917 ha experimentado más de 400 reformas o adiciones. Por ello sería muy difícil resumir en unas cuantas líneas cuáles han sido las modificaciones o etapas constitucionales más importantes.

- 2. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?**

En el sistema jurídico mexicano existen leyes reglamentarias de artículos constitucionales. La doctrina discute si se trata de leyes de jerarquía superior, o si tienen la misma jerarquía que las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión. Cabe decir que formalmente, el procedimiento para su discusión y aprobación por el Congreso es exactamente el mismo al de toda otra ley federal. Entre dichas leyes reglamentarias se encuentran las siguientes: Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley de Amparo); Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República; Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución; Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo; Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear; Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal; Ley Reglamentaria del servicio ferroviario. Por otra parte, el sistema mexicano no reconoce lo que en otros países se conoce por el nombre de "convenciones constitucionales".

3. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?

Cada Estado de la federación mexicana tiene una constitución escrita. El procedimiento para su elaboración, modificación o reforma no está regulado por la Constitución General, por lo que corresponde a las propias constituciones estatales regularlo. En general, puede afirmarse que para reformar las constituciones locales se requiere el voto aprobatorio de dos tercios de los miembros presentes de la legislatura local correspondiente.

En cuanto a la forma, la federación no tiene ninguna intervención en los procesos de reforma o adición a de las constituciones locales. Sin embargo, en cuanto al fondo y contenido la Constitución General sí prevé una serie de prescripciones a las que deben atenerse los Estados, mismas que se encuentran en los artículos 115 y 116 constitucionales. A guisa de ejemplo, podemos aludir a la obligación que los Estados tienen de adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y la organización municipal (art. 115). Y también podemos mencionar la obligación de que el poder público en los estados se divida para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el periodo obligatorio de seis años de los gobernadores locales, sin posibilidad de reelección; la prohibición de la reelección inmediata para los legisladores locales; el establecimiento de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para elegir a los diputados de las legislaturas locales, entre muchas otras (art. 116).

Si un Estado aprueba una reforma constitucional local que sea contraria a los principios y criterios establecidos en los artículos 115 y 116 de la Constitución General, existe la forma de impugnar la inconstitucionalidad de dicha reforma, a través del mecanismo de las “controversias constitucionales”. Prevista en la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, la controversia constitucional permite declarar la nulidad de una reforma constitucional local por ser contraria a la Constitución General. Quien conoce y decide las controversias constitucionales es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, el artículo 76 fracción V de la Constitución General prevé como facultad exclusiva del Senado, la de declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien deberá convocar a elecciones conforme a las leyes del mismo Estado. En dicho supuesto, el nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sin embargo, aclara la parte final de esta fracción V del artículo 76 constitucional, que esta disposición regirá solamente en caso de que las constituciones de los Estados no prevean otra solución.

Cabe señalar que no es extraño que las constituciones locales prevean una solución distinta a la del artículo 76 fracción V. Por ejemplo, la Constitución de Veracruz prevé un procedimiento distinto en su artículo 83. La Constitución de Chihuahua hace lo propio en sus artículos del 33 al 35 y la de Campeche hace lo mismo en sus artículos del 109 al 113.

Por último, debemos mencionar que las constituciones estatales no se encuentran sujetas a otras leyes federales, distintas de la Constitución General.

III. RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:

1. **¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?**

Sí. En su artículo 40, la Constitución expresa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal.

2. **¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿Identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?**

Sí. El artículo 43 constitucional señala cuáles son las partes integrantes de la federación. En dicho artículo se establece una lista de 31 Estados y el Distrito Federal.

3. **¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?**

Sí. El mencionado artículo 40 constitucional señala que la República federal mexicana está compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios establecidos por la Constitución General.

En consonancia con esta misma idea de que los Estados son “libres y soberanos” en lo que toca a su régimen interior, el artículo 41 constitucional indica que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

4. **¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo ¿Pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?**

Los Estados no pueden federarse entre sí. De hecho, la fracción I del artículo 117 constitucional señala como prohibición de los Estados el celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado (“ni con las potencias extranjeras”, por cierto).

Por otro lado, sí existe la posibilidad de que los Estados establezcan estructuras comunes sin la participación de la Federación, y de celebrar convenios entre sí. Sin embargo, dicha posibilidad es más teórica que real. Durante décadas, el sistema federal altamente centralizado que hemos tenido, inhibió las relaciones horizontales entre los Estados que pudieran dejar fuera al gobierno federal. Además, como la federación acumula la gran mayoría de las facultades legislativas en las materias más diversas, en realidad casi no hay materia para convenios entre entidades federativas que pudiesen celebrar sin la intervención de la federación. Por último, como el poder financiero está de manera abrumadora en la federación, es difícil para los Estados emprender iniciativas a través de convenios entre sí, que dejen al margen al gobierno federal (y sus recursos financieros). Excluir a la federación implicaría falta de recursos para emprender las acciones previstas en el convenio respectivo.

5. **¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y -más o menos- acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿A cuáles?**

En diversos artículos, la Constitución General define de forma más o menos completa el régimen de descentralización. El artículo 124 contiene la cláusula de competencias residuales a favor de los Estados; el artículo 40 determina que el Estado mexicano es una República federal, basada en estados “libres y soberanos”; el artículo 41 amplía esta última definición; el artículo 73 define las materias que

son competencia del legislador federal; el artículo 115 establece bases de organización que deben seguir las constituciones locales así como bases relativas a la organización municipal; el artículo 116 establece más bases de organización que deben seguir las constituciones locales; los artículos 117 y 118 establecen prohibiciones para los Estados; el artículo 122 establece las reglas de organización del Distrito Federal.

Cabe aclarar que aparte de estos artículos constitucionales que son los centrales para definir el régimen de descentralización del sistema federal mexicano, hay otras disposiciones constitucionales que también son relevantes para definir dicho sistema, pero que sería prolijo señalar aquí. Sólo diré, en general, que existen normas constitucionales que establecen la “conurrencia” de federación, estados y municipios en relación con ciertas materias (tales como educación, salud, asentamientos humanos, equilibrio ecológico, deporte, entre otras).

6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?

El derecho a la autodeterminación o a la secesión de los Estados no está permitido por la Constitución.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. ¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?

Los Estados, como tales, no participan en la elección o cese del Jefe del Estado Federal.

Por otro lado, las relaciones entre el Jefe del Estado federal con los Estados corresponden a las facultades que como titular del poder ejecutivo federal tiene aquél. Esto se traduce, por ejemplo, en la suscripción de convenios de coordinación fiscal, convenios de coordinación en materia de salud, asentamientos humanos, educación, etc.

2. ¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Porqué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Como se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc.)? ¿Como se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?

En México existe un Senado, que de manera tradicional se ha considerado como cámara de representación de los Estados a nivel federal. Sin embargo, y a pesar de que la retórica política y parte de la doctrina sigue esta concepción tradicional, un sector importante de la doctrina constitucional en nuestros días considera que el carácter esencialmente “federalista” del Senado se ha desdibujado. Varios factores han contribuido a ello: en primer lugar, el sistema de elección de senadores ya no involucra a las legislaturas locales (como sucedía antaño); los senadores son ahora elegidos por sufragio universal y de manera directa. En segundo lugar, 32 senadores se eligen a través del sistema de representación proporcional, a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional; dichos senadores no tienen una vinculación electoral con algún Estado. En tercer lugar, los requisitos para ser Senador son exactamente iguales a los de los diputados, salvo el de la edad mínima (25 años al día de la elección en el caso de Senadores, 21 en el de diputados).

En cuanto a las facultades del Senado, podemos citar las siguientes:

- A. Participa en el procedimiento legislativo ordinario junto con la Cámara de Diputados. Un proyecto de ley se convierte en ley cuando es aprobado por ambas cámaras. Ninguna prevalece sobre la otra.

- B. El Senado no participa en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, pero sí en la aprobación de la Ley de Ingresos.
- C. Se requiere del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado (y también de la cámara baja), para la reforma constitucional (y además, el voto de la mayoría de las legislaturas de los estados).
- D. Sus facultades exclusivas (no compartidas con la Cámara de diputados) son:
 - a. Analizar la política exterior del Ejecutivo federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
 - b. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República, ministros de la Suprema Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
 - c. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otros países, por más de un mes, en aguas mexicanas.
 - d. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.
 - e. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
 - f. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.
 - g. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.
 - h. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, a partir de la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.
 - i. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la propia Constitución General.

El Senado está integrado por 128 miembros. 64 de ellos son elegidos en cada uno de los 31 Estados y en el Distrito Federal (dos por cada Estado y dos por el D.F.), a través del sistema de mayoría relativa. 32 son elegidos (uno en cada Estado y uno en el D.F.) como senadores de la “primera minoría” (o sea, corresponde el escaño al partido que en el Estado correspondiente obtuvo el segundo lugar en la votación). Finalmente, 32 senadores son elegidos por el sistema de representación proporcional, a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Todos los Estados tienen la misma representación en número de escaños y en términos de voto. Ningún Estado tiene una posición especial en esta Cámara.

Finalmente, los representantes de los Estados se agrupan no por su procedencia territorial, sino por “grupos parlamentarios”, es decir, por su identidad político-partidista.

3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿Tienen derecho a veto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)?

Las legislaturas de los Estados tienen la facultad de presentar iniciativas de ley en materias de competencia federal, según lo dispone el artículo 71 constitucional. No es necesaria su conformidad

para la aprobación de ningún tipo de leyes federales. Es decir, no tienen derecho a vetar ninguna ley federal.

- 4. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Como valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿Puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?**

El órgano jurisdiccional neutral garante de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados (y los Municipios), es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los Estados no pueden participar en el nombramiento de los Ministros de la Corte (salvo que consideremos que el Senado sea una instancia de representación territorial, lo cual, como ya lo apuntamos arriba, es un punto debatido).

En la etapa del sistema político que surgió después de la Revolución mexicana, dominado por el binomio Presidente-PRI y vigente por lo menos hasta el año 2000, sí podría hablarse de una cierta tendencia de la Suprema Corte a favorecer a la federación. Prueba de ello es aquella interpretación de la Corte que data de 1954, que en la práctica otorgó a la federación una capacidad tributaria ilimitada, al permitirle gravar toda base posible, independientemente y por encima de la regla de distribución de competencias establecida en el artículo 124 constitucional, según el cual todo lo no expresamente asignado por la Constitución a los órganos federales, es competencia de los estados.

Esta tendencia comenzó a variar hacia una actitud más equilibrada al inicio de los años noventa del siglo XX. En 1991, por ejemplo, la Corte admitió, contra la interpretación tradicional, que los municipios eran un “poder” y que como tal podían ejercer la acción de controversia constitucional contra los estados o contra la federación por invasión de su ámbito de competencias. En 1994 se produjo una reforma constitucional que modificó y fortaleció el mecanismo de defensa de la constitución que llamamos “controversias constitucionales”, a la par que se dieron pasos que apuntaron hacia el fortalecimiento de la Suprema Corte como tribunal constitucional (se redujo el número de Ministros de la Corte, para dejarlo en 11, y se creó el Consejo de la Judicatura Federal).

Hoy, la Suprema Corte es percibida como un órgano federal más independiente de las influencias ejercidas tanto por el Poder Ejecutivo federal como por el Poder Legislativo federal, y esta percepción de erigirse en un árbitro imparcial ha hecho que con mayor frecuencia se recurra a las controversias constitucionales por parte de los Estados, pero también (y sobre todo) de los municipios.

Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores no pueden intervenir en conflictos de competencia entre la Federación y los Estados. Esos conflictos están reservados para el instrumento de defensa de la constitución denominado “controversias constitucionales”, del cual conoce el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- 5. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿Puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente?**

Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?

El mecanismo que los Estados tienen para defender sus competencias son las llamadas “controversias constitucionales”, previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional. La acción pertenece al sistema de justicia constitucional, y es conocido y resuelto en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

En general podemos decir que la acción de controversia constitucional procede contra disposiciones generales (leyes o reglamentos) y contra actos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios que violenten el sistema de distribución de competencias entre estos órdenes de gobierno establecido por la Constitución General. No así frente a omisiones administrativas (También proceden las controversias constitucionales en casos de conflictos entre Ejecutivo y Legislativo federal; o entre alguna de las cámaras del Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal).

Asimismo, en relación con las controversias constitucionales, las garantías y la situación procesal de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los municipios son simétricas, puesto que todos ellos pueden impugnar disposiciones generales o actos de los otros.

Por otro lado, la Federación no dispone de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales, y la situación inversa tampoco ocurre.

Otra de las hipótesis planteadas por la fracción I del artículo 105 constitucional es la del conflicto que un Estado puede plantear frente a otro Estado ante la Suprema Corte de Justicia, por un asunto de competencias (hay otras hipótesis más, como por ejemplo, un municipio contra la federación o contra un Estado; o el Distrito Federal contra la Federación, un Estado o un Municipio; dos municipios diverso, entre otras).

Por su parte, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, adopta una fórmula abierta en cuanto a la determinación de la legitimación procesal dentro de las controversias constitucionales, al disponer que “El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.” Es decir, son las Constituciones y las leyes locales las que determinan qué órganos y en específico cuáles funcionarios están legitimados para ejercer las controversias constitucionales en defensa de los ámbitos de competencia de los Estados y de los Municipios.

Como ya se indicó líneas arriba, los municipios también tienen legitimación activa para iniciar controversias constitucionales, para defender su esfera de competencias definida por el artículo 115 constitucional, en contra de normas y actos federales y estatales.

Por último, conforme a las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, los gobernados pueden interponer el juicio de amparo en contra de actos de autoridad, sean leyes, reglamentos o actos, tanto federales como estatales, que contraríen el esquema constitucional de distribución de competencias del sistema federal mexicano, siempre que les causen agravio personal.

6. ¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos?

Los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal son elegidos a través de sufragio universal y directo de los electores de las respectivas entidades territoriales. El Presidente de las legislaturas locales es elegido por la mayoría de cada una de las legislaturas correspondientes. Finalmente, la designación de los presidentes de los tribunales superiores de justicia de cada Estado y del Distrito Federal, se da a través de procedimientos que generalmente involucran a una propuesta del gobernador y la aprobación de la legislatura estatal respectiva. La Federación no interviene en ninguno de estos procedimientos.

7. El poder judicial, ¿sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿cuáles son su composición y funciones? ¿quien asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? ¿en función de qué criterio? ¿las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿en qué casos?

En México existe un sistema judicial de “doble jurisdicción”. Es decir, por un lado están los tribunales federales, que resuelven asuntos de competencia federal y además que están a cargo de la justicia constitucional; y por otro lado están los tribunales estatales, que resuelven asuntos de competencia estatal.

Los conflictos de competencia entre tribunales de un mismo estado son resueltos por el tribunal superior de justicia del estado respectivo. Pero los conflictos de competencia entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal; entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal, son resueltos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia (hay dos Salas), según los disponen las fracciones VI y VII del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La selección y nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar de los tribunales estatales compete exclusivamente a los Estados, conforme a las reglas que establezcan las constituciones de cada uno de los Estados. Por lo general, el nombramiento de magistrados de los tribunales superiores de justicia de los Estados, está a cargo del gobernador quien requiere de la aprobación de la legislatura estatal. En cuanto al nombramiento de jueces de primera instancia, la tendencia general es que sean designados por consejos de la judicatura estatales. Y en cuanto al personal auxiliar, generalmente son los propios jueces quienes hacen las designaciones correspondientes. Las legislaturas de los Estados tienen la facultad de expedir leyes orgánicas de sus respectivos poderes judiciales, que establecen las reglas específicas para hacer este tipo de designaciones.

Existe un órgano de autogobierno del poder judicial federal, denominado “Consejo de la Judicatura”. Este órgano está compuesto por 7 miembros. Uno de ellos es el Presidente de la Propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (quien también preside el Consejo). Otros tres miembros son designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y los jueces de distrito (todos estos son integrantes de tribunales federales). Otros dos miembros son designados por el Senado y el último miembro es designado por el Presidente de la República. Las funciones del Consejo de la Judicatura son de orden administrativo y disciplinario. Se encarga de resolver sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. Asimismo, este órgano establece las bases para la formación y actualización de los funcionarios judiciales federales, y para el desarrollo de la carrera judicial.

Cabe mencionar que a nivel de los poderes judiciales locales se va imponiendo la tendencia a tener también consejos de la judicatura locales, con funciones parecidas a las del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación.

La provisión de medios materiales a la Administración de Justicia Federal corresponde a los otros poderes de la federación, es decir, al Presidente de la República y al Congreso de la Unión, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación que estos poderes diseñan y aprueban. Y en lo que respecta a los poderes judiciales estatales, dicha provisión corresponde a los gobernadores y las legislaturas estatales, a través de los Presupuestos de Egresos de cada uno de los Estados.

El criterio para la asignación de recursos a los poderes judiciales no es un criterio fijo. Es decir, no existe la obligación de asignarles un determinado porcentaje del presupuesto federal o estatal cada año. La asignación depende en su totalidad de la negociación política.

Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales de la federación (específicamente por los Tribunales Colegiados de Circuito), a través del llamado “amparo directo” o “amparo casación”. Toda sentencia de un tribunal superior de justicia que resuelva un caso de competencia estatal, aplicando una ley estatal (por ejemplo, un código civil o un código penal estatal), es recurrible en la vía del amparo directo ante un tribunal colegiado de circuito (que es federal). En realidad, este tipo de amparo se ha convertido en una tercera instancia por la que los tribunales federales pueden revisar las decisiones de los tribunales locales.

8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?

Los Estados, a través de sus legislaturas, pueden intervenir en el proceso de reforma constitucional. Para que haya reforma constitucional, se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, más la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales. Fuera de esa intervención no hay otra vía significativa de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación. Y tampoco se encuentra reconocida su participación o presencia en organismos federales que dispongan de relativa autonomía, aunque sí participan en cierto tipo de órganos consultivos que se han creado para coordinar acciones en ciertas materias, como en seguridad pública o en protección civil. Así, existe un Consejo Nacional de Seguridad Pública y un Consejo Nacional de Protección Civil en el que participan los gobernadores de los Estados.

9. Los Estados ¿Pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?

Algunos de los componentes territoriales han establecido mecanismos de democracia semidirecta. Tal es el caso del Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla, entre otros. En general, los mecanismos que han establecido en sus constituciones son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. No existen restricciones ni ningún tipo de poder de la Federación en este campo, por supuesto, siempre que dichos mecanismos permanezcan dentro del ámbito de competencia que corresponde a los Estados.

10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿Existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?

En la Constitución General de la República no existe ninguna previsión favorable a los Estados relativa a banderas, himno, idiomas, etc., que sean específicos de los Estados.

V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?

El sistema de distribución de competencias sí está fijado principalmente en la Constitución federal, y está garantizado a través del instrumento de la justicia constitucional mexicana conocido con el nombre de “controversias constitucionales” (referida líneas arriba). A su vez, este instrumento está establecido en sus bases generales en el artículo 105 constitucional.

2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?

La base del sistema deriva del artículo 124 constitucional, que a la letra dispone: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Se trata entonces de una fórmula de competencias residuales a favor de los Estados. Sin embargo, aparte de este principio general de distribución de competencias, existen otras disposiciones constitucionales que establecen un régimen de distribución distinto para ciertas materias.

Vista de manera aislada, la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema *rígido* de distribución de competencias. Según dicha fórmula, típica del llamado “federalismo dual”, pareciera que se configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la federación o a las entidades federativas. Dicha rigidez deriva, como se ha explicado por diversos autores, de la utilización que en dicho artículo se hace del adverbio “expresamente”, en virtud del cual se ha de entender que una facultad o pertenece a la federación, o bien pertenece a las entidades federativas.

Sin embargo, en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes: facultades atribuidas a la federación¹; facultades atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas²; las facultades prohibidas a la federación³; las facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (art. 117) como relativa (art. 118); facultades coincidentes⁴; las facultades coexistentes⁵; las facultades de auxilio⁶; y por último, las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷

En virtud de lo apuntado, hemos de reconocer que en México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre los dos términos de la ecuación del sistema federal. A pesar de

¹ Las enunciadas en el artículo 73 constitucional.

² Como la facultad expresa de regular el patrimonio de familia, establecida en la fracción XVII del artículo 27; o la tácita de darse una Constitución, que se desprende del artículo 41.

³ Como la del artículo 24, que le prohíbe dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión.

⁴ Mismas que tanto la federación como las entidades federativas pueden ejercer, y que pueden existir en una versión amplia (cuando tanto federación como estados pueden regular la materia en cuestión en pie de igualdad, como sería el caso del tratamiento de los menores infractores, según el párrafo 4º del artículo 18 constitucional) o en una versión restringida (que se da cuando se otorga a la federación o a los estados la facultad de fijar bases o criterios de división de la facultad en cuestión, como sería el caso de la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes a efecto de unificar y coordinar la función educativa entre la federación, los estados y los municipios, según la fracción VIII del artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73 constitucionales).

⁵ En las cuales una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a los estados, como en el caso de la materia de las vías generales de comunicación que compete a la federación, según el artículo 73, fracción XVI, lo cual deja para los estados la materia correspondiente a las vías locales de comunicación.

⁶ Cuyo ejemplo podía encontrarse en la función que las autoridades estatales debían realizar en auxilio de la federación en materia de regulación del culto religioso, según lo disponía el artículo 130 constitucional hasta antes de la reforma de 1992.

⁷ La cual, por ejemplo, ha reconocido la existencia de facultades “concurrentes” en materia tributaria.

ello, la matriz del esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas.

3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?

Como mencionaba en el punto anterior, el artículo 124 constitucional establece una regla sobre los poderes residuales en el sentido siguiente: las materias no asignadas expresamente a la federación se entiende que pertenecen a los Estados.

A pesar de esta provisión favorable a los Estados, debe mencionarse el hecho de que el ámbito de lo expresamente asignado a la federación es sumamente amplio. De hecho, muchas materias “nuevas” han sido consistentemente incorporadas en la lista de materias expresamente asignadas a la federación. Dicha lista se encuentra, principalmente, en el artículo 73 de la Constitución General. Y resulta que ese artículo es el que más veces ha sido reformado desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 que nos rige. Al momento, el artículo 73 mencionado lleva 45 reformas o adiciones.

4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?

No existe una regla de prevalencia del derecho federal en caso de conflicto entre ordenamientos, como es el caso de la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han discutido el punto, en relación con el artículo 133 constitucional, que establece la jerarquía de normas del sistema jurídico mexicano. Este artículo indica que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Si entendemos que “las leyes del Congreso de la Unión” son las leyes federales, entonces debemos entender también que tienen el carácter de supremas, y que por tanto prevalecen sobre las leyes de los Estados. Pero si consideramos que “las leyes del Congreso de la Unión” son ciertas leyes de rango constitucional, distintas de las leyes federales ordinarias, la consecuencia es que estas últimas y las leyes de los Estados tienen exactamente el mismo rango y jerarquía, por lo cual un conflicto entre ellas solamente puede entenderse en términos de un problema de competencia entre federación y estados.

La doctrina y la jurisprudencia no están bien definidas y han vacilado entre estas dos interpretaciones.

5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?

Aparte de las reglas mencionadas en el punto número 2 de esta sección, no existen otras reglas relativas a la distribución de competencias entre federación y Estados.

6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿Puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?

La Constitución General de México permite la “flexibilización” de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional, a través de la posibilidad de que la Federación transfiera funciones a los Estados (y los Estados a los Municipios), tal y como está previsto en la fracción VII del artículo 116 constitucional, a través de convenios. Asimismo, en la fracción III del artículo 115 constitucional se prevé la posibilidad de que los municipios celebren convenios con los

Estados para que éstos se hagan cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos que en principio corresponden a los municipios, o que se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Lo mismo se establece en la fracción IV del mismo artículo en materia de la administración de las contribuciones que en principio corresponden a los municipios.

Este tipo de convenios son comunes, por ejemplo, en materia tributaria, en Estados en que sus municipios no tienen ni los recursos, ni la capacidad técnica, ni la infraestructura para hacerse cargo del cobro y administración de sus impuestos (principalmente el impuesto predial). Por ello, mediante el convenio respectivo, los municipios suelen transferir al Estado funciones como: a) registro del padrón de contribuyentes; b) recaudación y resolución de recursos administrativos; c) funciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; d) determinación y liquidación de impuestos y derechos; e) notificaciones y cobranza; f) asistencia al contribuyente; g) valuación de los inmuebles.

7. En relación con las funciones públicas, ¿Hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?

Hay materias confiadas íntegramente a la federación, como la producción de energía eléctrica y nuclear; la explotación de hidrocarburos; el servicio de correo; y el servicio de telégrafos. Otros servicios públicos están confiados íntegramente a los municipios, como es el caso de agua potable, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales del municipio; limpia, recolección traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito municipal.

Y todo lo que no sea de competencia federal ni municipal, se entiende que pertenece a los Estados. Sin embargo, hay materias en las que se ha establecido la concurrencia de los tres niveles de gobierno, como se verá a continuación.

8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto)?

La técnica de las competencias concurrentes en el sentido que éstas tienen en la doctrina y jurisprudencia constitucional mundial (con el característico fenómeno del “desplazamiento”) no se reconoce en nuestro esquema federal. Sin embargo, el término de “facultades concurrentes” se utiliza en México para aludir a la situación por la cual una misma materia es compartida por los distintos niveles de gobierno, con base en las reglas establecidas por una ley federal. Tal es el caso, por ejemplo, de materias como la educación, salud, deporte, medio ambiente y asentamientos humanos. A guisa de ejemplo, podemos mencionar el texto del artículo 73 fracción XXIX-G, el cual señala que el Congreso de la Unión tiene facultades: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.” Redacciones parecidas se pueden leer para el caso de las otras materias aludidas, conocidas como “facultades concurrentes” pero en las cuales no se da el “desplazamiento” típico de las “competencias concurrentes” como son éstas entendidas en otros Estados federales.

9. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario ¿Donde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?

En el sistema federal mexicano no hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados.

Además, legislación federal no puede formalmente incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados.

10. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿La Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?

Sí existen ámbitos en los cuales la Federación puede fijar los principios, bases o directrices de la legislación de los Estados. Se trata de las materias que son objeto de las “facultades concurrentes” (tal y como se entiende este término en México, según explicamos en el punto número 8 de esta sección).

De esta forma, en materia de educación el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir las leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, “con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República” (art. 3º, fracción VIII constitucional).

En materia de salubridad, una ley expedida por el Congreso de la Unión es la que debe definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general (art. 4º, párrafo tercero de la Constitución General).

En materia de asentamientos humanos el Congreso de la Unión tiene facultades para “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.” (artículo 73, fracción XXIX-C constitucional).

En materia ambiental, el Congreso de la Unión tiene facultades: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”

En materia de protección civil, el Congreso de la Unión tiene facultades “Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil”. (artículo 73, fracción XXIX-I de la Constitución).

En materia de deporte, el Congreso de la Unión tiene facultades, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y municipios (artículo 73, fracción XXIX—J constitucional).

11. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado, ¿Puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?

La Federación sí dispone de Administración propia en el territorio de los Estados. En cada uno de ellos hay una “Delegación Federal” de cada una de las Secretarías de Estado (federales) existentes en México. El peso de estas “Delegaciones” es de bastante consideración en la vida de los Estados. Esto es así por el alcance de sus atribuciones, por la importancia de las materias en las que aquéllas se ejercen y por los recursos económicos que manejan.

En un esfuerzo de generalización, podríamos decir que las “Delegaciones Federales” en los Estados tienen las siguientes facultades: coordinar en el Estado respectivo las acciones y programas de la Secretaría en el Estado de que se trate; informar de los avances y resultados de dichas acciones y

programas; elaborar diagnósticos relativos a la problemática local; contribuir en las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de los Estados para el desarrollo de estos últimos; proponer, opinar y en su caso suscribir acuerdos o convenios de coordinación que se realicen entre la federación y los gobiernos de los Estados; otorgar permisos, licencias, autorizaciones de diverso tipo, y sus respectivas modificaciones, suspensiones, cancelaciones, revocaciones o extinciones; organizar y mantener registros e inventarios de diverso tipo.

Por otro lado, la Administración del Estado sí puede ejercer funciones que son federales, pero no bajo la forma de delegación o encargo de la Federación, sino a través de convenios, lo cual está permitido por la fracción VII del artículo 116 constitucional.

Quizás el ejemplo más común de este tipo de convenios se da en la materia fiscal. De esta manera, suelen firmarse “convenios de colaboración administrativa” entre la federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los Estados, para el efecto de que las funciones de administración de ciertos impuestos federales, sean realizadas por el Estado (los impuestos que suelen incluirse en estos convenios son desde el mismo Impuesto sobre la Renta y el IVA, hasta el Impuesto especial sobre producción y servicios y el Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos). De hecho, la colaboración puede alcanzar hasta a los municipios de los Estados, ya que estos convenios suelen incluir una cláusula por la que el Estado, con el consentimiento de la Secretaría de Hacienda, podrá ejercer total o parcialmente las facultades de administración transferidas a través de sus Municipios.

En el ejercicio de estas facultades, el Estado debe hacerlo en términos de la legislación federal. Asimismo, si bien en virtud de estos convenios los órganos del Estado no dependen jerárquicamente de la Administración, sí se da una relación por la que aquéllos tienen obligaciones como la siguientes: informar a la Federación sobre la probable comisión de delitos fiscales; depositar mensualmente a favor de la Tesorería de la federación, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior; rendir mensualmente ante la Federación, la “Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados”; y seguir las reglas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la Federación.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda tiene facultades como las que siguen: intervenir en cualquier tiempo para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados; formular querellas por delitos fiscales; tramitar y resolver recursos de revocación que presenten contribuyentes contra resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios; interponer recursos de diverso tipo contra resoluciones que sean adversas a los intereses del fisco (en relación con los ingresos coordinados); y de manera muy importante, ejercer las facultades de Planeación⁸, Programación⁹, Normatividad¹⁰ y Evaluación¹¹ de los ingresos coordinados.

La manera en que la Federación se asegura el control es, por un lado, por medio de la privación de los incentivos económicos que sufre el Estado que no celebra convenio o que celebrándolo no lo cumple. Dichos incentivos consisten básicamente en porcentajes de los ingresos coordinados, así como de multas en que los contribuyentes incurran. Por otro lado, en los convenios se establece siempre que la Federación tiene la facultad de tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las funciones transferidas al Estado a través del convenio respectivo, cuando éste incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el mismo (mediante aviso por escrito efectuado con anticipación). Asimismo, el Estado puede dejar de ejercer alguna o varias de las atribuciones transferidas, para lo cual deberá dar aviso por escrito a la Secretaría de Hacienda.

⁸ Significa precisar las prioridades y objetivos en materia de los ingresos y actividades coordinados y establecer los lineamientos de política y los mecanismos para su ejecución.

⁹ Implica la definición del proceso para determinar las metas y actos de fiscalización a realizar por el Estado.

¹⁰ Significa elaborar y expedir las disposiciones relativas a la administración de los ingresos coordinados, tales como instructivos, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general y criterios.

¹¹ Es el proceso mediante el cual se determinan por parte de la Secretaría de hacienda, el grado de avance en cada uno de los programas respecto de las funciones conferidas al Estado y sus Municipios, en materia de ingresos y actividades coordinados.

12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?

Los límites generales a las competencias de los Estados se establecen en los artículos 117 y 118 de la Constitución General. En el primero de estos artículos se establecen prohibiciones absolutas. Entre ellas destacan la que prohíbe a los Estados celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados de la Unión, así como con Estados extranjeros. Igualmente, no pueden los Estados acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado. Tampoco pueden gravar el comercio interior, ni establecer aduanas interiores, ni establecer contribuciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras; y no pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Por su parte, el artículo 118 se refiere a las prohibiciones relativas, es decir, actividades que no pueden realizar, salvo que cuenten con el consentimiento del Congreso de la Unión. Entre este tipo de prohibiciones se encuentran las siguientes: establecer impuestos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente ni buques de guerra; hacer la guerra por sí a algún Estado extranjero.

13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?

En primer lugar, mencionaré a las competencias de carácter fiscal, que al dar competencia ilimitada a la federación para gravar cualquier base tributaria posible, son el eje del poder financiero (y consecuentemente político) de la Federación.

En segundo lugar habría que mencionar la competencia en materia de hidrocarburos, que dan a la Federación control sobre un recurso estratégico y los cuantiosos ingresos provenientes de las exportaciones petroleras. También habría que mencionar, por cierto, la competencia en materia de energía eléctrica.

En tercer lugar, son importantes las competencias que la Federación, a través del Congreso de la Unión tiene, para legislar en materias como: comercio, intermediación y servicios financieros, laboral, energía nuclear, salubridad general, delitos federales, inversión extranjera, protección al consumidor, regulación de la competencia económica, telecomunicaciones, entre muchas otras.

14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?

Creo que las competencias estatales más importantes son las que se refieren a legislar en materia civil, procesal civil, penal y procesal penal.

15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?

La competencia federal en materia tributaria ha sido interpretada de manera particularmente extensiva. La “competencia tributaria ilimitada” que existe a favor de la federación (en el sentido de que puede establecer impuestos sobre cualquier base tributaria posible), es producto de la interpretación que la Suprema Corte ha hecho de la fracción VII del artículo 73 constitucional, mismo que a la letra dispone que el Congreso de la Unión tiene facultades: “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”. Este texto ha sido interpretado en el sentido de que el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer **todas** las contribuciones que sean necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, incluso aquéllas que se entenderían como de competencia estatal, si nos atuviésemos a la fórmula de competencias residuales a favor de los Estados establecida en el artículo 124 constitucional.

16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Como se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?

La Constitución no prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional. Tampoco confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales, sino que al contrario, lo prohíbe expresamente en la fracción I del artículo 117 constitucional.

Las entidades federativas no tienen personalidad jurídica ante la comunidad internacional. Sólo la federación la tiene y se obliga “hacia fuera” a través de órganos federales, como lo son el Poder ejecutivo federal y el Senado.

VI. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL

1. ¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿Cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?

La Constitución federal sí reconoce la autonomía municipal, en su artículo 115 (los términos empleados por dicho artículo son los que corresponden a el “Municipio Libre”). Por su parte, las Constituciones de los Estados también reconocen la autonomía de los Municipios, al referirse a dicha institución como “Municipio Libre”, y al organizarlos bajo el régimen establecido por las bases del artículo 115 de la Constitución General.

Los contenidos que definen la autonomía del “Municipio Libre” se desprenden del propio artículo 115 constitucional, a saber:

- a. Cada Municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley orgánica municipal de cada Estado determine.
- b. Las competencias que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercen por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no puede haber autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
- c. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y pueden manejar su patrimonio conforme a lo que indique la ley.
- d. Los ayuntamientos pueden aprobar, conforme a las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
- e. Los municipios tienen a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública (en los términos del artículo 21 constitucional), policía preventiva municipal y tránsito; y las demás que las Legislaturas de los Estados determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Asimismo, la fracción IV del artículo 115 constitucional dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda, misma que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan a su favor, y en todo caso: percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y

mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio.

Por otro lado, los Municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar, vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿Son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?

Los titulares del gobierno municipal son elegidos democráticamente por la población del municipio, a través de una elección popular directa. Sin embargo, hay que aclarar que hay constituciones y leyes electorales estatales, como la del estado de Oaxaca, que permiten que los municipios de composición indígena elijan a sus autoridades municipales a través de sus usos y costumbres.

3. Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?

En México, los Municipios se encuentran sujetos a diversos tipos de controles estatales.

- a. Las Legislaturas estatales pueden suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, y por alguna de las causas graves que la ley orgánica municipal respectiva prevea (en todo caso, debe respetarse la garantía de audiencia de los miembros del ayuntamiento).
- b. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados pueden designar de entre los vecinos del Municipio a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.
- c. Las legislaturas estatales están facultadas para expedir las leyes orgánicas municipales, en las que por disposición constitucional se establecen:
 - i. Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.
 - ii. Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.
 - iii. Las normas de aplicación general para celebrar convenios de diverso tipo con el Estado (relativos a la prestación de servicios públicos y en materia tributaria).
 - iv. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal

- considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria la solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por lo menos por las dos terceras partes de sus integrantes.
- v. Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.
 - vi. Emitir las normas sobre procedimientos de resolución de conflictos entre municipios y el gobierno del Estado.
- d. Las legislaturas de los Estados están facultadas para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, y para revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.
- e. Si bien la policía preventiva municipal está al mando del presidente municipal, la fracción VII del artículo 115 constitucional dispone que dicha policía acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. (y no sólo eso, sino que la misma fracción establece que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente).

Lo anterior nos permite afirmar que los controles que los Estados ejercen sobre los municipios son de legalidad, y no de oportunidad.

Ahora bien, los municipios mexicanos tienen la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que lesionen su autonomía. Esto se da a través de la acción de “controversia constitucional”, prevista en el artículo 105 constitucional, fracción I. Dicha acción se plantea ante la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por medio de esta acción, los municipios pueden proteger la esfera de competencias que constitucionalmente les corresponde, conforme al artículo 115.

El artículo 105 plantea en su fracción I las distintas hipótesis de controversias constitucionales de las que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre dichas hipótesis, varias involucran a los municipios. De esta manera, la Suprema Corte puede conocer de controversias constitucionales que se susciten entre: la Federación y un municipio; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos Estados; un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿Es una competencia federal o estatal? ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?

La definición del régimen municipal depende de:

- a. La Constitución (artículo 115) en el que se establecen las bases generales de organización, como las que mencionamos en el punto 3 de esta sección.
- b. Las leyes orgánicas municipales, expedidas por las legislaturas de los Estados, que deben atenerse a las bases de organización establecidas en el artículo 115 constitucional, y respetar el ámbito competencial que este último artículo atribuye a los municipios.
- c. Los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Por lo anterior, podemos afirmar que la competencia para definir el régimen municipal corresponde al Poder Revisor de la Constitución, a las legislaturas estatales y a los propios ayuntamientos municipales.

Salvo el caso en que el Ejecutivo Federal resida habitual o transitoriamente en un Municipio (hipótesis en la cual aquél tendrá el mando de la fuerza pública del lugar correspondiente), ninguna función o ámbito relativo al régimen municipal se encuentra reservado a la Federación.

Por otro lado, los Estados se reservan los ámbitos relativos al régimen municipal establecidos en diversas fracciones del artículo 115, según lo señalamos en el punto 3 de este apartado. Además, el propio artículo 115 y el 116 permiten que los Estados celebren convenios con uno o varios de sus municipios, para que sea el gobierno del Estado el que provea de manera temporal uno o varios de los servicios públicos que constitucionalmente les corresponden a los Municipios.

Asimismo, el único supuesto en que la Constitución general prevé la posibilidad de que la Federación pueda establecer relaciones bilaterales directas con los municipios, se encuentra en el artículo 115, fracción V, inciso i), al permitirse que los municipios pueden celebrar convenios con la federación para la administración y custodia de las zonas federales.

Finalmente, está claro que la federación sí puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto, dada la importancia de la inversión federal en el desarrollo de las distintas regiones del país.

5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿Existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?

En México no existen las llamadas "ciudades-Estado" (a la manera de Hamburgo, por ejemplo). Tampoco existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía.

6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿Existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? ¿Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?

Los Estados no pueden crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado. Ello está expresamente prohibido en el artículo 115, fracción I de la Constitución general.

Por otro lado, el Estado no puede fijar libremente sus límites territoriales. El artículo 45 de la Constitución general dispone que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta el momento de la expedición de la propia Constitución de 1917 aquéllos hayan tenido y aclara: "...siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos."

El artículo 47 de la Constitución se refiere en particular al territorio de uno de los Estados, el de Nayarit, al disponer que dicho Estado tendrá la extensión territorial y límites que comprende (es decir, que comprendía) lo que antes era el "Territorio de Tepic").

Si hubiere conflictos territoriales, una primera vía de solución podría ser un convenio entre los Estados, mismos que en cualquier caso deben contar con la aprobación del Congreso de la Unión. Si la

vía del convenio amistoso no funcionase, entonces podrían recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que resolviera el conflicto.

7. ¿Como se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿Deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?

Los poderes y competencias concretas de los municipios se definen en la Constitución, en su artículo 115, fracción III. Ellas abarcan funciones y servicios tales como:

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b. Alumbrado público.
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d. Mercados y centrales de abasto.
- e. Panteones.
- f. Rastro.
- g. Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución; policía preventiva municipal y tránsito.
- i. Y las demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Asimismo, los Municipios sí pueden prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales. Esto se puede dar por varios mecanismos, a saber:

- A. Los Municipios pueden ejercer funciones estatales por medio de una decisión de la Legislatura estatal respectiva, según lo previsto en el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional (tomando en cuenta las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, según referimos en el punto anterior).
- B. La fracción VII del artículo 116 constitucional permite la posibilidad de que la Federación y los Estados celebren convenios para que los Estados asuman funciones de la Federación, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.” A su vez, los Estados están facultados para celebrar convenios con sus Municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que la Federación haya transferido a los Estados a través de los convenios arriba mencionados.

Los convenios mencionados en el apartado B suelen emplearse en el ámbito tributario. Son comunes los llamados “Convenios de Colaboración Administrativa” en dicha materia.

En los casos mencionado en el apartado A, sí sería obligatorio para los municipios respectivos el ejercer funciones estatales, por medio de una decisión de la legislatura estatal respectiva.

Y en cuanto a la financiación de las funciones transferidas, se estará a lo que dispongan ya sea la ley estatal que ordena la transferencia al municipio, o el convenio celebrado con el Estado.

8. Los municipios y entes locales, ¿Tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuales carecen?

Los municipios sí tienen reconocida la potestad normativa, en la fracción II del artículo 115 constitucional. Según esta disposición, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo

con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de la jurisdicción territorial del municipio respectivo. Dichas normas han de versar sobre la organización de la administración pública municipal, el procedimiento administrativo, así como sobre las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de competencia del municipio.

VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- 1. En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?**

No hay en el orden normativo del sistema federal mexicano un principio de colaboración o de lealtad constitucional a la manera del *Bundestreue* alemán, o del *comity* de los EUA. Asimismo, en el federalismo mexicano, desde un punto de vista formal, no se considera que exista jerarquía entre Administraciones. Cada una tiene su propio ámbito de competencia y en caso de conflicto, éste no se resuelve por algún principio de prevalencia del derecho federal sobre el estatal, sino por el principio de competencia.

- 2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?**

La Constitución federal sí establece un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados. Son dos los mecanismos que integran este sistema de relaciones intergubernamentales. Uno de ellos se basa en la “conurrencia de facultades” establecidas en diversas materias, por el cual la federación, los estados y los municipios ejercen facultades sobre distintas porciones de la misma materia, con base en una “ley-marco” expedida por el Congreso de la Unión. Bajo estas “leyes-marco” es la federación quien define la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. Ejemplos de “conurrencia” se dan en materias tales como: asentamientos humanos, salud, educación, protección civil, medio ambiente y deportes. Asimismo, este régimen de “conurrencia” deriva directamente de varios artículos constitucionales, como el 3º fracción VIII, 4º, párrafo 3º, y 73 (fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J).

Otro mecanismo del sistema de relaciones intergubernamentales son los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre federación y estados, entre la federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente de la Constitución. De esta manera, el artículo 26 constitucional establece un sistema de planeación nacional del desarrollo, que el Ejecutivo Federal puede coordinar mediante convenios que celebre con los gobiernos de los Estados. Igualmente, el artículo 115 señala en su fracción III que los municipios pueden celebrar convenios con el Estado al que pertenecen para que éste, de manera directa o a través de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que le corresponde realizar a los municipios; o bien para que se presten o ejerzan de manera coordinada por el Estado y por el propio municipio. Igualmente, el inciso a), de la fracción IV del artículo 115 constitucional permite que los municipios celebren convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Por otro lado, los municipios pueden celebrar convenios con la federación para la administración y custodia de las zonas federales (art. 115, fracc. V, inciso i)).

Por último, la Federación y los Estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de aquélla, o la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”; y los Estados pueden celebrar convenios con sus Municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que mediante convenio la Federación hubiere transferido a los Estados (art. 116, fracc. VII).

Ahora bien, aparte de estas bases constitucionales que establecen un régimen de relaciones intergubernamentales, existe un buen número de leyes que determinan un régimen legal referido al mencionado tipo de relaciones. Entre ellas mencionamos, en primer lugar, las leyes-marco en las materias arriba referidas (Ley General de Educación, Ley General de Salud, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, Ley de Protección Civil, Ley General del Deporte). En segundo lugar, podemos mencionar la ley que deriva del artículo 26 constitucional, y que establece las bases para la celebración de convenios entre la federación y los estados en materia de planeación (ley de Planeación). En tercer lugar, nos referimos a la ley que deriva del artículo 21 constitucional, relativo al establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública (Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública). En cuarto lugar, hemos de mencionar a otras leyes que establecen la posibilidad de la suscripción de convenios de coordinación en materias diversas, que permiten la conformación de un régimen de colaboración entre los tres niveles del sistema federal mexicano: Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Desarrollo rural sustentable, Ley Federal de Turismo, Ley Federal de Vivienda, Ley Federal para el fomento de la microindustria y la actividad artesanal, Ley Forestal, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Población, Ley General de vida silvestre, Ley para la Coordinación de la Educación Superior, Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados.

¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?

Las relaciones intergubernamentales han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano, y sí han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Prueba de ello son los convenios de coordinación que pueden establecerse entre la federación y las entidades federativas en un buen número de materias, según señalamos líneas arriba.

Asimismo, la fracción VII del artículo 116 constitucional permite que la federación y los Estados convengan la asunción por parte de los segundos del ejercicio de funciones de la primera, así como la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.” De igual manera, dicha fracción permite que los Estados celebren convenios con sus municipios para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que la federación hubiere transferido a los estados, mediante los convenios arriba señalados.

Sin embargo, el grueso de las relaciones inter-gubernamentales se da con la intervención de la federación, y poco o casi nada se da bajo la forma de relaciones horizontales.

3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?

La legislación mexicana sí prevé la conformación de órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados, pero en la gran mayoría de ellos participa la federación.

A. Seguridad Pública:

En esta materia, la ley prevé la conformación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el Secretario de Seguridad Pública (quien lo presidirá); los gobernadores de los Estados, los Secretarios de Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, Procurador General de la República, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este Consejo es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre sus funciones se encuentran las siguientes: establecer los lineamientos de políticas generales en la materia; determinar medidas para el sistema nacional, con otros sistemas nacionales, regionales o locales; emitir bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales. Además, en los Estados se han de establecer Consejos Locales de Seguridad Pública y en los Municipios Consejos Municipales. Asimismo, la ley prevé la posibilidad de conformar órganos regionales e intermunicipales, para la coordinación de políticas en materia de seguridad pública entre estados o entre municipios, respectivamente.

B. Protección Civil:

La Ley General de Protección Civil prevé la integración de un Consejo Nacional de Protección Civil, de carácter consultivo en materia de planeación de la protección civil, integrado por el Presidente de la República (quien preside el Consejo), por 15 Secretarios del gobierno federal, por los gobernadores de los Estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Se trata de un órgano de consulta y de coordinación de acciones del gobierno federal para convocar, concertar, inducir, e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia a fin de alcanzar los objetivos del sistema nacional de protección civil. Asimismo, la ley prevé la conformación de consejos estatales y consejos municipales de protección civil.

C. Deportes

La ley prevé la conformación de una Comisión Nacional del Deporte, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, y que coordina el Sistema Nacional del Deporte. La Comisión es un órgano exclusivamente federal, pero el Sistema sí participan las dependencias de fomento al deporte de las entidades federativas. Entre las funciones del Sistema Nacional del Deporte destacan: proponer, elaborar y ejecutar las políticas que orienten el desarrollo del deporte en el ámbito nacional; impulsar los procedimientos para la mejor coordinación en materia deportiva; hacer propuestas para elaborar el programa nacional del deporte.

D. Educación:

La Ley General de Educación prevé la realización de reuniones periódicas convocadas y presididas por el Secretario de Educación Pública, para analizar, intercambiar opiniones, formular recomendaciones y convenir acciones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional.

E. Salud

La Ley General de Salud ha establecido el Sistema Nacional de Salud, coordinado por la Secretaría de Salud. En este Sistema participan todas las dependencias o entidades de la administración pública federal y local, que presten servicios de salud. La coordinación del Sistema Nacional de Salud corresponde al gobierno federal a través de la Secretaría de Salud, pero la Ley otorga a los gobiernos de las entidades federativas la facultad de “coadyuvar” en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema. Asimismo, la Ley determina que los gobiernos de los

Estados deberán planear, organizar, desarrollar en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, vinculados programáticamente con el Sistema Nacional.

F. Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal prevé diversos organismos en materia de coordinación, entre los cuales destaca la Reunión Nacional de funcionarios fiscales.

La Reunión Nacional se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y por el titular de Hacienda de los gobiernos de las entidades federativas. La reunión es convocada por el Secretario de Hacienda, y presidida por éste y por el funcionario de mayor jerarquía presente en la reunión, de la entidad federativa en la que se celebre la reunión. Esta Reunión, ordena la ley, deberá celebrarse por lo menos una vez al año. Entre sus funciones destaca la de proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, y a los gobiernos de las entidades federativas, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el sistema nacional de coordinación fiscal.

G. Conurbaciones

Por último, cabe señalar que en materia de conurbación, es decir, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos (que es una ley federal). La coordinación en esta materia se da a través de comisiones de conurbación en las que participan los distintos gobiernos involucrados, pero que por ley están presididas por el representante de la Secretaría de Desarrollo Social (del gobierno federal).

En la práctica, el peso real de estas instancias de colaboración horizontal es mínimo, dado su carácter predominantemente consultivo, y el predominio de las autoridades federales en los procesos de toma de decisiones en las materias respectivas, apuntalado por la desproporcionada fortaleza fiscal del gobierno federal.

4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?

Los municipios juegan un papel subordinado en el sistema de relaciones intergubernamentales, en cuanto a su participación en los mecanismos de coordinación y sistemas nacionales mencionados en el numeral anterior. Sin embargo, a través de convenios, pueden los municipios asumir funciones, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos que en principio corresponden a la entidad federativa, según lo permite la fracción VII del artículo 115 constitucional.

Por otro lado, la constitución permite que los Municipios, previo el acuerdo de sus Ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno o algunos servicios públicos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

En la práctica, esta posibilidad de asociaciones de municipios no es muy común, salvo el caso quizás de conurbaciones.

5. **¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?**

La participación de conjunta a través de entes dotados de personalidad jurídica no es común. Si acaso, se da a través de convenios y específicamente en relación con el manejo y resolución de problemas relacionados con las conurbaciones, en las grandes concentraciones urbanas del país.

VIII. RELACIONES FINANCIERAS

1. **¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias -impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?**

En materia de relaciones financieras del sistema federal mexicano, no rige la cláusula de competencias residuales a favor de los Estados. Esto es así, debido a que la Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo 73, fracción VII de una forma tal, que se entiende que la federación tiene competencia para gravar cualquier base que sea necesaria para cubrir el presupuesto de egresos de la federación (El texto de dicho artículo dispone que el Congreso de la Unión está facultado: “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”).

Por esta interpretación, la federación puede establecer no nada más los impuestos que expresamente le atribuye el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución, sino todo otro impuesto que sea necesario para cubrir el Presupuesto.

Los Estados, por su parte, pueden establecer los impuestos que no se atribuyan expresamente a la federación por el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución general. Sin embargo, y debido a la interpretación constitucional mencionada, se creó un espacio de empalme y confusión entre los impuestos no asignados expresamente a la federación (pero que ésta podía establecer por la interpretación del artículo 73, fracción VII arriba señalada), y los impuestos que se entendían reservados a los Estados, en virtud de la cláusula de competencias residuales del artículo 124 constitucional. El resultado fue el “caos fiscal”, que terminó con la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La esencia del Sistema de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los Estados ceden a la federación parte de sus poderes tributarios, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. En la actualidad todos los Estados han signado este tipo de convenios, lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes (el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado), sean establecidos y administrados por la Federación (a pesar de que no se señalen de manera expresa en el artículo 73, fracción XXIX constitucional, que es el artículo que establece la lista de impuestos que le corresponden a la federación). A su vez, esta situación ha hecho que la federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los Estados y de los Municipios en relación con la Federación.

2. **¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?**

Por prohibición constitucional expresa, los Estados no pueden 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.

Sin embargo, tanto los Estados como los Municipios pueden contraer obligaciones o empréstitos, pero sólo cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezcan las propias legislaturas locales en la ley respectiva, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

En la práctica, los gobiernos estatales y municipales suelen adquirir empréstitos de la banca comercial o de la banca de desarrollo (por ejemplo, como BANOBRAS). Además, hay evidencia que prueba que en muchas ocasiones, la deuda se contrae no para financiar “inversiones públicas productivas”, sino para compensar la falta de ingresos.

3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Como se articulan dichas transferencias?

Para responder a esta pregunta, sólo he podido encontrar datos de inicios de los años noventa. Según un estudio sobre el federalismo fiscal mexicano de Luis F. Aguilar, en 1991 las participaciones federales como porcentaje del gasto de los Estados. Se ubicaba alrededor del 50%. Es decir, de cada peso gastado por los Estados, 50 centavos provenían de las participaciones federales.¹² Sin embargo, hay que tomar en cuenta que esta es una cifra global, que no refleja el hecho de que algunos Estados tienen mayores ingresos propios por hacer un esfuerzo tributario mayor.

Dichas participaciones se articulan a través de una serie de reglas y fórmulas que integran el llamado “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, mismo que se describe en el siguiente numeral.

4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?

La base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que los Estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la federación, mediante un Convenio de Coordinación celebrado con el gobierno federal, a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos federales.

La ley prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. Los más importantes son:

Fondo General de Participaciones: compuesto por el 20% de la recaudación federal participable. Esta última está definida como la cantidad que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (la Ley de Coordinación Fiscal es más específica y extensa en la enunciación de una serie de fuentes de ingresos federales que no se incluirán en la recaudación federal participable).

Este Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente forma:

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- II. El 45.17, en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que recaudaron más.

¹² Aguilar Villanueva, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 130.

- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Estado, y éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren los numerales i y ii en el ejercicio de que se trate (criterio compensatorio).

Fondo de Fomento Municipal: integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los Estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Además, las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos específicos, tales como el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, o el impuesto sobre automóviles nuevos (de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura local respectiva).

Asimismo, pueden los Estados acordar con la federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre bienes que a continuación se mencionan: a. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas. B. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes mencionados, de la enajenación nacional. Por último, señala la ley que los municipios deberán recibir como mínimo el 20 % de la participación que le corresponda al Estado.

Cabe aclarar que el régimen legal de participación en ingresos federales no conlleva el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa para las entidades federativas ni para los municipios.

5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?

La Ley de Coordinación Fiscal prevé otro tipo de transferencias de la federación a los estados, que constituyen “aportaciones” de diverso tipo. Estas son definidas por el artículo 25 de dicha ley, como “recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, del D.F., y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley...” Con esas aportaciones se crean los fondos siguientes:

- A. Fondo de aportaciones para la educación básica y normal;
- B. Fondo de aportaciones para los servicios de salud;
- C. Fondo de aportaciones para la infraestructura social;
- D. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- E. Fondo de aportaciones múltiples;
- F. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos;
- G. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los criterios para fijar el importe de dichas transferencias dependen del tipo de fondo de que se trate.

Por ejemplo, en cuanto a la determinación del monto anual correspondiente al Fondo de aportaciones para la educación básica, se tomará en cuenta el registro de escuelas y de plantilla de personal, así como los recursos presupuestarios que con cargo al dicho fondo se hayan transferido a las entidades federativas el ejercicio anterior, pero no se establece una fórmula para la distribución de dicho fondo entre las entidades federativas, sino que se prevé una reunión de autoridades federales y estatales en

materia educativa para analizar las alternativas y propuestas sobre el empleo de los recursos bajo un criterio de equidad.

Por su parte, el monto del Fondo de aportaciones para los servicios de salud se determina tomando en cuenta factores tales como el inventario de infraestructura médica y de plantilla de personal; los recursos que con cargo a las previsiones para servicios personales y de gasto de operación e inversión contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a los Estados durante el ejercicio fiscal anterior, para cubrir el gasto en servicios personales, gasto de operación e inversión. Y con base en dicho monto, se aplica una fórmula (art. 31 Ley de Coordinación Fiscal) para determinar la distribución de los recursos a las entidades federativas. La fórmula toma en cuenta índices de mortalidad, de marginación, población, entre otros.

El Fondo de aportaciones para la infraestructura social se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable. Este fondo es distribuido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a una fórmula que toma en cuenta criterios de pobreza extrema. La idea es que las aportaciones de este fondo se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado en la pobreza extrema a nivel nacional.

Como comentario general, puede decirse que la definición de los montos de estos fondos y su distribución, se hace conforme a cálculos y fórmulas establecidas por la Ley de Coordinación Fiscal (de carácter federal). Cálculos que son realizados por autoridades federales, y en las que las autoridades locales coadyuvan proporcionando información y datos estadísticos.

Corresponde en última instancia a la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, hacer la labor de control y fiscalización de que los recursos así aportados se hayan destinado a los objetivos para los cuales se asignaron.

6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?

Los ingresos de los Estados que provienen de las participaciones en el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y de las participaciones en ciertos impuestos, no están condicionadas en cuanto a su gasto. Pero los ingresos que provienen de los fondos de aportaciones federales sí están condicionados.

El condicionamiento en algunos casos es genérico y en otros es más concreto. En el caso de los fondos de aportaciones en educación y salud, es genérico. Es decir, la ley indica que los recursos de dichos fondos habrán de aplicarse a los sectores de educación (básica o normal) y al de salud, respectivamente. Pero en el caso, por ejemplo, del fondo de aportaciones múltiples, los recursos deben destinarse exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de extrema pobreza.

La ley indica que todas estas aportaciones federales condicionadas serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Señala la ley también que en razón de lo anterior, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los artículos respectivos de la ley.

Recibidos los recursos de los fondos de aportaciones por las entidades federativas y los municipios, hasta su erogación total, el control y la supervisión del manejo de dichos recursos corresponderá en

una primera instancia a los órganos locales de fiscalización de las cuentas públicas, pero en una segunda y última instancia a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Resulta significativo el dato de que el monto de los Fondos de Aportaciones federales a las entidades federativas (que son fondos condicionados) ha sido mayor al de los recursos que provienen del régimen de Participaciones. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, por ejemplo, las Aportaciones fueron equivalentes a \$199,578,247,902.00, en tanto que las Participaciones ascendieron a \$194,084,700,000.00 (pesos mexicanos).

Por otro lado, y para darnos cuenta del grado de dependencia de las entidades federativas de los ingresos federales, podemos tomar a dos estados:

En un Estado relativamente desarrollado como el de Querétaro, las provisiones para el 2003 son las siguientes:

A. Ingresos propios.....	\$ 377,841,000.00
B. Participaciones federales.....	\$ 3,555,373,000.00
C. Aportaciones federales.....	\$ 4,498,409,000.00 ¹³

Por otro lado, en un Estado relativamente pobre, como lo es el Estado de Guerrero, los datos correspondientes al ejercicio fiscal 2002, son los siguientes:

A. Ingresos propios:.....	\$ 616,000,000.00
B. Participaciones federales.....	\$ 3,744,000,000.00
C. Aportaciones federales.....	\$ 10,071,000,000.00 ¹⁴

7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?

El principio de solidaridad fiscal entre los Estados se da a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y con la intermediación de las autoridades hacendarias federales. Dicho principio se manifiesta a través de los criterios compensatorios que se encuentran en las distintas fórmulas que deben aplicarse para definir la manera en que se han de distribuir los fondos federales participables o transferibles a las entidades federativas, y que toman en cuenta factores como los niveles de pobreza, marginalidad e índices de mortalidad de las distintas entidades federativas.

Victoria Rodríguez reporta que bajo la fórmula de distribución existente en la actualidad y vigente desde 1990, se generó un aumento real de 64% en las transferencias federales a los cuatro estados más pobres (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) entre 1989 y 1992, mientras que los demás estados recibían un aumento de 20% en promedio. El efecto global de la reforma de 1990 fue que la proporción de las transferencias a los tres estados más ricos (Nuevo León, Baja California y Distrito Federal), en comparación con las transferencias a los seis estados más pobres, se redujo de 3:1 en 1989 a 2:1 en 1992, lo cual ha provocado cierta fricción entre los estados más ricos del norte y la Secretaría de hacienda, al sentirse castigados por ser más prósperos y más eficaces recaudadores de impuestos y por contribuir más al fisco federal.¹⁵

¹³ Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el 2003.

¹⁴ Ley de Ingresos del Estado de Guerrero, para el Ejercicio fiscal de 2002.

¹⁵ Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 185.

8. La Federación, ¿Puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a los mismos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?

Las participaciones que corresponden a las entidades y municipios sí pueden ser retenidas y afectadas por la federación, para el pago de obligaciones financieras contraídas a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en el país, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (así lo permite el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal). Cabe aclarar que la mencionada ley no contempla ningún tipo de garantía de la cual puedan disponer los Estados en caso de que el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determine la retención y su afectación al pago de las deudas contraídas.

Lo que sí establece la Ley de Coordinación Fiscal es la posibilidad de que las entidades federativas recurran a la Suprema Corte de Justicia, en los casos en que, previa audiencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine su salida del sistema de coordinación fiscal, por incumplimiento de la ley o de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal celebrados entre la federación y los estados. En estos supuestos, la Secretaría de Hacienda puede también disminuir las participaciones al estado en cuestión, por el monto equivalente a los ingresos que hubiere recaudado en contravención al sistema de coordinación fiscal. Por último, los Estados también pueden recurrir a la Suprema Corte de Justicia, cuando se la Secretaría de Hacienda la que incumpla con la Ley de Coordinación Fiscal o los convenios respectivos (artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal).

9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?

La gestión, liquidación y recaudación de los tributos federales son realizados principalmente por órganos federales. La Secretaría de Hacienda cuenta con un órgano especializado denominado “Servicio de Administración Tributaria”, con presencia nacional, que es la instancia encargada de la recaudación federal. Por otra parte, las entidades federativas cuentan dentro de la estructura de sus Secretarías de Finanzas, con órganos especializados en la recaudación de los tributos locales. Esta es la regla general.

Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal permite que las entidades federativas y la federación suscriban “convenios de colaboración administrativa” por medio de los cuales las primeras puedan encargarse de la gestión, liquidación y recaudación de algunos impuestos federales. Entre estos destacan el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos; y el impuesto sobre automóviles nuevos. En ambos casos, los estados que celebren dichos convenios tendrán derecho al 100% de lo recaudado por concepto de dichos impuestos federales, estando obligados a distribuir entre sus municipios al menos el 20% de lo recaudado por los mismos.

Bajo otras regla, también pueden ser objeto de este tipo de convenio de colaboración la administración de otros impuestos, incluyendo al propio Impuesto sobre la Renta y el IVA.

Como ya hemos mencionado, suelen firmarse “convenios de colaboración administrativa” entre la federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los Estados, para el efecto de que las funciones de administración de ciertos impuestos federales, sean realizadas por el Estado. De hecho, la colaboración puede alcanzar hasta a los municipios de los Estados, ya que estos convenios suelen incluir una cláusula por la que el Estado, con el consentimiento de la Secretaría de Hacienda, podrá ejercer total o parcialmente las facultades de administración transferidas a través de sus Municipios.

En el ejercicio de estas facultades, el Estado debe hacerlo en términos de la legislación federal. Asimismo, si bien en virtud de estos convenios los órganos del Estado no dependen jerárquicamente de la Administración, sí se da una relación por la que aquéllos tienen obligaciones como las siguientes: informar a la Federación sobre la probable comisión de delitos fiscales; depositar mensualmente a favor de la Tesorería de la federación, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior; rendir mensualmente ante la Federación, la “Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados”; y seguir las reglas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la Federación.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda tiene facultades como las que siguen: intervenir en cualquier tiempo para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados; formular querellas por delitos fiscales; tramitar y resolver recursos de revocación que presenten contribuyentes contra resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios; interponer recursos de diverso tipo contra resoluciones que sean adversas a los intereses del fisco (en relación con los ingresos coordinados); y de manera muy importante, ejercer las facultades de Planeación, Programación, Normatividad y Evaluación de los ingresos coordinados.

La manera en que la Federación se asegura el control es, por un lado, por medio de la privación de los incentivos económicos que sufre el Estado que no celebra convenio o que celebrándolo no lo cumple. Dichos incentivos consisten básicamente en porcentajes de los ingresos coordinados, así como de multas en que los contribuyentes incurran. Por otro lado, en los convenios se establece siempre que la Federación tiene la facultad de tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las funciones transferidas al Estado a través del convenio respectivo, cuando éste incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el mismo (mediante aviso por escrito efectuado con anticipación). Asimismo, el Estado puede dejar de ejercer alguna o varias de las atribuciones transferidas, para lo cual deberá dar aviso por escrito a la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal también admite la posibilidad de que los municipios de los Estados participen con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes sujetos al régimen de “Pequeños Contribuyentes” (según lo previsto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, que es federal), siempre y cuando realicen actos de verificación que tiendan a detectar y fiscalizar a quienes tributen bajo el mencionado régimen. No obstante, para el caso de que los municipios pacten el auxilio de los gobiernos de las entidades federativas para realizar dichos actos de verificación, la recaudación proveniente de dichos contribuyentes se distribuirá de la siguiente forma: Municipios, 75%; Estados, 10%; y Federación 15%.

Hay que tomar en cuenta que los ingresos tributarios en cuya administración participan los Estados o los municipios, siguen siendo federales. Las autoridades estatales y municipales tienen la obligación de concentrar dichos recursos en la Secretaría de Hacienda e informar periódicamente de los recaudados; sin embargo, es posible que la Secretaría de Hacienda y el Estado respectivo acuerden un procedimiento de compensación permanente, para que el Estado retenga lo que le corresponde por concepto de las participaciones federales que le toque recibir.

10. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Como quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y Administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?

El porcentaje de gasto público total que correspondía a la federación, estados y municipios en 1991, fue de 86%, 11% y 2% respectivamente.¹⁶

¹⁶ Datos obtenidos del trabajo de Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 131.

11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad ¿Se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?

Existe en la actualidad descontento en las entidades federativas en relación con el sistema de relaciones financieras imperante. En la prensa diaria se puede percibir cómo los gobernadores de las entidades federativas, se manifiestan a favor de una reforma del sistema de coordinación fiscal del federalismo mexicano.

En general, se acepta que el sistema imperante no ha dejado de tener sus méritos en su evolución reciente. Por ejemplo, se ve como un punto positivo el hecho de que se hayan incrementado las transferencias federales a los estados, a través de los fondos de aportaciones integrados en el llamado “Ramo 33” del presupuesto de egresos de la federación; igualmente, se ve con beneplácito el incremento que se dio en el porcentaje del fondo general de participaciones (que ahora equivale al 20% de los recursos federales participables). Asimismo, se sigue reconociendo como un mérito del sistema imperante, el haber terminado con la “anarquía fiscal” que existía con anterioridad, si bien se observa de manera evidente que el costo consistió en aceptar a cambio una creciente centralización.

Sin embargo, hay malestar en cuanto al diseño general del sistema, que ha llevado a una gran centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal, generándose con ello la consiguiente dependencia financiera de las entidades federativas. Se alega, por ejemplo que los estados tienen una potestad legal muy limitada para establecer ingresos propios. Se considera, por tanto, necesario contar en los estados con potestades tributarias de impacto recaudatorio significativo (y que tales potestades estén previstas por la Constitución General, para contar con mayor certidumbre). Asimismo se ha considerado que es necesario entregar mayores responsabilidades y atribuciones a las entidades federativas no sólo en cuanto a los ingresos, sino también en cuanto al ejercicio del gasto, disminuyendo el condicionamiento en el manejo de una porción importante de las transferencias federales (los llamados fondos de aportaciones federales).

Por otro lado, la discusión pública y las propuestas generadas en esta materia tanto a nivel federal como a nivel local, parecen apuntar a una reforma constitucional y legal que sustituya la ley de coordinación fiscal por una ley de coordinación hacendaria. Con esta reforma, se trataría de organizar las finanzas públicas de México desde una perspectiva más integral, que incluya la coordinación a nivel del crédito y de la deuda pública. Se buscaría con ello que el gobierno federal intervenga para facilitar el acceso de estados; que las entidades federativas puedan obtener tasas de interés más bajas; que se les reconozcan más opciones para garantizar sus créditos, y que se encuentren modalidades para que las entidades y los municipios participen de los beneficios de los créditos adquiridos por el gobierno federal.

Por último, un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria buscaría diseñar herramientas para asegurar el equilibrio entre las partes; así como fijar bases para que en el sistema se mantuviera una comunicación institucional constante con el congreso federal, de manera que cuando se tuviera que legislar sobre alguna de las materias coordinadas, el Congreso de la Unión lo hiciera tomando en cuenta la coordinación intergubernamental, sus antecedentes, los programas y convenios de colaboración existentes, y las consecuencias favorables o desfavorables que afectaría a las haciendas locales.

12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?

La Federación no puede fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados. La fijación del monto de endeudamiento de los Estados y de los municipios es dejado por la Constitución general a las leyes que expidan las propias legislaturas de las

entidades federativas, al establecer que “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.” (artículo 117, fracción VIII de la Constitución general).

Por otro lado, tampoco fija la federación topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios).

13. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional? (Existencia de una Cámara (Senado) de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.) ¿Hay mecanismos de coordinación técnica? (p.ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.).

Los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno que existen en México, consisten en los consejos o reuniones periódicas que para tal efecto se forman o convocan, en materias tales como seguridad pública, salud, deporte, educación, protección civil, coordinación fiscal. Algunas de ellas sí tienen carácter político-institucional como es el caso de los Consejos; en otros casos no tienen tal carácter, como sucede en las reuniones convocadas por el Secretario de Salud (ver respuesta a la pregunta número 3 de la sección VII sobre Relaciones Intergubernamentales, de este cuestionario).

IX. LENGUAS O IDIOMAS

(Apartado reservado para aquellos sistemas que conozcan una realidad plurilingüe que cuente con algún tipo de reconocimiento legal)

1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles? A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?

La Constitución Mexicana de 1917 no reconoce más de una lengua oficial. Sin embargo, su artículo segundo manifiesta que México es una nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Asimismo, dicho artículo establece en su fracción IV que los pueblos indígenas tienen derecho a “Preservar y enriquecer sus lenguas...”

No obstante la mencionada disposición, a nivel federal no puede hablarse de igualdad o paridad del uso oficial de dichas lenguas por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación; ni de su uso privado. No se trata, a fin de cuentas, de otras lenguas oficiales. Además, ni la Constitución ni la legislación federal establecen derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos.

2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?

Como mencioné en el apartado anterior, la Constitución federal sí reconoce la existencia de otras lenguas aparte de la oficial, pero no como otras lenguas oficiales. Simplemente establece por una parte el derecho de los pueblos indígenas de preservar y enriquecer sus lenguas; y el deber de autoridades federales, estatales y municipales de favorecer la educación bilingüe e intercultural en las comunidades indígenas.

En México existen aproximadamente unas 60 lenguas indígenas.

3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿Podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?

Las Constituciones de los Estados no reconocen lenguas oficiales distintas al castellano, pero algunas sí reconocen la existencia de otras lenguas (como es el caso del artículo 16 de la Constitución del Estado de Oaxaca, que reconoce las lenguas de los pueblos indígenas asentados en el territorio de Oaxaca).

La Constitución federal no contiene ninguna norma relativa a la determinación de una “lengua oficial”. Pero a la vez ninguna de las Constituciones de las entidades federativas establece alguna “lengua oficial local”

Sin embargo, la Constitución federal contiene normas relativas a la educación, la cual es considerada como un servicio público en cuya impartición han de concurrir la federación, los estados y los municipios, según la distribución de competencias que haga el poder legislativo federal a través de una ley federal (se trata de la Ley General de Educación).

Ahora bien, en dicha ley, se establece en la fracción IV de su artículo 7º como un deber del Estado mexicano (en todos los niveles de gobierno): “Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional-el español-, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.” Esto significa que las autoridades educativas de los estados y de los municipios, al igual que las de la federación, tienen el deber de promover mediante la enseñanza, la lengua nacional, que es el español.

4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?

Puede afirmarse que el régimen lingüístico en la enseñanza establece una lengua nacional, pero acepta y promueve la existencia de otras lenguas (las de los pueblos indígenas).

Además de la disposición del artículo 7, fracción IV de la Ley General de Educación citada en el numeral anterior, existen otras normas en dicha ley que tienden a compaginar la enseñanza de la lengua nacional con las lenguas de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el artículo 38 de la Ley General de Educación establece que la educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país. Y para realizar dichas “adaptaciones”, dentro de la Secretaría de Educación Pública existe una Dirección General de Educación Indígena, encargada, entre otras cosas, de proponer normas pedagógicas, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos de evaluación del aprendizaje de la educación indígena, cuidando que tengan una orientación bilingüe-pluricultural que aseguren la formación integral de los alumnos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, así como también que protejan y promuevan el desarrollo de sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización (Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, artículo 27).

En las entidades federativas también existen autoridades educativas con funciones que tienden a realizar dichas “adaptaciones”.

5. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población? ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?

La problemática de las lenguas indígenas en México está vinculada con la separación cultural, con las diferentes cosmovisiones que sostienen por un lado la sociedad “mestiza” predominante, y por otro lado los pueblos indígenas. En todos los puntos de encuentro entre las instituciones de la sociedad “mestiza” y la sociedad “indígena” existen problemas de comunicación en el mejor de los casos, o prejuicios y discriminación, en el peor y más frecuente de los casos.

Sin embargo, las lenguas de los grupos étnicos no enfrentan, si se me permite la expresión, a uno o varios Estados, con otros Estados o con la federación. Más bien, dentro de cada Estado, hay lenguas de los pueblos indígenas que resisten, se enfrentan o ceden ante la “lengua nacional”, que es el castellano.

X. VALORACIÓN GLOBAL Y COMENTARIOS ADICIONALES

1. En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?

Creo que el “nivel de salud” de la descentralización política en México es no satisfactorio. La centralización política comenzó en nuestro país al menos desde el último tercio del siglo XIX; se acrecentó después de la Revolución mexicana de 1910 y a lo largo de todo el siglo XX se consolidó de manera creciente. La Constitución de 1917 vigente, fue durante dicho siglo constantemente reformada en el artículo relativo a las competencias de la federación (artículo 73, el más reformado de la Constitución), mismas que fueron creciendo al grado de incluir no sólo un gran número de materias, sino también las de mayor peso e impacto en la vida nacional. No fue sino hasta la década de los setenta del siglo XX en que se comenzaron a tomar algunas medidas descentralizadoras, pero siempre bajo la tutela y la batuta de la federación. Es decir, la descentralización que ha ocurrido, por ejemplo, en materia de salud y educación, ha ocurrido en la forma, en las materias, y dentro de los tiempos marcados por la federación.

En cuanto a la cuestión fiscal, la centralización es tan fuerte como nunca. La federación concentra arriba del 80% de los recursos fiscales totales. Ahora bien, es cierto que las transferencias de la federación a los estados se han incrementado paulatinamente desde finales de los ochentas, pero una gran parte de dichas transferencias (más del 50%, que son los llamados fondos de aportaciones) son recursos condicionados que los estados no pueden ejercer conforme a sus propios criterios y necesidades.

En suma, México es un Estado formalmente federal, pero realmente muy centralizado, en el que las entidades federativas tienen poco margen de maniobra. Patrón que se reproduce a nivel de las propias entidades federativas en relación con sus municipios (si bien en general los municipios grandes y urbanos han incrementado últimamente su peso relativo y poder de negociación dentro de los estados respectivos).

2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?

La principal reivindicación de los Estados tiene que ver con la modificación del sistema de coordinación fiscal: la centralización de recursos fiscales en manos del gobierno federal; la ausencia de bases tributarias estatales que sean exclusivas y se encuentren bien definidas; el condicionamiento de un monto importante de las transferencias federales a las entidades federativas.

En la actualidad, estas reivindicaciones no están satisfechas. Al grado de que un grupo de gobernadores ha formado una Conferencia Nacional de Gobernadores, cuyo principal propósito ha sido, hasta ahora, promover un cambio en las reglas del reparto de los recursos fiscales federales hacia las entidades federativas (sin que haya tenido mucho éxito).

3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?

Los principales riesgos tienen que ver con la posibilidad de que un proceso de descentralización política pudiesen llevar a una pérdida de capacidad del gobierno federal para el manejo de la macroeconomía (como de alguna forma sucedió en años recientes en Brasil). Otros tienen que ver con el diseño de fórmulas que tomen en cuenta las asimetrías que existen entre los estados que componen la Unión. No todos los estados tienen las mismas capacidades, los mismos recursos, la misma infraestructura. En ocasiones, las diferencias son abismales. Por ello, la descentralización no puede ser igual para todos, ni al mismo ritmo. Tendrán que encontrarse fórmulas para tomar en cuenta estas disparidades.

Las oportunidades de la descentralización pueden identificarse con un incremento en la eficiencia y en la legitimidad de la acción pública. Esto es así debido a que la descentralización acerca la toma de decisiones públicas a los lugares en donde se encuentran los problemas. La autoridad que decide, puede así estar mejor informada, y tener una mejor y más completa visión de los problemas y las posibles soluciones. Asimismo, la descentralización puede generar mayor cercanía entre la ciudadanía y los centros decisorios, y brindar mayor oportunidad de control, vigilancia e influencia ciudadana en el ejercicio de la autoridad.

4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?

Veo en el debate público nacional un gran nivel de insatisfacción en materia de federalismo fiscal. Gobernadores, senadores, diputados, partidos políticos nacionales, y por supuesto el propio gobierno federal, todos tienen ideas y propuestas cada vez más concretas acerca de cómo modificar el sistema de coordinación fiscal vigente. Entre dichas propuestas, parece perfilarse la que consiste en terminar con el poder tributario ilimitado de la federación, y sustituirlo con un sistema en que las bases tributarias de la federación y las de los estados estén perfectamente definidas (ya sea en la ley o incluso en la constitución). De esta manera, por ejemplo, los tres impuestos más importantes que son el Impuesto sobre la Renta, el IVA y el Impuesto especial sobre producción y servicios, podrían quedar como impuestos exclusivamente federales, en tanto que el resto podrían asignarse a las entidades federativas. Por otro lado, se propone que si se va a procurar establecer un sistema de relaciones financieras más equitativas entre federación y estados, se haga lo propio en la relación estados y municipios.

Asimismo, creo que las posibilidades de concreción real en el corto plazo no son muchas. El cambio en el sistema político mexicano, a raíz de la pérdida de la presidencia de la República por parte del PRI, ha alterado los parámetros y las orientaciones básicas que por mucho tiempo guiaron la política mexicana. En la práctica, esto ha significado una incapacidad para llegar a los consensos necesarios para aprobar reformas estructurales que el país necesita. Ahí están como ejemplo la reforma fiscal integral, la reforma al sector eléctrico, la llamada “reforma del Estado”, por mencionar algunas, y que no han avanzado. Una reforma de tal magnitud e importancia como la del federalismo fiscal enfrentaría esa misma problemática de falta de consenso y empantanamiento.

5. Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?

El sistema federal mexicano ha ido avanzando de manera muy lenta hacia una mayor descentralización; pero una descentralización arbitrada desde el centro, según los tiempos, los ritmos, las formas y en las materias indicadas por el gobierno federal. Así fue en los tiempos de los gobiernos priístas, y fue así como se llegó a un cierto punto de equilibrio. Sin embargo, al cambiar el sistema político, y al quedar “liberadas” un buen número de fuerzas (muchas de ellas locales) antes sujetas a los mecanismos de control centralizado del sistema político anterior, es probable que estemos en presencia ya de el inicio de la ruptura del equilibrio, lo cual habrá de marcar un nuevo impulso hacia una mayor descentralización. La Conferencia Nacional de Gobernadores arriba mencionada es una

manifestación de ese nuevo impulso descentralizador, que ahora proviene desde los estados, y no como antes, desde el centro.

6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?

No.

7. ¿Puede indicar cuáles son, a su parecer, las obras que, por sus características especiales (actualidad, profundidad, claridad, enfoque, documentación, prestigio), permitan adquirir un mejor conocimiento del sistema federal de su país?

Mencionaría las siguientes:

- A. Díaz Cayeros, Alberto y Jaqueline Martínez Uriarte, “Gobierno Local en México. Estudios Comparativos”, *Memoria del seminario del 1º de junio de 1998*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., (CIDAC), México, 1999.
- B. Hernández Chávez, Alicia, (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- C. Merino, Mauricio (comp.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.
- D. Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- E. Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2002.
- F. Ward, Peter y Rodríguez, Victoria, *New federalism and state government in Mexico: Bringing the States Back In*, LBJ School of Public Affairs, U.S.-Mexico Policy Series, núm. 8, Austin, Texas, 1999.