

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

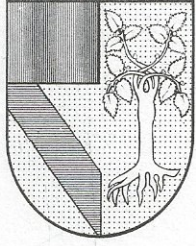
CAMPUS GUADALAJARA

JOSÉ FRANCISCO MACÍAS CALLEJA

**PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA
FEDERAL MEXICANO:
EL CONSEJO DE COORDINACIÓN FEDERAL**

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, Agosto de 2016.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. JOSÉ FRANCISCO MACÍAS CALLEJA
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **“PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA FEDERAL MEXICANO: EL CONSEJO DE COORDINACIÓN FEDERAL”**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduardo', is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

DR. EDUARDO ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ

Guadalajara, Jalisco. Mayo 19, 2016.

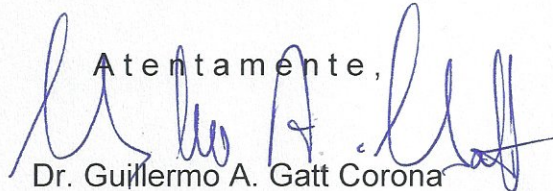
Mtra. Yurixhi Gallardo Martínez
Secretaria Académica de la Licenciatura en Derecho
UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Campus Guadalajara
P r e s e n t e ,

Estimada Mtra. Gallardo,

He leído cuidadosamente en mi carácter de Director de tesis, el documento titulado "**Propuesta de Reforma al Sistema Federal Mexicano**", que como trabajo de recepción profesional presenta el pasante en derecho **JOSÉ FRANCISCO MACÍAS CALLEJA**, tesis que en mi concepto y en los términos establecidos por la institución, reúne los requisitos previstos para un trabajo de tal carácter.

Por ello otorgo a dicha tesis mi VOTO APROBATORIO.

Sin más por el momento, me despido poniéndome como siempre a sus amables órdenes.

Atentamente,

Dr. Guillermo A. Gatt Corona

A toda mi familia, por quienes vale la pena hacer las cosas
A la tierra que me vio nacer: Guadalajara, Jalisco, México
A Dios, Quien me creó

Prólogo

El último año de mi formación profesional ha sido verdaderamente decisivo en mi vida como abogado. “En la entrega genuina e integral de la propia vida a una causa, reside la más vigorosa de las fuerzas que a ésta pueda brindársele”¹. Cada vez más he comprendido a profundidad los principios que deben inspirar el trabajo de todos aquellos que hemos tenido la gracia de cursar educación universitaria: el humanismo, que pone como centro de todo esfuerzo a las personas; el patriotismo, que es el amor profundo y sincero a la tierra que nos vio nacer; y el civismo, que conjunta el amor al prójimo y a la patria en la acción concreta en la *civitas*.

Resulta, para mí, un imperativo moral utilizar mi formación académica —guiada por los valores del humanismo, el patriotismo y el civismo— a una propuesta concreta para mejorar la vida de los mexicanos, en especial la de aquellos que más sufren por la pobreza y el crimen. Esta idea tiene que ser en verdad trascendente, un cambio de fondo para un sistema decadente, superado por la historia. Asimismo, mi fe me recuerda constantemente que “El amor de Dios (...) nos da el valor para trabajar y seguir en busca del bien de todos, aun cuando lo que consigamos nosotros (...) sea siempre menos de lo que anhelamos”².

Agradezco a todos mis profesores, en específico al Dr. Guillermo A. Gatt Corona, mi jefe y asesor de tesis, persona fundamental en mi transformación en abogado.

Agradezco también a mis compañeros y amigos con quienes estos cinco años he compartido aulas, noches de desvelo y momentos de fuerte trabajo mental.

Finalmente, agradezco a mis seis hermanos, mis padres, mi tía Raquel y mi abuela Francisca, quienes han estado presentes durante toda mi formación profesional y me han ayudado a ser un buen cristiano y un honrado ciudadano. También doy gracias a mis sobrinos Leonardo y Rodrigo, en cuyos ojos veo la razón para trabajar por el futuro. De manera muy especial, agradezco a Frida Fernanda Ahumada Loza, mi novia y amiga, mi compañera a lo largo de este camino universitario.

¹ GUZMÁN ERRÁZURIZ, Jaime, *Escritos personales*, Santiago de Chile, Fundación Jaime Guzmán Errázuriz, 2011, p. 29.

² BENEDICTO XVI, *Caritas in veritate*, México D.F., Editorial San Pablo, 2009, pp. 110-111.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	7
1. El federalismo en serio.....	13
1.1 Teoría del federalismo.....	13
1.2 Federalismo mexicano.....	23
A) Desarrollo histórico.....	24
B) Rasgos esenciales.....	33
C) Idoneidad del sistema federal para México.....	38
1.3 Realidad actual... ..	41
A) Nuevo federalismo mexicano.....	41
B) Problemáticas del federalismo actual.....	45
C) Panorama de las relaciones Estados-Federación.....	50
2. Para que México sea lo que es.....	54
2.1 Verdadero federalismo.....	54
2.2 Establecimiento de condiciones.....	57
2.3 Coordinación.....	59
2.4 Regreso de facultades.....	63
2.5 Solidez constitucional.....	67
2.6 Conclusiones preliminares.....	69
3. Un servicio público eficiente.....	71
3.1 Desarrollo histórico.....	73
3.2 Enfoque y método de reforma.....	76
3.3 Dificultades jurídicas de la propuesta.....	81

3.4 Reformas necesarias.....	88
4. Aprender de los demás.....	92
4.1 La Unión Europea.....	94
4.2 Antecedentes históricos.....	97
4.3 Estructura.....	104
4.4 El Consejo Europeo.....	109
4.5 El Consejo de la Unión Europea.....	111
4.6 ¿Qué se puede aprender de la Unión Europea?.....	116
5. Servir en conjunto al país.....	118
5.1 Justificación.....	118
5.2 Naturaleza jurídica.....	120
5.3 Composición.....	125
5.4 Facultades.....	126
5.5 Operación.....	127
5.6 Relación con el poder legislativo.....	130
5.7 Relación con el poder judicial.....	131
5.8 Reformas necesarias.....	134
Conclusiones.....	135
Propuesta.....	137
Bibliografía.....	144

INTRODUCCIÓN

*Des certaines démolitions se font,
et il est bon qu'elles se fassent,
mais à la condition d'être suivies de reconstructions.
Victor Hugo, Les Misérables*

México está cerca de celebrar el primer centenario de la constitución que estableció el sistema federal mexicano (1917-2017) tal y como lo conocemos; y cuando menos a nivel América Latina, México es de los pocos países con una norma constitucional que data de principios del siglo pasado. Países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela han renovado total o casi totalmente sus cartas fundamentales en los últimos 40 años; y esto no implica una pérdida de identidad nacional o del proyecto de nación, sino la necesaria y sana revisión del plan de trabajo en un mundo cada vez más dinámico. Por ejemplo, la República de Chile sustituyó la carta magna de 1925 en 1980, introduciendo realidades que habían sido ignoradas durante más de 30 años, como el concepto de derechos humanos introducido en la declaración universal de 1948³. De igual manera, a fin de renovar las instituciones para hacer frente a los retos que presentaba el nuevo milenio, se hizo un reordenamiento global del gobierno bajo el mandato del presidente Ricardo Lagos en el año 2005. Estas dos grandes reformas en el transcurso de 25 años se realizaron con una visión dinámica de la sociedad sin traicionar los valores que subyacen el texto.

En el contexto establecido, es imperativo que el pueblo retome su papel de poder constituyente⁴ y, guiado por la comunidad académica y representado por la comunidad política, realice un análisis minucioso de sus aciertos y errores, así como una re-sistematización del orden de gobierno para hacer de México el país que debe ser. Las simples modificaciones contingentes que se han realizado con el paso de los años son

³ Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile.

⁴ Por supuesto entiendo que el Constituyente Permanente (como lo denominaría Tena Ramírez) se conforma por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Mi reconocimiento al pueblo como auténtico poder constituyente parte de una concepción no positivista de quién ha de ser el que genere su constitución para que el Estado tienda objetivamente al bien común.

únicamente paliativos de los graves conflictos estructurales y legales de México, no son suficientes para asegurar el bien común, y han debilitado poco a poco la coherencia del texto constitucional.

La revisión jurídica explicada en el párrafo anterior se relaciona con muchos ámbitos: desde los principios sociales que inspiraron al constituyente en 1917 (fuertemente marcados, por ejemplo, en materia laboral⁵), pasando por las instituciones democráticas (como la recientemente añadida consulta popular) o las relaciones jurisdiccionales (abordando para este efecto la entidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional y la injerencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), llegando hasta la armonización de la concepción de derechos humanos (artículo 1º) con el resto del texto constitucional. De igual manera, en una revisión de este nivel debe hacerse tomando en cuenta la forma de Estado y de gobierno de México, con todas las implicaciones jurídicas y políticas que tiene ser una federación. Estas tareas no son sencillas, y es necesario que se realicen estudiando la ley en términos de bien común.

La situación del país hacia la segunda década del siglo XXI es preocupante y, retomando la atención del bien común como fin primordial del Estado⁶, es necesario realizar un *plan operativo de contingencia* más allá de simples debates o consideraciones teóricas sobre el deber ser del Estado mexicano. Este objetivo implica solucionar diversas cuestiones de carácter fundamental, por ejemplo, la repartición de los recursos públicos entre los diferentes organismos acorde a su función objetiva y su aportación al bien público, la despolitización —con la consiguiente profesionalización— del servicio público, la descentralización gubernamental, o el establecimiento de canales de comunicación eficientes entre los niveles federal y

⁵ En este sentido puede hablarse de los artículos 5º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sirve de sustento y ejemplo de la preocupación social en el contenido general de la Carta Magna, la siguiente reflexión sobre el primero de ellos: “El artículo 5º constitucional ha sido, sin el menor género de duda, el punto de partida de nuestro sistema social. (...) la acción de los jacobinos en el Constituyente de 1916-1917 estuvo a punto de darle un contenido de reglamento laboral (...) (y) después de las encendidas jornadas de los días 26, 27 y 28 de diciembre, se acordó constituir un capítulo especial, retirando el dictamen del artículo 5º y dando nacimiento al 123.”

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago *et al*, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Tomo I*, México D.F., Editorial Porrúa, 1995, pp. 57-58.

⁶ *Vid.* GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, México D.F., Editorial Porrúa, 2010, p. 299.

estatal. En este orden de ideas, el presente trabajo analizará una faceta del sistema mexicano que está íntimamente relacionada con el establecimiento de condiciones propicias para el desarrollo de las personas: las relaciones político-institucionales implicadas en el sistema federal.

Aunque algunos de los temas que se van a abarcar tengan que ver con derecho administrativo, debe especificarse que el centro de la investigación son las relaciones de poder que implica una federación y cómo organizarlas mejor para propiciar el bien común, por lo cual la materia relevante es el derecho constitucional (que evidentemente sienta las bases para el derecho administrativo), la teoría política y la teoría del Estado. En segunda instancia se podría hacer referencia a otros ordenamientos, especialmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe mencionar de igual manera que, aunque se haya establecido explícitamente que se tratarán temas de carácter político, este ejercicio no se plantea de ninguna manera establecer lo que sería de fácil acuerdo entre las fuerzas políticas del país. Los planteamientos legales que serán plasmados en las siguientes páginas son de carácter estrictamente técnico sobre las mejores soluciones, no estableciendo un proyecto partidista-electoral. En efecto, el espíritu de este desarrollo académico se presenta partiendo de lo que es jurídicamente posible con una visión teleológica del Estado; es decir, planteando de qué manera el Estado mexicano, desde su entidad subsidiaria, puede garantizar las condiciones para el correcto desarrollo de las personas.

A fin de presentar una propuesta verdaderamente funcional de reestructura es de utilidad tomar como base otros sistemas que hayan tenido éxito resolviendo dificultades parecidas a las que se están presentando al sistema mexicano. Para estos efectos, se partirá desde el modelo establecido en la Unión Europea para delinear cómo podría funcionar el nuevo modelo federal mexicano; tomando en cuenta algunos conceptos de federalismo alemán. El método a utilizar es el *derecho comparado*⁷ en

⁷ “Comparar el espíritu y estilo de diferentes sistemas legales, los métodos de pensamiento y los procedimientos que usan (...) tiene que ver con instituciones o problemas legales específicos, esto es, con las reglas usadas para resolver problemas actuales o conflictos de intereses particulares.” ZWEIGERT, Konrad & KÖTZ, Hein, *An Introduction to Comparative Law*, traducido del alemán por WEIR, Tony, Oxford, Clarendon Press, 1987, pp. 4-5.

un sentido amplio, seleccionando las regulaciones o instituciones que han sido funcionales en su contexto y podrían serlo en México: “La experiencia muestra que esto es hecho de mejor manera si el autor primero establece lo esencial de la ley extranjera relevante, país por país, y luego utiliza este material como base para una comparación crítica, resultando en conclusiones sobre la política legal correcta a adoptar, que puede involucrar una reinterpretación del propio sistema”⁸.

La Unión Europea (también referida en este trabajo como la “UE”) presenta un cambio fundamental en el paradigma de las relaciones internacionales como se habían manejado desde Westfalia en 1648 y con el cambio generado tras la Segunda Guerra Mundial, presentando una nueva opción para el desarrollo de las naciones y una nueva potencia en el panorama global que fue capaz de reconstruir las tierras que habían sido azotadas por la mayor guerra de odio de la era moderna y las transformó en una potencia internacional sin la cual no es posible imaginar el desarrollo global del siglo XXI.

Simplemente como dato estadístico, conviene señalar lo siguiente: según información del Banco Mundial del año 2014, la UE tuvo un INB per cápita⁹ de \$35,718.00 USD; mientras el de México fue de \$9,870.00 USD¹⁰. Guardando las debidas proporciones tanto de territorio como de población, parece evidente que el pueblo mexicano podría estudiar cómo ha influido la forma de cooperación entre los diferentes niveles de poder en la UE en estos resultados económicos, e intentar emularlos.

Con estas consideraciones, la presente investigación se desarrollará en cinco secciones o capítulos, trabajando de forma gradual lo que es necesario para las nuevas relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

En primera instancia, se realizará el planteamiento del problema desde dos perspectivas: la teórica o doctrinal y la pragmática o actual. La primera de ellas consiste en el análisis de lo que teóricamente es una federación, desde los rasgos esenciales

La traducción al español es del autor

⁸ *Ibidem* p. 6

⁹ Ingreso Nacional Bruto dividido entre la población media.

¹⁰ Banco Mundial. *Economía y crecimiento*. Washington, 2014.
<http://datos.bancomundial.org/tema/economia-y-crecimiento> Fecha de consulta: 11 de enero de 2016.

del federalismo, hasta los antecedentes históricos. En la segunda perspectiva, para encuadrar el problema de forma pragmática se buscarán establecer las características específicas que conforman el federalismo mexicano, tomando en cuenta su desarrollo histórico, la influencia norteamericana y centrándose en el constituyente de 1917. Por último, afinando la orientación del presente trabajo, se hará un breve listado del desarrollo político y constitucional reciente en torno al tema.

La segunda sección plantea el plan de reforma, es decir, contesta la pregunta: ¿Qué modificaciones constitucionales son necesarias para establecer las mejores condiciones de desarrollo en el siglo XXI? Contrario a la miopía que produce la hiperactividad legislativa —que considera que las simples modificaciones legales aisladas son suficientes para mejorar la situación de las naciones—, esta sección se trabaja de forma integral, pues la visión general del problema establecido en la sección anterior permite y requiere que la solución sea de igual talante. Lo que se busca es generar un plan de reestructura del sistema institucional para que se mejore de forma gradual y natural.

Teniendo el plan en abstracto, los siguientes capítulos tratarán las propuestas concretamente las primeras dos etapas del plan de reestructura: la profesionalización de la democracia y la cooperación efectiva entre los sistemas federal y estatal.

En este sentido, el siguiente capítulo presentará el análisis de la profesionalización de la burocracia, partiendo de las bases históricas en México y analizando diversas dificultades jurídicas y prácticas de una propuesta de esta envergadura, abarcando temas de no discriminación, respeto a los derechos laborales y el sistema federal.

Asimismo, a fin de sustentar el modelo de cooperación mediante un ejercicio de derecho comparado, en el siguiente capítulo se presentará el espíritu (es decir, los valores que inspiraron y guiaron su creación y desarrollo), las instituciones y las relaciones de poder implicadas en la Unión Europea, a fin de aprender lo que es posible trasladar *mutatis mutandis* al sistema mexicano reestructurado.

Por último, y con el fruto de las investigaciones desarrolladas en las secciones anteriores, se presentarán de manera concreta las conclusiones del estudio, así como

una propuesta clara de las primeras etapas de la reestructura constitucional y legal planteada.

En resumen, el presente trabajo de investigación versa sobre una propuesta de reforma del sistema mexicano centrándose en las relaciones político-institucionales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; para lo cual (i) se hará un planteamiento de la problemática; (ii) se presentará un plan de reforma; (iii) se analizará el tema de la profesionalización de la burocracia; (iv) se planteará un modelo de cooperación basado en las instituciones de la Unión Europea aplicables al caso; y (iv) se explicarán a detalle las primeras etapas de reestructuración.

CAPÍTULO 1. EL FEDERALISMO EN SERIO

Exigencia de principios es, o aceptar el sistema federal con todas sus ventajas y peligros, o renegar de él con franqueza, proclamando el imperio del gobierno central, (...)
Ignacio L. Vallarta, La cuestión de Jalisco

Como se adelantó en la introducción, este capítulo primero tiene como finalidad establecer cuál es la realidad de la problemática jurídica de las instituciones nacionales mexicanas, partiendo desde la teoría del federalismo, revisando las características del federalismo mexicano, y concluyendo con los desarrollos jurídicos y políticos recientes al respecto.

1.1 Teoría del federalismo

Antes de abordar el concepto del federalismo es necesario recordar lo que es el Estado, y para el caso es útil comenzar con la siguiente definición del maestro Héctor González Uribe:

1. Es una agrupación humana estable y permanente, basada en múltiples lazos de solidaridad.
2. Asentada en un territorio preciso y delimitado.
3. Dotada de un orden jurídico que puede imponerse aún por la coacción física.
4. Regida por una autoridad que supera a todas las que puedan tener los grupos sociales inferiores.
5. Unificada en torno a un fin común, distinto y superior al de cada uno de los miembros de la misma.¹¹

De estos datos se obtienen como características fundamentales del Estado (i) la población, (ii) el territorio, (iii) el orden jurídico supremo, (iv) la soberanía, y (v) el fin común. Para fines del presente estudio, los conceptos más relevantes son la soberanía y el fin común, mismos que se encuentran íntimamente relacionados.

¹¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *op. cit.* pp. 15-16.

Para comenzar, la soberanía es definida como “(...) la cualidad de independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Éste (sic) concepto, en su aspecto positivo, significa que la unidad de voluntad a la que corresponde la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate.”¹². No obstante, aunque la soberanía sea suprema desde el punto de vista ontológico, “(...) por estar referida al fin social más alto, que es el fin del Estado —el bien público temporal— ya no es absoluta, sino que es relativa al cumplimiento de ese fin y a las cosas que se requieren para alcanzarlo.”¹³.

Antes de continuar, es procedente hacer exponer el concepto de “Bien Común” (también conocido como “bien público temporal” o “bienestar humano generalizado”) de la manera que será entendido a lo largo del presente estudio, como lo define el académico Luis Recasens Siches:

(...) debemos interpretar el bien común como la suma de la mayor cantidad posible de bien para el mayor número posible de individuos —idealmente el desiderátum sería para todos—, y, además, como el conjunto de condiciones objetivas que hagan posible la realización de los fines de la persona, y la obtención de aquella máxima realización de los bienes individuales.¹⁴

Debe señalarse claramente que esta perspectiva del Estado no es unánime en la doctrina, pero ha adquirido fuerza con el paso del tiempo. Por ejemplo, Maquiavelo en el siglo XVI, al hablar del príncipe como detentador de la soberanía, estableció que “(...) al príncipe no le conviene dejarse llevar por el temor de la infamia inherente a la crueldad, si necesita de ella para conservar unidos a los gobernados e impedirles faltar a la fe que le deben (...)”¹⁵. Las posturas como esta sobre la soberanía, su ejercicio y sus fines han cambiado especialmente en el siglo pasado, tal y como se explica en el siguiente pasaje:

¹² HERMANN Heller, *La soberanía, contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, traducción al español de DE LA CUEVA, Mario, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 197 *Apud*. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *op. cit.* p. 342.

¹³ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *op. cit.* p. 336.

¹⁴ RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del derecho*, México D.F., Porrúa, 2008, 597.

¹⁵ MAQUIAVELO, Nicolás & NOURRISSON, J.F., *El Príncipe comentado*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998, p. 175.

La soberanía ya no es definida ni concebida en los mismos términos que tras la paz de Westfalia en 1648, cuando se le entendía en los términos absolutos a los que se refería Bodino, al definirla como el poder absoluto y perpetuo de una República. Ahora, los gobiernos no están totalmente escudados por principios de soberanía y jurisdicción local cuando realizan violaciones egregias de derechos humanos o de otra manera exponen a sus poblaciones a abusos generalizados o sistemáticos.¹⁶

Es por las razones expuestas que se establece la unión indisoluble entre soberanía y el bien público temporal.

Visto lo anterior, conviene de igual manera hacer referencia a la consolidación de la soberanía nacional en el documento fundamental del Estado por excelencia: la Constitución, de la cual puede predicarse en dos sentidos: formal y material.

En sentido formal se entiende usualmente (...) el documento legal, escrito, en el que se recoge, sistematiza y organiza el sistema político de un país, siendo su ley fundamental. (...) En cambio (...) en sentido material, nos referimos incluso en el lenguaje coloquial, a otras cosas: al funcionamiento real de una constitución, a las materias de que se ocupa, o a los aspectos esenciales de su contenido.¹⁷

Esta distinción es fundamental para el caso concreto que se analiza (el Estado Mexicano), pues es relevante para distinguir entre aquello que está dispuesto en el documento (por ejemplo, el sistema federal) de su aplicación práctica.

Entrando en materia, el federalismo es un perfil de los llamados “Estados compuestos” donde “(...) el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores (...)”¹⁸. En este sentido, “los estados miembros, (...) son (...) unidades territoriales decisorias particulares, en tanto el estado federal, de la misma manera que todos los estados unitarios, es, (...) una instancia decisoria universal.”¹⁹. Sirve también de sustento la siguiente definición propuesta por el doctrinista Enrique Cruz Covarrubias:

¹⁶ GATT CORONA, Guillermo Alejandro, *El Derecho de Guerra Contemporáneo: Reflexiones desde el pensamiento de Francisco de Vitoria*, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente & Universidad Panamericana, 2013, p. 88.

¹⁷ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, Editorial Porrúa, México D.F., 2005, p. 2.

¹⁸ *Ibidem* p. 403.

¹⁹ HERMANN Heller, *op. cit.* p. 215 *Apud.* GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *op. cit.* p. 345.

La federación es la asociación, o agrupación de individuos que tienen entre sí un vínculo cultural, social, político o económico cuya finalidad es obtener fines comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar. Una Federación no puede crearse por decreto, se construye a partir de la voluntad consciente de sus miembros que pactan la unión y mantienen una convivencia respetuosa y el reconocimiento de identidades y objetivos. (...) El régimen federal es una forma de gobierno que tiene como objetivo la descentralización administrativa, política, económica, social y la distribución del poder. Para algunos autores, el objetivo más importante de descentralización del federalismo es el de tipo político, ya que con la distribución nacional, regional y local se alcanza el equilibrio de las fuerzas del Estado.²⁰

Estas ideas sirven para complementar la noción de Estado Federal, donde los individuos (Estados) se unen para obtener fines comunes superiores: el bien común, que tiene mucho que ver con su propia supervivencia. Sin embargo, la unión no significa la pérdida de las individualidades y, por tanto, existe descentralización administrativa, política y económica.

Resulta conducente realizar una breve aclaración respecto al término “soberanía”. Tal y como lo establece el derecho internacional público, “La soberanía de los Estados implica que ningún estado tiene autoridad sobre otro: *par in parem no habet imperium* (entre pares no hay imperio)”²¹. Esta atribución estatal debe ser entendida en dos aspectos²²: (i) Interno, comprendiendo la libre determinación para regular su organización política, jurídica, social y comercial interna; y (ii) externo, es decir, independencia y autonomía en sus relaciones con los miembros de la comunidad internacional. Dicho lo anterior, es evidente que no puede decirse que los Estados miembros de una federación son soberanos, pues en su aspecto interno se encuentran limitados por disposiciones constitucionales²³, y no tienen representación en su aspecto externo. Es por esto que se hace énfasis en que las entidades federativas son *unidades decisorias particulares*, con una libertad de acción limitada. En este sentido, parece más acertado utilizar el término *autónomas* en lugar de *soberanas* para

²⁰ CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *Federalismo fiscal mexicano*, Editorial Porrúa, México D.F., 2004, pp. 3-4.

²¹ ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, México D.F., Oxford University Press, 2012, p. 175.

²² *Ídem*.

²³ En el caso mexicano, las limitaciones establecidas constitucionalmente abarcan desde la forma de gobierno hasta periodos para cargos de elección popular. *Vid.* Artículos 115-122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

definirlas, tal y como lo han propuesto diversos doctrinistas mexicanos, incluyendo al extinto Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo²⁴.

Por su forma de creación, podemos distinguir entre las federaciones surgidas de dos maneras²⁵:

- Mediante la unión voluntaria de diversos estados (*proceso centrípeto*); como los Estados Unidos de Norteamérica, que se formaron a través del acuerdo de las 13 colonias inglesas. En este caso, los Estados otorgan la soberanía al gobierno federal.
- Mediante la división del territorio de un estado unitario (*proceso centrifugo*); como los Estados Unidos Mexicanos, que se formaron dividiendo el territorio que había pertenecido al Virreinato de la Nueva España. En este caso, el Estado preexistente otorga cierto nivel de soberanía a los gobiernos de los miembros.

Aunque parezca una explicación simple, emerge un cuestionamiento grave al Estado federal: si la soberanía está definida como la independencia de la unidad decisoria universal efectiva, ¿pueden coexistir dos niveles de la misma al interior de un Estado? Si la definición de soberanía es cerrada al punto señalado, el resultado sería que realmente en alguno de los dos niveles no es plena. La clave esencial está en la misma definición: la supremacía de esa voluntad se expresa únicamente dentro del orden de poder de que se trate. Esto marca la diferencia entre dos esferas del ejercicio del poder, donde cada uno de los niveles podría, teóricamente, imponer sus decisiones.

Igualmente, retomando la relación de la soberanía con la finalidad del estado existe otra observación que hacer en los estados compuestos. Cuando un estado concede o transfiere parcialmente su soberanía a otro lo hace específicamente para el cumplimiento de ciertas finalidades específicas. Resulta relevante en este punto hacer referencia a la doctrina establecida por la sentencia del caso *Frontini* del Tribunal

²⁴ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, Editorial Porrúa, México D.F., 2000, p. 181.

²⁵ Vid. GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Editorial Limusa, México D.F., 2003, pp. 87-88.

Constitucional Italiano en 1970, que sostiene que cuando se conceden limitaciones a la soberanía estas son “(...) únicamente para conseguir las finalidades antes indicadas, y por tanto, debe excluirse que semejantes limitaciones (...) puedan, de cualquier modo, conllevar (...) un inadmisibles poder de violar los principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional o los derechos inalienables de las personas humanas (...)”²⁶.

Pasando a la práctica, a pesar de la definición redactada anteriormente, las federaciones son mucho más variadas en la práctica. Aunque muchos Estados se definen como tales, en realidad todos son muy distintos entre sí; pues, aunque conservan como rasgo mínimo la conformación de un estado mayor por un conjunto de unidades “soberanas” o “independientes” menores, prácticamente todas las demás características son diversas. Por ejemplo, aunque la India, Somalia y Argentina se definan como “federaciones”, existen diferencias fundamentales en la manera como abordan problemáticas claves en la vida nacional. La República de Argentina se divide en “provincias” que constitucionalmente gozan de un nivel sustancial de libertad en su régimen interior, contrastando con la obligación de sus gobernadores de “hacer cumplir la constitución y las leyes de la nación.”²⁷. Por otro lado, a pesar que la India se presente como una “unión de estados” que cuentan con instituciones que representan la división tradicional de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), el gobierno central es prácticamente absoluto, pues regula desde las características de los gobernadores hasta los territorios de los Estados miembros²⁸.

Aquí surgen muchos temas donde son evidentes las diferencias entre las federaciones: ¿Qué facultades “soberanas” conservan las sub-unidades federales frente al gobierno central? ¿Cuáles son sus atribuciones legislativas y judiciales? ¿Qué dependencia hay entre los distintos niveles de gobierno?

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Italiano, n°183/1973 del 27 de diciembre (ponente: Astuti), caso Frontini y otros contra Ministerio de Finanzas, *Giurisprudencia Costituzionale*, 1973, Tomo I, p. 2401 ss. *Apud.* RUIZ MIGUEL, Carlos, *Estudios sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2004, p. 30.

²⁷ Artículos 121 y 128 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁸ Artículos 3, 158, 162 de la Constitución de la India.

Antes de continuar, conviene establecer ciertos conceptos al respecto de la distribución de facultades entre la federación y los Estados. Como se mencionó anteriormente, las federaciones se forman de dos formas: centrípeta y centrífuga. De estos procesos dependen en gran parte la repartición de las atribuciones, especialmente por la preexistencia o inexistencia de estructuras estatales autónomas. En la primera de ellas, los Estados ceden a la federación de forma expresa únicamente las atribuciones esenciales para su funcionamiento; mientras en la segunda, es la federación quien desincorpora facultades centrales en favor de las subunidades²⁹.

Con un panorama tan amplio entre manos, teniendo en mente que el presente estudio se encuentra enfocado al federalismo mexicano, se abordará el modelo en el que está basado: los Estados Unidos de Norteamérica, que existen de esta forma después de la suscripción de la Constitución de 1789³⁰.

Aunque existen muchos elementos que caracterizan a este modelo federal — como la división del poder legislativo en dos cámaras, la existencia de un territorio federal, un poder ejecutivo personal y una lista taxativa de atribuciones al gobierno central—, la cuestión subyacente es un tema de soberanía, como lo expone magistralmente Alexis de Tocqueville: “Se trataba de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y proveer sus necesidades generales.”³¹. La concepción es clarísima: las atribuciones del Estado federal se desprenden de una concesión expresa por parte de las preexistentes 13 Colonias, y es necesario establecer un sistema jurídico tal que delegue la mínima cantidad de poder al centro. Dicho con otras palabras, los padres fundadores buscaron establecer la federación aplicando el principio de *subsidiariedad*, según el cual el Estado “(...) debe intervenir sólo en forma supletoria (...) y no dedicarse a organizar y proteger a la población de tal manera que le quite su iniciativa y su libertad. Lo que

²⁹ Vid. GARCÍA CAMINO, Bernardo y GARCÍA RAMÍREZ, César, *Teoría Constitucional*, México D.F., IURE Editores, 2006, pp. 158-160.

³⁰ De hecho, de las constituciones en vigor, la norteamericana es de las más antiguas del mundo.

³¹ DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, traducción al español de CUELLAR, Luis R., México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 118.

puede hacer el inferior no tiene por qué hacerlo el superior, más que en el caso en que se pueda producir un daño al bien de la colectividad.”³².

La problemática no es sencilla, sino que requiere un estudio serio sobre la realidad nacional, su ordenamiento jurídico, su pasado... En resumen, una reflexión sobre el proyecto y espíritu de la nación. Para las 13 Colonias —como debería ser para cualquier Estado— un elemento fundamental de su plan fue una concepción personalista del estado por encima de las preocupaciones políticas de los gobiernos, tal y como lo expresó James Madison en El Federalista XLV:

¿Fue, entonces, la revolución americana efectuada, la Confederación Americana formada, fue la preciosa sangre de miles derramada, y la duramente ganada riqueza de millones desperdiciada, no para que el pueblo americano pudiera gozar de paz, libertad y seguridad; sino para que los gobiernos de los Estados individuales pudieran conservar cierta extensión de poder y ser colmados de ciertas dignidades y atributos de la soberanía?³³

En conjunto, el modelo estadounidense instituye dos niveles de soberanía que coexisten partiendo del principio de subsidiariedad³⁴ orientado hacia el bien público general.

Llegado a este punto conviene recordar que el tema fundamental de este trabajo de investigación son las relaciones político-institucionales implicadas en el sistema federal. Teniendo en mente los antecedentes establecidos en los párrafos anteriores, así como las consideraciones al respecto del concepto de la soberanía, hablaremos brevemente sobre la forma en que se han abordado las relaciones entre los Estados miembros y el federal (uno de los aspectos que más varían de país en país) específicamente en dos sistemas: el estadounidense y el alemán.

Según la configuración estadounidense, el método de repartición de los senadores entre los estados³⁵ es suficiente para asegurar que los Estados miembros

³² GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *op. cit.* p. 299.

³³ MADISON, James *et al*, *The Constitution of the United States of America and selected writings of the founding fathers*, Nueva York, Barnes & Noble, 2012, p. 458.

La traducción es del autor.

³⁴ Conviene ver cómo gran parte de los debates tuvieron que ver con la definición de las facultades del gobierno federal. *Vid* MADISON, James *et al.*, *op. cit.* pp. 431-477.

³⁵ Dos senadores por Estado, dando lugar a una representación igual en esta cámara legislativa (artículo I, sección III, párrafo I de la Constitución de los Estados Unidos de América).

participen de la soberanía en el sentido de la formación de la voluntad general. Sin embargo, en opinión de quien escribe, esto funciona correctamente en el contexto norteamericano no sólo por el diseño estructural, sino por la propia actitud dinámica de los ciudadanos que fortalece a los Estados miembros frente a las instituciones federales: “El habitante de los Estados Unidos aprende desde su nacimiento que hay que apoyarse sobre sí mismo para luchar contra los males y las molestias de la vida; no arroja sobre la autoridad social sino una mirada desconfiada e inquieta, y no hace un llamamiento a su poder más que cuando no puede evitarlo.”³⁶.

Por su parte, la República Federal de Alemania se funda bajo la llamada “Constitución de Bonn” de 1949, firmada en el contexto de la postguerra. El territorio alemán se encontraba destruido, dividido y sometido a la supervisión de las naciones vencedoras; y los constituyentes debían decidir cómo organizar el estado para hacer frente a la reconstrucción y desarrollo de la segunda mitad del siglo XX. Dado el desarrollo del país desde finales del siglo XIX (el Imperio Alemán del Canciller von Bismarck y el emperador Guillermo II y la Constitución de Weimar de 1919), Alemania ya estaba encaminada hacia un régimen federal. Sin embargo, dadas las características específicas del país, para ellos fue claro que la participación de los *Länder* (Estados miembros) en la soberanía federal tenía que involucrar los aspectos operativo y legislativo. En efecto, mientras el *Bundestag* (la cámara baja del congreso) representa a la ciudadanía y tiene un rol meramente legislativo, el *Bundesrat* (la cámara alta del congreso) representa a los estados en la formación de las leyes y en la administración de la federación³⁷;

(...) limitando así las facultades del gobierno federal y del *Bunderstag*, (...) un elemento de contención del poder y con ello, tendencialmente, de protección de la libertad. (...) además, (...) desempeña también una función política, puesto que participa como órgano de la federación, en el proceso de formación de la voluntad federal respecto de asuntos de notable trascendencia.³⁸

³⁶ DE TOCQUEVILLE, Alexis, *op. cit.* p. 206.

³⁷ Artículo 50 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

³⁸ BRENDA, Ernst, *et al*, *Manual de Derecho Constitucional*, traducción al español de LÓPEZ PINA, Antonio, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2001, p. 629.

Además de la consideración institucional explicada en el párrafo anterior, la Constitución de Bonn introduce varios conceptos relevantes para una comprensión más profunda del federalismo, mismos que se explicarán a continuación:

- Principio de homogeneidad. La constitución federal debe “(...) garantizar un mínimo de homogeneidad entre constitución federal y constituciones regionales.”³⁹. La trascendencia de este axioma radica en que el constitucionalismo de los miembros de la federación es libre en tanto cuente con un mínimo de semejanza con los otros a fin de conservar la seguridad de la Unión.
- Aplicación de las leyes federales. A fin de conservar en mayor extensión la soberanía estatal, los *Länder* se encargan de la aplicación de las normas globales en su territorio⁴⁰.
- Principio de lealtad federal. “(...) el entramado federal sólo puede funcionar si todos los participantes guardan con carácter general en su conducta un mínimo de consideración hacia los demás; consideración que puede significar también prestar un apoyo positivo.”⁴¹. En la práctica, esto se traduce en que los *Länder* tienen la obligación, por ejemplo, de prestar asistencia a la federación o de tomar en cuenta la estabilidad macroeconómica en la realización de presupuestos.

Debe señalarse que este principio aplica por igual a la federación y a los *Länder*, pero no puede alterar las competencias constitucionalmente establecidas⁴².

- Federalismo cooperativo. Existe apertura para sistemas de cooperación entre la federación, *Länder* y municipios, lo cual implica un trabajo gubernamental más activo y dinámico. Por ejemplo, la Conferencia de Presidentes Regionales “Elabora planteamientos comunes para la política de los *Länder* respecto de la federación y se ha convertido en un eficaz y duradero vínculo entre ellos.”⁴³.

³⁹ *Ibidem* p. 627.

⁴⁰ *Ibidem* pp. 629-630.

⁴¹ *Ibidem* p. 633.

⁴² *Ibidem* pp. 634-636.

⁴³ *Ibidem* p. 667.

No obstante, al respecto del federalismo cooperativo es necesario tomar en cuenta la siguiente acotación:

No suscita dudas la legitimidad constitucional de instituciones conjuntas que únicamente desempeñan funciones consultivas o suponen una mera forma de cooperación administrativa, siempre y cuando la cooperación de los *Länder* se produzca en el marco de sus propias competencias. En cambio, no son constitucionalmente pacíficas las formas de cooperación consistentes en crear una persona jurídica nueva con potestad propia y atribuirle el desempeño de cometidos públicos para varios *Länder* y con efectos jurídicos inmediatamente vinculantes para los ciudadanos (...).⁴⁴

En resumen, el Estado federal es un tipo de Estado compuesto, donde los elementos de soberanía y finalidad juegan un papel fundamental de su definición, pero muchos de los aspectos prácticos varían de país en país.

1.2 Federalismo mexicano

De conformidad con el artículo 40 constitucional los Estados Unidos Mexicanos se encuentran organizados en “(...) una República representativa, democrática, laica⁴⁵, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.⁴⁶”.

La finalidad del presente apartado es revisar (i) las causas y procesos históricos que llevaron a México a constituirse de esta manera; (ii) los rasgos esenciales del nuevo estado federal; y (iii) la idoneidad de esta decisión.

⁴⁴ *Ibidem* p. 668.

⁴⁵ La palabra “laica” fue incluida en el artículo mediante el “Decreto por el que se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 y fue la primera reforma a dicho precepto desde 1917; es decir, en 95 años el primer elemento que pareció relevante agregar al modelo fue la separación de la Iglesia y el Estado. Esta es una prueba de lo arraigado que se encuentra ese concepto en la mentalidad política mexicana.

⁴⁶ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A) Desarrollo histórico.

Antes de analizar el desarrollo histórico, es necesario señalar que es imposible abarcar la riqueza y complejidad de la historia político-institucional de México (de la cual podría escribirse una biblioteca entera) en la siguiente exposición. Lo que se presenta a continuación tiene como finalidad únicamente presentar un pequeño resumen de los sucesos más importantes en la disputa entre el centralismo y el federalismo en la nación mexicana.

México se ha debatido entre las formas de Estado prácticamente desde su independencia de España en 1821. El Primer Imperio Mexicano encabezado por Agustín de Iturbide duró apenas 10 meses, cuando fue derrotado por el Plan de Casa Mata dirigido por Antonio López de Santa Anna⁴⁷.

Después de la caída del imperio, México sufrió de continuas guerras e inestabilidades políticas, económicas e institucionales; relacionadas en gran medida con la ausencia de unidad nacional, política y militar alrededor de un proyecto de desarrollo lo suficientemente bueno para el país. Las principales etapas concernientes al tipo de régimen estatal son las siguientes:

- El Primer Imperio Mexicano, dirigido por el Emperador Agustín I, fue el comienzo de la vida independiente de México lograda con el Plan de Iguala que

(...) encontró el remedio buscado durante veintidós años para lograr la separación de España sin que tal separación significara el derramamiento de sangre de los habitantes de la América Septentrional, ni la pérdida de la riqueza material del reino. Fueron estas bases, estos principios y este discurso (como ahora se dice) el que sirvió para consumar la independencia, no los contenidos de la Constitución de Apatzingan, en el Acta de Independencia jurada en Chilpancingo años atrás, o en otros documentos de la época.⁴⁸

La efímera vida del Imperio fue regida por el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, que es explicado sucintamente por el maestro Marcos del Rosario Rodríguez con las siguientes palabras:

⁴⁷ LUNA MEDEL, Olivia, *Los gobernantes de México*, México D.F., Editorial Universo, 1988, pp. 120-121.

⁴⁸ GÓMEZ FREGOSO, Jesús, *La historia según Chuchín. Perspectivas de una vida*, Zapopan, ITESO, 2003, p. 91.

Siendo una ley transitoria, ya que su fin era organizar al Imperio Mexicano mientras se expedía una Constitución definitiva por la Junta Nacional Instituyente, el reglamento contenía una cláusula de primacía, que le permitía constituirse como el ordenamiento supremo por encima de cualquier otro. Pese a que no era en sí una ley fundamental en sentido formal, sí ejercía la función como tal de modo material. (...) Del mismo modo, la supremacía del presente documento se manifestó al momento de desconocer y dejar sin efecto la Constitución de Cádiz de 1812, la cual era —formalmente hablando— el texto constitucional que permanecía vigente (...)⁴⁹

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824). Después de la caída del México imperial, surgió un nuevo ordenamiento fundamental para el país, pues “Existía un todo, llamado Nueva España, dividido en provincias dependientes del centro, que, para no desintegrarse de ese todo, dada la amenaza de separación de algunas de ellas deciden federalizarse, para cuyo objeto el Congreso Constituyente, como autoridad competente, las transforma en estados libres e independientes, (...)”⁵⁰.

El documento es relativamente largo (171 artículos), y está dividido en VII títulos, emulando en distintos de ellos las previsiones —o incluso en la redacción— de la norteamericana⁵¹. “El nombre que se dio a la nueva república aludía de manera implícita a la influencia del federalismo estadounidense pero que no correspondía a la realidad política del país, gobernadas sus provincias por una autoridad central durante los tres siglos de dominio colonial, situación muy diferente a las 13 colonias de América.”⁵².

No obstante, cabe mencionar que desde su entrada en vigor hasta el dictado de la primera norma centralista “(...) el ejecutivo estuvo a cargo, primero en un

⁴⁹ ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos del, *El parámetro de control de la regularidad constitucional en México: análisis sobre la evolución del concepto de supremacía constitucional en México*, México D.F., Editorial Porrúa, 2015, pp. 3-4.

⁵⁰ DE LA HIDALGA, Luis, *Historia del derecho constitucional mexicano*, México D.F., Editorial Porrúa, 2002, p. 72.

Es importante ver cómo, de esta redacción, es evidente que la federación mexicana fue creada de manera centrífuga (división de un país unitario) en lugar de centrípeta (unión de diversos Estados).

⁵¹ Por ejemplo, en el artículo 39, en lugar de hablar de la Cámara de Diputados, se hace referencia erróneamente a la “Cámara de Representantes”, que es una institución de los Estados Unidos de Norteamérica.

⁵² DELGADO DE CANTÚ, Gloria M., *Historia de México 1: el proceso de gestación de un pueblo*, México D.F., Editorial Addison Wesley Longman, 1998, p. 446.

triumvirato, y después por catorce presidentes electos o interinos, lo cual nos muestra, con claridad meridiana la inestabilidad e ingobernabilidad de la nación en su primera etapa constitucional, (...)"⁵³.

Después de la experiencia centralista entre los años 1836 y 1846, volvió a entrar en vigor con algunas reformas mediante el Acta Constitutiva y de Reformas del año 1847, tal y como se verá más adelante.

- Leyes Constitucionales (1836). También conocidas como “las Siete Leyes”, este ordenamiento jurídico es el primer experimento centralista del México independiente. La situación desde el principio no era halagüeña, pues la independencia de Texas se dio en marzo de 1836, tan sólo nueve meses antes que el nuevo ordenamiento constitucional estuviera listo. En efecto, “aunque las Siete Leyes se firmaron después del desastre de Texas, el pueblo mexicano, siempre confiado en los milagros, eligió como presidente al general Anastasio Bustamante, en un ambiente de optimismo que veía el sistema como un nuevo y prometedor comienzo.”⁵⁴. Sin embargo, la separación de Texas no fue algo aislado, sino que fue “(...) el principio de conflicto con los Estados Unidos, toda vez Texas al pedir su separación (...) estaba apoyado por Washington (...), y esa situación conflictiva llevó al país a la injusta y cruenta guerra entre ambas naciones, concluida en 1847, (...) perdiendo México además de Texas, la mitad de su territorio.”⁵⁵.

Los rasgos importantes a señalar de este ordenamiento son que (i) estableció el Supremo Poder Conservador, un cuerpo colegiado que sería “(...) el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”⁵⁶; y (ii) después de haber tenido un territorio dividido en 19 Estados y 5 territorios⁵⁷ durante 12 años, la Sexta Ley (sobre la división y organización territorial) lo dividió en departamentos, distritos y partidos. Cabe

⁵³ DE LA HIDALGA, Luis, *op. cit.* p. 113.

⁵⁴ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina *et al*, *Nueva Historia Mínima de México*, México D.F., El Colegio de México, 2004, 159.

⁵⁵ DE LA HIDALGA, Luis, *op. cit.* p. 114.

⁵⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, México D.F., Editorial Porrúa, 1999, p. 202.

⁵⁷ *Vid.* Artículo 5 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

mencionar que, evidentemente, el gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno federal⁵⁸.

A pesar que este nuevo orden nacional pretendía estabilizar al país, la realidad es que fue pésimamente ideado e implementado. El punto más grave era la institución del Supremo Poder Conservador, pues estaba dotado de una fuerza descomunal que lo ponía por encima de todos los demás y lo convertía en prácticamente dictatorial. De hecho, la situación económica y política llegó a ser tan grave que, en octubre de 1841 se estableció una dictadura militar encabezada por Antonio López de Santa Anna⁵⁹.

- Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843). En diciembre de 1842, aún bajo la dictadura, se convocó un consejo de notables encargados de redactar las bases orgánicas, intento centralista basado en las Leyes Constitucionales, pero que "(...) fortaleció al ejecutivo y amplió la representación y las facultades de las representaciones departamentales (...)"⁶⁰. Sin embargo, la bancarrota hacendaria y el hecho que Santa Anna fuera elegido presidente de nuevo imposibilitaron su funcionamiento, por lo que parecieron, en realidad, una serie de ajustes mayúsculos a las Leyes Constitucionales de 1836 que no pudieron rescatar un sistema condenado al fracaso.

En efecto, ninguna de estas reformas fue suficiente para detener las graves situaciones que se vivían en las intervenciones internacionales y la desintegración del país, esto materializado en los casos de los movimientos separatistas de Yucatán (1844) y la intervención norteamericana, que terminó con la cesión de territorios a dicho país (1847).

El movimiento separatista de Yucatán comenzó en 1839 y tuvo como punto más álgido cuando esta región, en 1840, "(..) declaró rotas las relaciones con México y al año siguiente presentó un proyecto para decretar la total independencia"⁶¹.

Aunque el caso se solucionó en enero de 1844 cuando el gobierno de la región

⁵⁸ Artículo 4 de la Sexta Ley Constitucional de 1836.

⁵⁹ ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina *et al*, *op. cit.* pp. 162-163.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 163.

⁶¹ DELGADO DE CANTÚ, Gloria M., *op. cit.* p. 459.

se reincorporó al país como departamento, es un claro ejemplo de cómo la unidad nacional se veía amenazada por los intereses regionales, especialmente del norte y sureste del país⁶².

Por su parte, la intervención norteamericana se da en un momento de crisis aún más profunda de lo normal: Santa Anna había sido expulsado en 1844, siendo sustituido por José Joaquín de Herrera, el presidente del Consejo de Gobierno; luego Mariano Paredes y Arrillaga se levantó en armas contra él e instauró nuevamente una dictadura militar. Los Estados Unidos de Norteamérica tenían el firme objetivo de California, por lo que aprovecharon el desorden declarando la guerra en mayo de 1846. En esta situación desesperada, los mexicanos llamaron de regreso a Santa Anna.

- Acta de Constitutiva y de Reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 (1847). Habiendo regresado Santa Anna a dirigir los ejércitos nacionales, el Congreso se reunió para reintroducir la constitución de 1824 con las reformas necesarias. El avance estadounidense fue imparable, y, en enero de 1847, se anexaron California y Nuevo México.

Después de largos debates, se tomó el voto particular de D. Mariano Otero, y “Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22.”⁶³. Sin embargo, ningún avance constitucional fue suficiente, pues pocos meses después la bandera norteamericana ondeaba en Palacio Nacional. El tratado de Guadalupe (1848) cerró solamente de manera parcial este sombrío episodio de la vida nacional, pues todavía en 1853 —con Antonio López de Santa Anna nuevamente como dictador— se vendió a los vecinos del norte el territorio de la Mesilla.

- Constitución Política de la República Mexicana (1857). Después de la caída del centralismo en 1847 y la última experiencia dictatorial de Santa Anna, en marzo

⁶² Conviene mencionar como otro factor la influencia de intereses extranjeros en la división del país. Por ejemplo, los separatistas de Yucatán eran apoyados por los texanos recientemente independizados y el gobierno estadounidense (*Vid. Ídem*).

⁶³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* p. 441.

de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla con la finalidad del establecimiento de un nuevo gobierno alejado de los fracasos anteriores y que no dependiera de la voluntad caprichosa de un solo hombre, Don Antonio López de Santa Anna, quien tenía 30 años presente en el escenario político del país⁶⁴. No obstante haber sido publicado en 1854, no fue hasta 1856 cuando comenzaron las labores del Constituyente que trabajó en la Carta Magna de 1857, donde triunfó el federalismo.

La nueva Constitución continuaba con influencia norteamericana, pero contaba con un perfil propio mucho más definido después de 33 años de gobiernos republicanos. Asimismo, es evidente el carácter contingente de distintas disposiciones ordenadas a reordenar el territorio nacional⁶⁵.

La introducción del nuevo ordenamiento constitucional enfrentó a los liberales y conservadores: a los primeros les parecía demasiado blanda, y a los segundos, contraria a su ideología. Esto desembocó en que Félix Zuloaga (conservador) se pronunciara por un nuevo congreso constituyente y desconociera al presidente Comonfort; por su parte, al renunciar Comonfort, Benito Juárez lo sustituyó constitucionalmente. La existencia de dos presidentes desembocó necesariamente en una cruenta guerra civil que duró hasta 1861 con el triunfo Juarista⁶⁶. La inestabilidad no terminó ahí, sino que continuó con la presión internacional que se encarnó en la intervención francesa de 1862 y el comienzo del imperio de Maximiliano de Habsburgo en 1864.

El Segundo Imperio Mexicano tampoco tuvo un buen final pues, cuando faltó el apoyo europeo, los republicanos arremetieron nuevamente y fusilaron al emperador en 1867. Para este momento “La experiencia política de Juárez sin duda era singular, pues había gobernado durante casi 10 años en estado de guerra, con facultades extraordinarias y prácticamente sin congreso.”⁶⁷, y murió

⁶⁴ Vid. “PLAN DE AYUTLA, DE 1° DE MARZO DE 1854”, TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* pp. 492-498.

⁶⁵ Vid. Artículos 43-49 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857. El hecho que el reacomodo del territorio nacional se realice por medio de un Congreso Constituyente es ejemplo de una federación no formada por estados preexistentes, con las ventajas y desventajas que esto implica (Vid. 1.2 Federalismo mexicano; C) Idoneidad del sistema federal para México).

⁶⁶ ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina *et al*, *op. cit.* pp. 173-175.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 180.

en 1872 ocupando la silla presidencial a pesar de la oposición de Porfirio Díaz mediante el Plan de La Noria. El siguiente presidente fue Sebastián Lerdo de Tejada, quien nuevamente buscó reelegirse y fue depuesto por el General Díaz con el Plan de Tuxtepec, quien ocupó la presidencia desde ese momento (diciembre de 1876) hasta 1911.

Por todo lo anterior, el documento fue de escasa vigencia real, pues no se aplicó realmente en un gran periodo:

La invasión francesa a México y el espurio imperio del austriaco, hicieron que el sistema federal y la Constitución fueran letra muerta. Al triunfo de la república la Constitución se restableció, pero el largo gobierno de Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental fuera, como comúnmente se dijo, un traje de luces para el pueblo, un documento para lucirlo en las festividades públicas, pero sin ninguna vigencia real.⁶⁸

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857 (1917). También llamada comúnmente “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; a pesar de lo que pudiera indicar su nombre, esta Carta Magna es verdaderamente un nuevo ordenamiento que, aunque se sienta sobre el formato de 1857, presenta nuevas características.

Como primer comentario, se muestra el contraste entre su proemio con la Constitución de 1824⁶⁹:

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824)	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
<p>En nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad. El congreso general constituyente de la nación mexicana, en el desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria decreta (...)</p>	<p>El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto: VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber: Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o.</p>

⁶⁸ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México D.F., Editorial Porrúa, 1991, pp. 86-87.

⁶⁹ Se marca la diferencia con la norma de 1824 para observar el cambio de mentalidad a menos de 100 años de la consumación de la independencia.

	de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto del 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe el día 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir (...)
--	--

En efecto, la diferencia entre los textos constata un autoritarismo que ni siquiera había estado presente en las Leyes Constitucionales de 1836, pero que probó ser mucho más efectivo. El documento de 1917 marca el inicio de la estabilización del país, pues la unidad legal evitó más cambios de poder por la fuerza después que el grupo sonorenses (encabezado por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, el “Jefe Máximo de la revolución” después del asesinato del primero) llegó a la presidencia de la república. En efecto, a pesar de los continuos conflictos militares entre 1917 y 1931 —en especial el conflicto religioso—, el caudillismo se fue atenuando gradualmente conforme se fueron fortaleciendo las instituciones nacionales: (i) la banca, con la creación del Banco de México (BANXICO) en 1925, lo que puso fin a la inestabilidad y anarquía monetaria⁷⁰; y (ii) los partidos políticos, pues con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 se evitaron los conflictos militares para acceder al poder, dado que “(...) era una coalición de partidos y grupos regionales que se reconocían como vencedores de la Revolución de 1910.”⁷¹. El recorrido político de México desde 1821 definió más claramente la identidad nacional, y en este punto se tomaron decisiones fundamentales sobre los valores que afirmarían el Estado, mismas que se desprenden de interpretar su estructura y contenido más que de una aseveración literal. En este sentido, las principales fueron “(...) soberanía⁷², derechos humanos⁷³, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo y

⁷⁰ Banco de México. *Semblanza histórica*. México, 2012. <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html> Fecha de consulta: 20 de abril de 2016.

⁷¹ ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina *et al*, *op. cit.* p. 264.

⁷² La autoafirmación de la soberanía se vio expresada en el nacionalismo exacerbado; causado en parte por la desconfianza e inseguridad provocadas por la Primera Guerra Mundial.

⁷³ Aunque en realidad el capítulo conducente era “de las garantías individuales”, la evolución posterior llegó al concepto moderno de derechos humanos. Esto también se traduce en la preocupación social, herencia de los movimientos sociales contra el Presidente Porfirio Díaz y con las ideas introducidas al pensamiento mexicano por los hermanos Flores Magón.

supremacía del Estado sobre las iglesias⁷⁴⁷⁵; contenidas en sus artículos 39, 1°, 41, 40, 107 y 130, respectivamente.

Si bien es cierto que una de las virtudes del nuevo texto es haber sido la primera “constitución social”⁷⁶, también lo es que como contrapartida presenta un vicio importante: “(...) el papel fundamental que (...) otorga al Estado en los asuntos sociales y económicos, instituyendo el gobierno bajo el sistema presidencialista con un ejecutivo fuerte que sea el instrumento mediador entre las fuerzas opuestas de la sociedad”⁷⁷; es decir, sus objetivos sociales y de pacificación eran tan ambiciosos que fue necesario concentrar el poder en el ejecutivo federal (de acuerdo, además, al mencionado caudillismo) para poder cumplirlos, debilitando, en consecuencia, los gobiernos estatales y, por ende, el sistema federal.

Para entender mejor esta problemática conviene, además, citar la dura crítica hecha por Vicente Lombardo Toledano —uno de los llamados “Siete Sabios” del México postrevolucionario— en su tesis de 1919:

(...) todas las cortapisas que nuestra Constitución pone al libre juego de las actividades materiales y morales del hombre (artículos 27, 3 y otros) son obstáculos para el desarrollo interno de la república y fuentes de futuras controversias internacionales, que ya estamos presenciando y viendo resolver afortunadamente.

Así como es difícil pasar de la monarquía a la república representativa de un solo salto, así es difícil pasar de un solo salto de la república representativa a la república socialista. Necesitamos no complicar más las funciones gubernamentales con más encargos al poder público. Esto hace imposible la observancia de la ley fundamental (...)

Las exageraciones en la legislación o sus errores simples traen, además del descredito internacional, la anarquía en el pueblo. De una ley que beneficia al pueblo, éste toma siempre el extremo que le favorece. *Summa jus, summa injuria!*⁷⁸

⁷⁴ Disposición radical que daría lugar a violentas persecuciones que pusieron en peligro la estabilidad nacional en las décadas venideras. Esto es evidente, por ejemplo, en el hecho que elimina la frase “En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano” del preámbulo de 1857, acentuando la apariencia dictatorial del mandato.

⁷⁵ CARPIZO, Jorge, *op. cit.* p. 91.

⁷⁶ Esta afirmación tiene que ver con que incorporó a su texto preocupación por diferentes temas sociales, por ejemplo, la educación gratuita (artículo 3°), la propiedad de la tierra (artículo 27), o las condiciones laborales (artículo 123).

⁷⁷ DELGADO DE CANTÚ, Gloria M., *Historia de México 2: el Estado moderno y crisis en el México del siglo XX*, México D.F., Editorial Addison Wesley Longman, 1998, p. 68.

⁷⁸ LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Tesis*, México D.F., Boletín de la Universidad, 1919, p. 241 *Apud*. KRAUZE, Enrique, *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*, México D.F., Tus Quets Editores, 2014, p. 110.

B) Rasgos esenciales.

Aunque posteriormente se analizarán a detalle las modificaciones más recientes, con el panorama expuesto anteriormente es posible buscar los aspectos propios del federalismo mexicano.

Para comenzar, junto con el precitado numeral 40⁷⁹, son los artículos 41, 115, 117 y 124 constitucionales los que trazan principalmente las relaciones de soberanía en la federación mexicana, mismos que se transcriben a continuación:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.⁸⁰

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (...)⁸¹

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

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II. Derogada.

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

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

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. 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.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de

⁷⁹ Vid. 1.2 Federalismo mexicano (primer párrafo).

⁸⁰ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸¹ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago. Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.⁸²

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.⁸³

Así, de estos preceptos el maestro Jorge Carpizo interpreta los siguientes principios de las relaciones de soberanía en la federación mexicana:

1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).⁸⁴

2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).

3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41).

4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).⁸⁵

⁸² Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸³ Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁴ Cabe hacer énfasis en esta afirmación en el hecho que no puede hablarse de “soberanía” de las entidades federativas, sino más bien “autonomía”.

⁸⁵ CARPIZO, Jorge, *op. cit.* pp. 88-89. Al respecto de esta opinión del Maestro Carpizo, conviene mencionar que se ha debatido si efectivamente todas las facultades se encuentran repartidas o, como lo establece el Maestro Tena Ramírez, existen “(...) facultades concurrentes, las cuales implican el ejercicio de los Estados, en aquellas facultades que la federación no ha llevado a cabo. Pero con el paso del tiempo, se ha entendido —sobre todo jurisdiccionalmente— como facultades concurrentes, todas aquellas en las que participan de manera coordinada, los distintos niveles de gobierno.” ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos del, *op. cit.* p. 65.

Antes de continuar, es necesario hacer una pequeña aclaración respecto al municipio. El objetivo fundamental de esta investigación la circunscribe al pacto federal a nivel macro, pues su finalidad es el estudio de las relaciones político-administrativas involucradas en el sistema federal —esto es, entre los Estados y la Federación— abordando la temática desde la perspectiva del derecho constitucional, la teoría política y teoría del Estado. En este sentido, la cuestión de fondo tiene que ver esencialmente con la soberanía del pueblo y la forma como se ejerce a través de los Estados (artículo 40 constitucional) y los poderes de la unión (artículo 41 constitucional); rubro en el cual el municipio, pues a pesar de tener carácter “libre” (artículo 115 constitucional), “(...) también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente (...)”⁸⁶. Asimismo, en el contexto del federalismo, debe entenderse que los Estados soberanos son las entidades que se unen, sin que resulte óbice a lo anterior su conformación administrativa, política o social.

Regresando al tema, resulta peculiar el artículo 117, no considerado en la cita anterior, pero que introduce renunciaciones expresas de atribuciones que podrían tener los Estados en favor de la Federación. Podría decirse que complementa la orden general de unidad, desprendida de la obligación de no contravenir el pacto federal.

A la estructura establecida por los artículos citados debe sumarse la disposición del artículo 73, fracción XXX⁸⁷ constitucional relativa a facultades implícitas: “El Congreso tiene facultad: (...) Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”⁸⁸. Si bien esta disposición podría parecer necesaria, lo cierto es que la redacción de la Constitución ha dejado un amplio campo de interpretaciones que puede abrir las puertas para una indiscriminada expansión del ejercicio del poder federal sin pasar por los procesos legislativos correspondientes.

Sirve de ejemplo el párrafo séptimo del artículo 25 constitucional, que dispone lo siguiente:

⁸⁶ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op. cit.* p. 181.

⁸⁷ Fracción XXXI en la publicación original de 1917.

⁸⁸ Artículo 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 25. (...)

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.⁸⁹

Dado que el citado artículo no establece cuáles son los bienes y servicios socialmente necesarios, la interpretación podría abrir la puerta a que una ley del Congreso de la Unión regulase prácticamente cualquier temática⁹⁰; o que cualquier autoridad federal pueda entrar a incidir en campos de acción estatales. Un ejemplo de esto es la Suprema Corte de Justicia de la Unión, pues, con el paso del tiempo ha ido expandiendo su campo de acción a lo que estrictamente le corresponde⁹¹. En el caso de las controversias constitucionales, sirve hacer referencia al voto particular del Ministro Gudiño en la Controversia Constitucional 32/97:

No comparto el criterio de la mayoría por las siguientes razones:

Primero. Porque las controversias constitucionales persiguen, fundamentalmente, la defensa del sistema federal. Consecuentemente, revisar por esta vía el contenido de una resolución que sólo incide en el ámbito interno de un Estado, se traduce en vulnerar uno de los aspectos esenciales del federalismo: la autonomía local que el artículo 40 constitucional reconoce a los Estados, en lo que respecta a su régimen interno.

Segundo. La distribución de competencias que se realiza al momento de la constitución de un Estado Federal, convierte a los órganos así facultados, la cualidad de ejercer dichas facultades y actuar como órganos terminantes en esos respectos. Así, cuando la legislatura local de un Estado ejerce una facultad que le otorgan tanto la Constitución general como la local que le rige, misma que sólo incide en su ámbito interno, no puede tener la última palabra el poder judicial federal, en concreto la Suprema Corte de Justicia. (...)

No me parece correcto que en una controversia constitucional se analice la legalidad de una resolución dictada por una legislatura local, como se hace en el proyecto, a menos que ese análisis fuera indispensable para determinar si hay o no una invasión de ámbitos de competencia, como cuando la propia Constitución remite a una ley secundaria, lo cual no ocurre en el caso.⁹²

⁸⁹ Artículo 25, séptimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁰ *Vid.* GARCÍA CAMINO, Bernardo y GARCÍA RAMÍREZ, César, *op. cit.* pp. 160-164.

⁹¹ Sin embargo, la extensión de las facultades de la federación a través de interpretaciones judiciales no es un conflicto únicamente mexicano. Por ejemplo, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha apoyado sistemáticamente el fortalecimiento del gobierno central esgrimiendo la Cláusula Comercial (*Commerce Clause*) contenida en el artículo 1, sección 8, cláusula 3 de su Constitución. *Vid. Lopez v. United States* 514 U.S. 549 (1995).

⁹² GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op. cit.* pp. 48, 66.

Hablando de relaciones político-administrativas, desde finales de la década de los cuarentas

(...) se avanzó sustancialmente en la centralización política. Para las elecciones de 1946 se estrenó una legislación electoral que por primera vez dejaba en manos del gobierno federal el manejo de este delicado proceso ciudadano. (...) Estos datos hablan de la consolidación de un arreglo político en el que cada vez destacaban más el peso del gobierno federal y la figura del presidente de la república. (...) Se trata de la concentración de las finanzas públicas en manos federales y el consecuente debilitamiento de las finanzas de los estados y municipios.⁹³

Este centralismo político y funcional del país llevó a que, a finales de los sesentas se estimara que “Los gobernadores de los Estados (...) han reflejado, generalmente, en su administración la del Gobierno Federal, así en la cuestión política como en la económica y religiosa. Han sido pocos los verdaderamente excelentes. Y algunos alcanzaron triste celebridad nacional por sus excesos.”⁹⁴. Si bien es cierto que esto ha cambiado en las últimas décadas —comenzando con la reforma electoral de 1977 que “(...) fue el primer episodio de un esfuerzo sostenido por modificar el sistema electoral y, más allá, el arreglo político general del país.”⁹⁵—, estas referencias históricas sirven para entender la *constitución material* de la República Mexicana en las relaciones de los Estados con el gobierno federal.

En referencia al Poder Judicial Federal, como se adelantó al hablarse del Congreso de la Unión, ha protegido la esfera de poder del gobierno central en cuestiones legislativas y administrativas. Se pone como ejemplo la siguiente resolución de controversia constitucional:

ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH. CONSTITUYE UN BIEN DE USO COMÚN Y, POR TANTO, UN BIEN NACIONAL SUJETO AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN⁹⁶

La Ley General de Bienes Nacionales establece los bienes que constituyen el patrimonio de la nación, así como el régimen de dominio público de los bienes de la Federación;

⁹³ ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina *et al*, *op. cit.* pp. 278-279.

⁹⁴ BRAVO UGARTE, José, *Compendio de Historia de México (hasta 1964)*, 10ª edición, México, D.F., Editorial Jus, 1968, p. 283.

⁹⁵ ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina *et al*, *op. cit.* p. 291.

⁹⁶ [J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012; Tomo 1; Pág. 348. P./J. 16/2012 (9a.). Registro No. 160 016.

conforme a ella son bienes nacionales, entre otros, los bienes de uso común, sujetos al régimen de dominio público de la Federación, dentro de los que se encuentran los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los cuales se rigen por lo dispuesto tanto en la Ley General de Bienes Nacionales como en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, por lo que la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah constituye un bien nacional, al tratarse de uno de uso común de los previstos en el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales. No obsta a lo anterior que tanto en la fracción XII de este numeral como en el resto de ese ordenamiento, en lo conducente, se refiera a "monumentos arqueológicos" (muebles e inmuebles) y no a "zonas de monumentos arqueológicos", pues conforme al artículo 39 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la "zona de monumentos arqueológicos" es el área que comprende a inmuebles considerados monumentos arqueológicos o en donde se presume su existencia, por lo que resulta lógico estimar que dicha zona, al igual que los "inmuebles considerados como monumentos arqueológicos", sea un bien de uso común y, por tanto, un bien nacional sujeto al régimen de dominio público de la Federación.

Controversia constitucional 72/2008. Poder Ejecutivo Federal. 12 de mayo de 2011. Mayoría de diez votos en relación con el sentido; mayoría de nueve votos a favor de las consideraciones; votó en contra de las consideraciones: Juan N. Silva Meza; votó en contra del sentido: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: María Vianney Amezcua Salazar.

El Tribunal Pleno, el siete de junio en curso, aprobó, con el número 16/2012 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de junio de dos mil doce.

En conclusión, la federación mexicana establece dos esferas de competencia diferentes, donde todo lo no concedido al gobierno federal se encuentra reservado a los Estados. Sin embargo, la defectuosa redacción de los ordenamientos fundamentales y su constante reforma permiten la intervención constante y prácticamente general del Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal, el Poder Judicial Federal y, más recientemente, los Organismos Constitucionales Autónomos en la autonomía estatal.

C) Idoneidad del sistema federal para México.

Nunca ha habido una conclusión determinante en el debate teórico sobre si México debió ser una federación o si simplemente se trata de una victoria política y militar del federalismo encarnado en el ejército constitucionalista de Venustiano Carranza, que culmina la lucha de Ignacio Comonfort, Juan Álvarez, Benito Juárez y muchos otros más desde 1824. Las posturas a favor y en contra han tenido muchos factores y matices, tales como los presentados por el Maestro Jorge Carpizo:

Primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación Española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba desunido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desunido y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano (...).⁹⁷

Por ejemplo, Alexis de Tocqueville se encuentra entre los partidarios de la primera de las opciones; en su libro sobre la democracia en América habla marginalmente sobre la organización mexicana:

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, (...). Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los Estados y de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se invadieron cada día mutuamente. Actualmente todavía, México se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía.⁹⁸

Después de 200 años que fue escrito, el fragmento anterior parece que ha perdido vigencia, pues la situación nacional ha avanzado enormemente. De hecho, muchos países latinoamericanos envidiarían el hecho que México ha estado casi un siglo sin sufrir un *coup d'état*; pues, por ejemplo, Argentina, Chile, Cuba, Venezuela no pueden decir lo mismo. Sin embargo, el cuestionamiento permanece: ¿México debió ser una federación?

Para efectos de la temática que se aborda en esta investigación, la perspectiva de análisis tiene que partir desde la soberanía. Si una de las razones para escoger una federación sobre un estado central es la existencia de intereses e identidades diferenciadas entre unidades específicas de territorio. Tomando en cuenta las dificultades teóricas expuestas sobre el poder en los dos niveles de gobierno, la historia de constante cambio de forma de estado en relativamente poco tiempo lleva a cuestionarse si en el caso de México existen verdaderamente identidades Estatales que puedan reclamar ser entes soberanos. Por ejemplo, cada uno de los distintos

⁹⁷ CARPIZO, Jorge, *op. cit.* p. 82.

⁹⁸ DE TOCQUEVILLE, Alexis, *op. cit.* p. 159.

ordenamientos constitucionales analizados anteriormente han realizado distribuciones estatales distintas (también como resultado de los conflictos con Estados Unidos). Por ejemplo, en las Siete Leyes de 1836 se modificó, mediante la octava de las bases orgánicas, el territorio que se tenía desde 1824⁹⁹; lo cual nuevamente cambió mediante el artículo 6° del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847¹⁰⁰; de igual manera se hizo diez años después en los artículos del 42 al 49 de la Constitución¹⁰¹; y, finalmente, en 1917, se hizo un último ajuste¹⁰². Dicho lo anterior, queda meridianamente claro que difícilmente pueden desarrollarse identidades cuando hay cambios con tal velocidad.

Esta pregunta es conflictiva en un país con un territorio de 1'959,248 kilómetros cuadrados¹⁰³, pues la fuerza como está marcada la identidad es variable de un lugar a otro. Mientras que para algunos poblanos o queretanos podría ser transigible el sistema federal para ser parte del Estado mexicano, para otros regiomontanos o yucatecos podría ser fundamental.

La pregunta sobre la idoneidad del federalismo en México no tiene una respuesta definitiva. Igual que es un error sostener que el México soñado por los Sentimientos de la Nación, diseñado por el Constituyente de 1813 y consolidado por el Ejército Trigarante fue mutilado para dar lugar a la federación mexicana; es injusto e inexacto glorificar a los revolucionarios victoriosos reunidos en la Convención de Aguascalientes; pues ambas son visiones parciales de largos procesos históricos que han consolidado no sólo el gobierno del país, sino también la identidad nacional. Si se siguiera la primera postura, lo conducente sería establecer el Tercer Imperio Mexicano, buscar a los descendientes de Agustín de Iturbide y convertir a los Estados en demarcaciones administrativas a cargo de delegados del emperador. Si, por otro lado, se aceptara la segunda, sería necesario echar atrás las reformas que se hayan distanciado del espíritu de 1917 (principalmente los cambios en política económica de los noventas), cerrar los centros de culto e implementar severas reformas sociales.

⁹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* pp. 239, 247.

¹⁰⁰ *Ibidem* p. 472.

¹⁰¹ *Ibidem* pp. 613-614.

¹⁰² *Ibidem* pp. 838-839.

¹⁰³ El dato es referente sólo a la superficie continental. *Vid.* Cuéntame INEGI. *Extensión de México*. Aguascalientes, 2015. <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T> Fecha de consulta: 23 de enero de 2016.

Por otra parte, y como se explicará a detalle en la siguiente sección, el diseño de la Convención de Aguascalientes no se conserva como tal después de 100 años. Una pregunta digna de estudio serio es si México puede seguirse llamando una federación con el desarrollo constitucional actual.

Con estas reflexiones se pretende demostrar y sostener que la respuesta no es blanca o negra y que casarse con alguna opción es irracional y anacrónico. Las situaciones históricas y las decisiones de las personas han ido caracterizando una forma de ser, específica de México, con las diferentes aportaciones de ambos modelos. La realidad es que el rostro nacional y gubernamental ha sido modificado de forma importante en 200 años de guerras y crisis, de paz y prosperidad; y el perfil concreto no puede —ni debe— encasillarse en el sistema centralista francés o federalista estadounidense.

En el momento actual, el punto no es una preocupación teórica, sino la elaboración de una propuesta operativa con firmes raíces doctrinales: cómo se puede mejorar lo que se tiene.

1.3 Realidad actual

La actualidad del federalismo mexicano completa el marco contextual de la problemática que enfrentan las relaciones político-institucionales en el país. Así, esta sección se presenta dividida en los siguientes subtemas: (i) las modificaciones al sistema federal; (ii) los principales problemas que presenta el federalismo actual; y (iii) el panorama concreto de las relaciones Estados-Federación.

A) Nuevo federalismo mexicano.

El paso del tiempo no es en vano. El hecho que las constituciones estén hechas para permanecer a pesar del transcurso del tiempo no es garantía que las relaciones de poder vayan a subsistir sin cambios, y esto se debe a una multitud de factores. A continuación, se establecerán brevemente los principales hechos que cambian la

forma en que se vive México en la segunda década del segundo milenio de nuestra era, para explicar en la siguiente sección cómo influyeron en la vida del sistema federal.

- Desarrollos políticos. En el año 1929, el general Plutarco Elías Calles, presidente de la república, fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR)¹⁰⁴ —que posteriormente cambiaría su nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI) —, mismo que se constituyó en el partido de estado que detentó el poder durante más de 70 años. Sin embargo, poco a poco surgieron otros organismos políticos, como Acción Nacional (PAN), que pasó de ser oposición a protagonizar la llamada “transición a la democracia” con la presidencia de Vicente Fox Quesada en el año 2000. Asimismo, en esta materia conviene mencionar las recientes reformas constitucionales sobre candidatos independientes para puestos de elección popular a nivel federal y democracia semidirecta¹⁰⁵.
- Estabilización económica. A pesar de varias decisiones controversiales y errores nefastos en política económica (como la estatización de la banca en 182 y el llamado “error de diciembre” en 1994), México consolidó sus finanzas de forma sana.
- Consolidación del Poder Judicial Federal. En la década de los noventa se introdujeron varias reformas constitucionales encaminadas a fortalecer a los tribunales, como las siguientes¹⁰⁶: (i) inclusión del Senado de manera fundamental en el nombramiento de los ministros; (ii) creación del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de asegurar la labor jurisdiccional y no administrativa de la Suprema Corte; (iii) perfeccionamiento de procesos jurisdiccionales, con la mejora de las controversias constitucionales y la incorporación de acciones de inconstitucionalidad y la declaratoria general de inconstitucionalidad; (iv)

¹⁰⁴ Vid. BRAVO UGARTE, José, *op. cit.* pp. 277-278.

¹⁰⁵ Artículo 35, fracciones II y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁶ Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Historia de la SCJN*. México, D.F., 2003. https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Documents/HistoriadelaSCJN_.pdf Fecha de consulta: 25 de enero de 2016 y Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La independencia judicial en México: Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos*. México, D.F., 2000. <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20INDEPENDENCIA%20JUDICIAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf> Fecha de consulta: 25 de enero de 2016.

reducción de la cantidad de ministros y duración en el cargo; (v) creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y (vi) la introducción del control constitucional difuso, mediante la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

- Crecimiento del Poder Ejecutivo Federal. A fin de poder gestionar de una mejor manera el país, fue necesario que el ejecutivo se sometiera a diversos reacomodos internos para ser más versátil y poder atender efectivamente todas las áreas de interés; por ejemplo, la creación de organismos descentralizados, y desconcentrados (como el SAT), empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito o fideicomisos públicos¹⁰⁷.
- Incremento de facultades del Congreso de la Unión. Si bien el artículo 124 constitucional establece una reserva de facultades a cargo de los Estados, el numeral 73 del mismo ordenamiento ha continuado expandiéndose a lo largo de los años: a pesar que en apariencia conserve el número de fracciones (treinta), se han añadido veintitrés incisos a la fracción XXIX, dejando el número real de atribuciones legislativas del Congreso de la Unión en más de cincuenta.
- Órganos Constitucionales Autónomos. Con la finalidad de separar ciertos sectores fundamentales de la vida nacional de la incertidumbre que provocan los movimientos políticos, se concedió un estatus autónomo privilegiado a ciertos órganos. Por mencionar algunos de los muchos que han sido creados¹⁰⁸, puede referirse al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)¹⁰⁹; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)¹¹⁰; el Banco de México (BANXICO)¹¹¹; la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)¹¹²; el Instituto

¹⁰⁷ Artículos 2° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁰⁸ En este sentido, cabe preguntarse si efectivamente la expansión de estos órganos es lo mejor para el desarrollo nacional ordenado o si termina siendo un crecimiento injustificado de estructuras burocráticas como placebo para aquello que no funciona en el Estado Federal.

¹⁰⁹ Artículo 3°, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁰ Artículo 6°, apartado "A", fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹¹ Artículo 28, párrafo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹² Artículo 28, párrafo 14° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)¹¹³; el Instituto Nacional electoral (INE)¹¹⁴; o la Comisión Nacional de Derecho Humanos (CNDH)¹¹⁵.

- Poderes fácticos¹¹⁶. En todo momento de la historia de México han existido grupos que tienen la suficiente fuerza para movilizar al país en una u otra dirección; sin embargo, los perfiles de éstos son muy distintos a los existentes en 1917, que eran principalmente revolucionarios. Ahora podemos distinguir los siguientes grupos: (i) los Medios Masivos de Comunicación; (ii) los grupos delictivos y políticos radicales; (iii) el empresariado; y (iv) las influencias provenientes del extranjero que tienen especial importancia por la globalización.
- Creación de la Ciudad de México. Después de años de debates y procesos legislativos, honrando acuerdos de las cúpulas políticas por encima de la razón, y a pesar de considerarlo “un absurdo, una vacilada”¹¹⁷, se ha aprobado una reforma que otorga el carácter de Estado al Distrito Federal: “(...) le confiere (...) plena y total personalidad jurídica con autonomía de gestión, un Congreso local y 16 alcaldes (...)”¹¹⁸.

¹¹³ Artículo 28, párrafo 15° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁴ Artículo 41, fracción V, apartado “A” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este organismo sustituyó al Instituto Federal Electoral (IFE), centralizando algunas funciones para coordinar de mejor manera los procesos electorales.

¹¹⁵ Artículo 102, apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁶ Los poderes fácticos, según la definición de Ferdinand Lasalle, “(...) son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, tal y como son”. Asimismo, éstos tienen importancia jurídica mayúscula, pues “(...) en esencia, la constitución de un país (es): la suma de los factores reales de poder que se erigen en ese país. (...) Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento (...) ya no son simples factores reales de poder sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas (...)”

LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México D.F., Grupo Editorial Tomo, 2013, pp. 51, 59-60.

¹¹⁷ Palabras del Senador Omar Fayad. *Vid. El Economista. El DF está a un paso de tener su propia Constitución*. México, D.F., 2015. <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2015/04/28/df-paso-tener-su-propia-constitucion> Fecha de consulta: 25 de enero de 2016.

¹¹⁸ Cámara de Diputados. *Nota N° 184. Llama Jesús Zambrano Grijalva a aprobar la reforma política del Distrito Federal en el actual periodo ordinario de sesiones*. México, D.F., 2015. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2015/Septiembre/19/184-Llama-Jesus-Zambrano-Grijalva-a-aprobar-la-reforma-politica-del-Distrito-Federal-en-el-actual-periodo-ordinario-de-sesiones> Fecha de consulta: 25 de enero de 2016.

B) Problemáticas del federalismo actual.

De los factores enumerados anteriormente se tiene un panorama suficiente de la Federación mexicana; por lo que lo conducente es elaborar con mayor detalle el dictamen de la problemática; es decir, argumentar cómo se relacionan estos datos con la situación actual del país, con el bien común —tal y como lo define el Maestro Recasens Siches¹¹⁹— que deberían asegurar las leyes.

Por la naturaleza del presente estudio, en esta sección se realizará el diagnóstico del panorama general (en este caso, cómo las características del federalismo mexicano se relacionan con la situación actual del país), y en la siguiente se elaborarán conclusiones más detalladas específicamente sobre aquellos factores que tengan que ver con las relaciones político-institucionales entre la federación y los estados.

En primera instancia se hizo referencia a los cambios políticos, específicamente el fortalecimiento de la democracia con la llegada de opciones partidistas distintas del PNR/PRI y nuevas posibilidades de participación. Esto tiene efectos positivos y negativos. Por un lado, la caída de la hegemonía priista se traduce en un menor centralismo político, pues el presidente de la república deja de ser el factor decisivo fundamental en las unidades estatales: ya no existe un “Jefe Máximo” de la revolución como lo fueron Plutarco Elías Calles o Lázaro Cárdenas. Sin embargo, esto implica igualmente la existencia de conflicto por diferencias ideológicas entre los gobernantes. Así es como surgen, en algunos casos, caciques estatales o regionales; pero que normalmente provoca falta de coordinación, pues se elaboran planes gubernamentales que parecen más improvisaciones y movimientos políticos orientados a tres o seis años, en lugar de proyectos de bien común encaminados a las siguientes generaciones.

Hablando en la cuestión económica, si bien el amplio desarrollo (en comparación con las etapas post-independencia y post-revolución) tiene como frutos el bienestar de las personas, el problema concreto es que el desarrollo no es uniforme. Existe un alto

¹¹⁹ Vid. RECASENS SICHES, Luis, *op. cit.* p. 597.

nivel contraste, no solamente de Estado a Estado o de región a región, sino también en zonas de las mismas ciudades.

El poder “cuasi-soberano” de la Suprema Corte y de los tribunales es un tema verdaderamente complejo para el federalismo. Se habla certeramente sobre la consolidación de su independencia de las influencias políticas tradicionales, pero esto se ha desarrollado paralelamente con su participación —en ocasiones, de manera un poco intrusiva— en facultades que en teoría están reservadas a los estados¹²⁰.

Por parte del poder ejecutivo federal, también se tiene un doble efecto. El crecimiento de facultades y estructuras permite un mejor funcionamiento del país, sentando además vías que posibilitan la cooperación entre los miembros. Sin embargo, pareciera que en la medida que se fortalece el gobierno central se debilitan las estructuras estatales. Aunque esto, claramente, tiene una relación directa con la legislación, como se verá a continuación.

Efectivamente, la forma como se han extendido las facultades legislativas del Congreso de la Unión tiene una influencia directa en aquello que debe cumplir el ejecutivo. Y aunque la uniformidad legal (como la buscada a través del Código Nacional de Procedimientos Penales) permita un mayor control y orden, también desincentiva la participación de los Congresos Locales que avalan las reformas constitucionales sin tener en cuenta el ejercicio de su soberanía¹²¹.

Las consideraciones establecidas en el párrafo anterior podrían replicarse igualmente para los Organismos Constitucionales Autónomos que, en ocasiones,

¹²⁰ Por ejemplo, la Suprema Corte admitió la Acción de Inconstitucionalidad 28/2015 sobre la definición del matrimonio en el Estado de Jalisco, esto a pesar que la reforma del Código Civil no hizo referencia a la esencia de dicha institución jurídica sino a un tema accidental. En opinión de quien escribe, la admisión es claramente un exceso de las facultades de dicho tribunal. En efecto, su carácter de máxima autoridad jurisdiccional tiene que ver con la uniformidad de la ley y conservación del pacto federal, sin que esto implique modificar los conceptos de las instituciones jurídicas estatales. Este razonamiento sobre la naturaleza de una Corte Suprema para un caso análogo fue sostenido por el Juez Antonin Scalia en su voto disidente del caso *Obergfell v. Hodges*. [Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, *Obergfell v. Hodges* 576 U.S. (2015)].

¹²¹ Este comentario se hace en el sentido que las adiciones al artículo 73 constitucional deben hacerse de conformidad con el proceso establecido en el numeral 135 del mismo ordenamiento, mismo que establece la aprobación por las legislaturas estatales.

están muy cerca de la invasión de atribuciones¹²². Aunado a esto, debe mencionarse la ingenuidad de crear estos institutos para mantener determinados temas fuera de las problemáticas políticas, pues no se mantienen al margen de éstas, sino que poco a poco se convierten en verdaderos operadores de la misma. Y esto mismo aplica para los poderes fácticos representados en los Medios Masivos de Comunicación, el empresariado y las influencias extranjeras.

Sumado a lo anterior, en específico aquellos factores reales de poder relacionados con la delincuencia organizada o los movimientos políticos orientados a desestabilizar las instituciones deben nombrarse indudablemente como corolario de la poca fortaleza y seriedad estatal, fruto del choque de poder entre el gobierno que no está dispuesto a cumplir con la ley y los grupos radicales que buscan su destrucción. Esta problemática borra paulatinamente la línea que diferencia a la autoridad de los delincuentes como sucedió, por ejemplo, en Guerrero, donde en 2013 “La red de corrupción en la cual participan autoridades de los tres niveles de gobierno agravó la situación de los guerrerenses, ahora atrapados entre la delincuencia organizada, los alcaldes vendidos al narco y los gobiernos estatal y federal, que van de la indolencia a la sospechosa ineficacia en el combate a la inseguridad.”¹²³. En la misma línea, esta entidad fue escenario de una grave situación de la delincuencia en septiembre de 2014: “La desaparición y probable asesinato de 43 normalistas de Ayotzinapa exhibe el nuevo nivel de impunidad, corrupción y violencia que se vive en este estado, donde la delincuencia controla grandes territorios y es protegida por autoridades de los tres niveles.”¹²⁴.

Como elemento final de los factores del federalismo mexicano se encuentra la evolución del Distrito Federal a la Ciudad de México mediante el “Decreto por el que

¹²² Por ejemplo, las atribuciones del INE se encuentran diseñadas de forma que se evite el choque de atribuciones con los institutos electorales locales. Sin embargo, no deja de ponerse al organismo federal por encima de los estatales, lo cual termina centralizando los procesos electorales.

¹²³ FLORES CONTRERAS, Ezequiel, “Muchas armas listas para disparar”, *Proceso: semanario de información y análisis*, México D.F., No. 1939, 2013, pp. 21-23.

¹²⁴ FLORES CONTRERAS, Ezequiel, “Un pantano de Narcopolítica”, *Proceso: semanario de información y análisis*, México D.F., No. 1980, 2014, pp. 15-17.

Este fragmento hace referencia al ataque que sufrieron en Iguala los estudiantes de la escuela normal Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, presuntamente ordenado por el Alcalde de la ciudad, José Luis Abarca, en relación con grupos criminales.

se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016¹²⁵. Dejando de lado las consideraciones sociales y políticas del tema, desde un punto de vista estrictamente jurídico se debe cuestionar la racionalidad de esta medida. Si los Estados Unidos Mexicanos se toman en serio su carácter federal, deben recordar que el establecimiento de la sede de los poderes de la unión es un tema fundamental que no puede dejarse en manos de un Estado miembro, pues ahí es donde se hace patente la fortaleza de la unión. Elevar a un territorio por encima de los demás otorgándole el carácter ente soberano y además conservar la sede de la federación parece algo caprichoso. Una medida de este tipo hace que la capital del país se parezca más a París —capital de un país centralista (Francia) y ciudad más importante de éste—, que a Washington D.C. —capital de una federación (Estados Unidos de América) que es sede de los poderes federales, independiente de los Estados miembros de la Unión Americana—. En este sentido, tomando el ejemplo de este último, cabe citar a James Madison explicando la necesidad de un Distrito Federal bien definido y limitado para el correcto funcionamiento de la nación:

La indispensable necesidad de una autoridad completa en el sitio del gobierno lleva su propia evidencia consigo. Es un poder ejercido por cada legislatura de la Unión, podría decir de todo el mundo, por virtud de su supremacía general. Sin ella, no sólo la autoridad pública podría ser insultada y sus procedimientos ser interrumpidos con impunidad; sino que además una dependencia de los miembros del gobierno general en el Estado donde se encuentre el asiento del gobierno, para protección en el ejercicio de su deber, podría traer a los consejos nacionales una imputación de temor o influencia, igualmente deshonroso para el gobierno e insatisfactorio para los otros miembros de la Confederación. Esta consideración tiene el mayor peso, pues la acumulación gradual de mejoras públicas a la residencia fija del gobierno sería igualmente un honor demasiado grande en las manos de un solo estado, y podría crear tantos obstáculos a la remoción del gobierno como aún más reducir su necesaria independencia. La extensión de este distrito federal se encuentra suficientemente circunscrita para satisfacer cualquier celo de una naturaleza opuesta. Y dado que es para ser apropiado para este uso con el consentimiento del Estado cedente; así como el Estado sin duda proporcionará para los derechos y el consentimiento de los ciudadanos que habiten en él; como los habitantes encontrarán suficientes incentivos para convertirse partes voluntarias a la cesión; como ellos habrán tenido voz en la elección del

¹²⁵ En dicho decreto se reforman 51 artículos (2°, 3°, 5°, 6°, 17, 18, 21, 26-28, 31, 36, 40, 41, 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101-108, 110, 111, 115, 117, 119, 120-125, 127, 130, 131, 133-135), es decir, casi el 40% del ordenamiento constitucional fue modificado para modificar el Distrito Federal.

gobierno que ejerce su autoridad sobre ellos; como una legislatura municipal para propósitos locales, derivada de sus propios votos, por supuesto se los permitirá; y como la autoridad de la legislatura del Estado, y de los habitantes de la parte cedida de éste, para ocurrir a la cesión, será derivada de la totalidad de la población del estado en su adopción de la Constitución, toda objeción evidente parece ser obviada.¹²⁶

El resultado de todos los factores enunciados es el excesivo centralismo y el consiguiente debilitamiento de los Estados y las regiones. En este sentido surge una pregunta de suma importancia: ¿Se puede seguir llamando federación cuando hay tal nivel de uniformidad legal y centralización de poder?

En opinión del autor, la respuesta es que sí, México sigue siendo una federación —a pesar de todos los factores que hayan modificado su perfil— en virtud de una consideración esencial: la existencia de dos canales por los cuales el pueblo ejerce su soberanía, es decir, los gobiernos estatal y federal. Aunque se centralizaran la mayor parte de las facultades Estatales, la simple existencia de instituciones de este nivel le daría existencia a la federación.

En realidad, a lo que se enfrenta la nación mexicana es a un conflicto de soberanía que no ha sido abordado con la seriedad necesaria —o simplemente ha sido ignorado—: “El legislador logra hacer los movimientos de estas dos soberanías tan sencillos e iguales como es posible y puede encerrar a ambas esferas de acción claramente trazadas; pero no podría hacer que no hubiera más que una, ni impedir que se rocen en algún punto.”¹²⁷.

El severo problema del centralismo es reflejo de un constitucionalismo superado por la situación, de la ausencia de un plan a largo plazo para el país. Las reformas realizadas (en especial respecto a las facultades del Congreso de la Unión) son simples paliativos para las graves problemáticas que enfrenta el país, soluciones temporales que complican la situación. En este contexto es necesaria una reestructura y re-sistematización del sistema jurídico orientada hacia el bien común, centrándose en la forma como las estructuras estatales responden a las necesidades de los mexicanos en su situación concreta. Este será el verdadero federalismo mexicano.

¹²⁶ MADISON, James *et al*, *op. cit.* p. 445.

¹²⁷ DE TOCQUEVILLE, Alexis, *op. cit.* p. 158.

C) Panorama de las relaciones Estados-Federación.

Aunque existan muchos elementos por los cuales debe ser abordada la problemática del centralismo (relaciones jurisdiccionales, relaciones legislativas, implicación de los Órganos Constitucionales Autónomos...), para el caso del presente estudio se afrontará por parte de las relaciones político-institucionales entre la federación y los estados; pues es en ellas donde existe mayor urgencia, y es desde ellas por donde se puede asegurar un proceso de cambio natural¹²⁸.

Para comenzar, es evidente que el sistema de cooperación estatal-federal no funciona cuando menos en dos vertientes: economía y seguridad.

En referencia al primer rubro, hay un evidente desarrollo desigual entre los Estados miembros. Según la información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para 2014¹²⁹, el 46.2% del país se encontraba en pobreza. Sin embargo, es contrastante que el porcentaje de Nuevo León sea del 20.4%, mientras que para Chiapas sea de 76.2%. Esto no es un caso aislado, sino que se replica en otras entidades de la república, como Guerrero (65.2%) y Oaxaca (66.8%) en comparación con el Distrito Federal (28.4%) o Baja California (28.6%).

Por lo que respecta a la segunda temática, el clima de inseguridad que impera a nivel nacional es un tema verdaderamente grave, pero que también es contrastante entre las entidades federativas. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía¹³⁰, en 2014 hubo 28,200 víctimas de delito por cada 100,000 habitantes a nivel nacional. Pero, en relación con los estados, para la

¹²⁸ Si bien es necesario acabar con el centralismo generalizado, sería irracional hacerlo repentinamente. Acabar con el *statu quo* sin tomar en cuenta los procesos jurídicos, políticos y sociales sería un suicidio para el país.

¹²⁹ Información obtenida de CONEVAL. *Medición de la pobreza: pobreza en México*. México, D.F., 2015. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx Fecha de consulta: 26 de enero de 2016.

¹³⁰ Información obtenida de INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015. Principales resultados*. Aguascalientes, 2015. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf Fecha de consulta: 26 de enero de 2016.

misma escala la cifra en Chiapas fue de 15,352; mientras para el Estado de México fue de 45,139.

¿Cómo se relacionan estos datos con un deficiente sistema de cooperación mexicano? Mediante los ya discutidos principios elementales del Estado Federal en cuanto a soberanía y subsidiariedad.

En cuanto al desarrollo económico y combate a la pobreza, debe estarse a lo establecido por la Carta Magna en los numerales 25 y 26:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (...)

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.¹³¹

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular (...) determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas (...). El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.¹³²

Interpretando armónicamente los preceptos citados, y de conformidad a la entidad subsidiaria del Estado, es claro que, aunque la *rectoría del Estado* está plenamente justificada —pues la orientación hacia un fin unitario es consustancial al federalismo—, en la implementación de los proyectos éste debe intervenir sólo en

¹³¹ Artículo 25, párrafos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³² Artículo 26, apartado A, párrafos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

forma supletoria, permitiendo que se conserve la iniciativa y libertad de los sujetos y que las acciones sean realizadas lo más cercanamente posible a los ciudadanos.

Relacionando esto con la problemática de pobreza nacional, es claro que la solución no está en que el gobierno federal aumente la cantidad de programas sociales o que la envergadura de los existentes, sino al contrario: que los Estados retomen sus responsabilidades originarias y respondan a los problemas de la ciudadanía.

Por otra parte, hablando de seguridad, lo propio es estudiar el artículo 21 constitucional:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.
(...)

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, (...) ¹³³

A pesar del mandato de la ley fundamental, los datos expuestos dejan claro que las fuerzas federales, estatales y municipales no han sido suficientes para asegurar la paz y tranquilidad en el país. Curiosamente esto no tiene necesariamente relación con las cuestiones económicas, pues cruzando información entre el CONEVAL y la ENVIPE, hay Estados más pobres con menor incidencia delictiva, y viceversa; pareciera más bien que tiene que ver con cuestiones estatales específicas.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública creado en virtud del citado artículo no ha resultado en el cumplimiento de los objetivos de seguridad pública, sino en la unificación de bases de datos e información criminalística. Aunque en cuanto a su conformación parece ser que la idea es correcta ¹³⁴, requiere un proceso mayor de maduración y crecimiento para ser verdaderamente efectivo.

¹³³ Artículo 21, párrafos 9° y 10° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁴ Esto dado que incluye la participación de las entidades federativas. *Vid.* Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *¿Quiénes lo integran?* México, D.F., 2014. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/quienes-integran.php> Fecha de consulta: 26 de enero de 2016.

Por último, lo más cercano a un verdadero órgano de coordinación a fin de hacer frente a las problemáticas nacionales es la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)¹³⁵, donde los titulares de los Ejecutivos Estatales se reúnen en “(...) un foro permanente, el cual busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México.”¹³⁶. Si bien la esencia de esta reunión de políticos será abordada con mayor detalle más adelante, en este punto parece importante señalar que su principal debilidad es limitarse simplemente al diálogo sin asegurar la verdadera cooperación.

Visto lo anterior, es claro que existe una falla en la cooperación de los niveles de gobierno, ejemplificada claramente en el desarrollo económico y la seguridad. Aunque existen valiosos intentos (como el Sistema Nacional de Seguridad Pública o la CONAGO), siguen siendo insuficientes para solucionar las problemáticas del país. En este sentido, un factor importante en su fracaso es la debilidad de los Estados por un excesivo centralismo.

En conclusión, México, después de casi dos siglos de vida independiente, ha ido desarrollándose paulatinamente, no sin episodios difíciles y muy dolorosos. Tomando en cuenta el recorrido hecho y la reflexión seria sobre la situación actual, ahora viene el momento de la acción, es decir, de analizar las posibles soluciones para que la nación mexicana verdaderamente sea ella misma, y que su gobierno sea verdaderamente factor para el bien común.

¹³⁵ La información referente a este tema se obtuvo de Conferencia Nacional de Gobernadores. *Sobre la CONAGO*. México, 2015. <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx> Fecha de consulta: 26 de enero de 2016.

¹³⁶ *Ídem*.

CAPÍTULO 2. PARA QUE MÉXICO SEA LO QUE ES

Algunos, creyendo que nuestro viejo mal ha estribado en que no se cumplen los preceptos de la Constitución y que para remediarlo la Revolución hará que se cumpla la ley, como si la misma ley por su inadecuación no fuese el primer motivo de su propio incumplimiento, y la razón central de nuestro malestar.

Manuel Gómez Morín

2.1 Verdadero federalismo

Si bien esta sección se titula “verdadero federalismo”, en el capítulo anterior quedó claro que el mexicano tiene un perfil propio y que es ilógico forzar un sistema en una estructura social no idónea. La idea concreta es que los ciudadanos y políticos se tomen en serio el carácter federal del ordenamiento jurídico mexicano, realizando las medidas legislativas y administrativas necesarias para vivir verdaderamente ese modelo.

Teniendo esto en mente es necesario trabajar en las medidas necesarias para poder fortalecer al país partiendo desde una firme base doctrinal de lo que es el estado. Retomando los conceptos de la entidad subsidiaria del Estado, y la autonomía de los miembros en el Estado federal, México tiene urgencia de fortalecer a las 32 entidades federativas (incluyendo la recientemente creada “Ciudad de México”¹³⁷) y lograr el desarrollo nacional uniforme.

Además de la doctrina, esta planeación debe comenzar por una definición de principios, que establezcan las líneas rectoras para las relaciones de la federación mexicana; es decir, que partiendo de lo que las cosas *son* (doctrina) se establezcan las formas en que *deben ser* en su crecimiento futuro (principios).

¹³⁷ Como se mencionó, la Ciudad de México es el nuevo nombre de la capital del país, sustituyendo al Distrito Federal. *Vid.* “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

Entendiendo la validez general de los principios¹³⁸, se propone tomar algunos principios establecidos por el constitucionalismo alemán¹³⁹. La importancia de hacerlo así es un ejercicio de derecho comparado que para obtener una mejor solución a los problemas:

El objetivo primario del derecho comparado, como el de todas las ciencias, es el conocimiento. Si uno acepta que la ciencia legal incluye no solamente las técnicas para interpretar textos, principios, reglas y estándares de un sistema nacional, sino también el descubrimiento de modelos para prevenir o resolver conflictos sociales, entonces es claro que el método del derecho comparado puede proporcionar un rango mucho más rico de soluciones modelos que una ciencia legal circunscrita a una sola nación, simplemente porque los diferentes sistemas del mundo pueden ofrecer una variedad mayor de soluciones que las relacionadas con su propio sistema. El derecho comparado es una "escuela de verdad" que extiende y enriquece la "reserva de soluciones" y ofrece al académico con capacidad crítica la oportunidad de encontrar la "mejor solución" para su tiempo y lugar.¹⁴⁰

En este sentido, se toman específicamente los siguientes valores:

- Principio de homogeneidad. Garantizar la unidad en cuanto al fondo de las instituciones jurídicas entre cada entidad, pero incentivar a que cada uno empape sus ordenamientos a fin de responder propiamente a las necesidades concretas de sus ciudadanos.
- Federalismo cooperativo. Se desprende de aceptar que ningún Estado es omnipotente para asegurar el cumplimiento de la ley (menos en un territorio tan grande como el de México); y también recordar que la unidad del fin (y los medios para lograrlo) es consustancial al federalismo. En la práctica se traduce en buscar que los Estados tengan el mayor grado de autoridad posible para regular ámbitos de la vida social y para aplicar las leyes federales.
- Lealtad federal. Asegurar que los miembros guarden un mínimo de consideración hacia los demás en el ámbito de sus competencias, tanto de forma activa como negativa; aplicando también para el gobierno

¹³⁸ Los principios o valores son "(...) objetos ideales con propia validez (...) son una cualidad que ellas nos presentan en cuanto coinciden con las esencias ideales de valor." RECASSENS SICHES, Luis, *op. cit.* p. 58.

¹³⁹ *Vid.* BRENDA, Ernst, *et al, op. cit.* pp. 629-668.

¹⁴⁰ ZWEIGERT, Konrad & KÖTZ, Hein, *op. cit.*, p. 15.

federal. Es importante mencionar que esto no altera las competencias de cada uno, sino que es una directiva para su ejercicio. Podría decirse que es una manera de corresponder a la confianza que implica el principio anterior. Por ejemplo, si bien es cierto que los Estados son libres para contraer obligaciones, éstas deberían sopesarse con la estabilidad macroeconómica de todo el país. De igual manera, en materia de seguridad, presupone entender y tomar en cuenta que el crimen organizado no concluye en la frontera, sino que es de naturaleza global.

Con base en los principios enunciados es necesario elaborar un cronograma para fortalecer a las entidades, lo que tiene que ver con la descentralización legislativa y administrativa.

De inicio debe cuestionarse qué condiciones primarias deben tener las estructuras de las entidades federativas para poder recibir la carga de responsabilidad que regresaría el gobierno central. En este sentido:

La reforma constitucional se convierte en un medio para abrazar todos aquellos valores que los ciudadanos albergan y salvaguardan, y constituye a la vez un momento histórico para recoger las necesidades institucionales del estado frente a sí mismo, del estado frente a sus municipios, del estado frente a la federación y, sobre todo, del estado frente a sus habitantes o nativos.¹⁴¹

Hecho lo anterior, es procedente es realizar una transición ordenada y natural de dichas cargas sin desestabilizar el orden establecido. Al respecto de esta idea, conviene recordar lo dicho en varias ocasiones a lo largo del presente estudio: el modelo federal mexicano es diferente de todos los demás. Por ejemplo, aunque en otros países sea distinto, puede ser que la facultad de legislar en materia de delincuencia organizada¹⁴² la conserve el gobierno central; mientras aquellas referentes a la contabilidad gubernamental¹⁴³ sean referidas a los Estados en lo particular tomando en cuenta los principios de homogeneidad, cooperación y lealtad.

¹⁴¹ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, Editora Laguna, México D.F., 2001, p. 76.

¹⁴² Artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴³ Artículo 73, fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los siguientes pasos son más largos y complejos, pues involucran otros procesos políticos y legislativos y el cumplimiento de determinadas condiciones básicas de funcionamiento. Una modificación estructural de estas proporciones no sólo puede quedar en modificaciones constitucionales aisladas y en implementación de protocolos de cooperación; sino que requiere imprimir un profundo dinamismo en los Estados y abordar seriamente el proyecto de nación. Para tal efecto, debe incentivarse el constitucionalismo estatal, de forma que se conserve la homogeneidad, pero se impregnen los ordenamientos de la identidad de cada Estado mediante la participación de la ciudadanía introduciendo sus tradiciones y formas de vida en su Carta Magna. Igualmente debería dificultarse el proceso de reforma constitucional con dos finalidades: por un lado, constreñir a que cualquier cambio sea precedido por un debate serio y un verdadero convencimiento de su necesidad; y por otro, proteger los avances logrados de las turbulencias que provocan los cambios políticos en todo país.

A continuación, se revisará cada una de las acciones planteadas a fin de explicar de forma más detallada sus características, condiciones y finalidades.

2.2 Establecimiento de condiciones

La primera etapa se refiere a normar las estructuras estatales a fin que sean verdaderamente capaces de afrontar los retos que implica la descentralización. En esencia, se buscan las medidas que serían necesarias para responder a la pregunta de cómo el Estado miembro podrá cumplir con sus atribuciones.

Desde una perspectiva simplista, es más sencillo que la autoridad central resuelva los problemas a confiar en otras de menor rango; pues la concentración del poder tiene la posibilidad de pasar por encima de las deficiencias externas. En este sentido, la medida tiene un sentido no sólo operativo, sino también pedagógico. La idea es que es ilógico abrumar con responsabilidades si no existen los medios para cumplir con ellas¹⁴⁴.

¹⁴⁴ En este panorama de medios limitados, surge naturalmente el cuestionamiento sobre si es conveniente que México siga siendo una federación. En opinión de quien escribe, tal y como se plasmó en el capítulo primero, el ser de la nación mexicana ha vivido tanto tiempo en esta forma de Estado que

Una condición *sine qua non* para el federalismo es la presencia de personas técnicamente capaces de responder a los diversos ámbitos de acción del Estado. La existencia de gobiernos autónomos en las sub-unidades de la entidad requiere que éstos no sean simplemente letra muerta de la ley, sino que exista un estado de derecho efectivo (con todas sus implicaciones). Por ejemplo, liberalizar la posibilidad de que una entidad contraiga deudas bajo la premisa que ésta tendrá en cuenta la estabilidad económica del país, es necesario que existan peritos en la materia que puedan definir cómo ejercer esta responsabilidad.

La *profesionalización de la burocracia* es un tema del cual se ha hablado mucho, y es evidente su necesidad para asegurar el correcto funcionamiento de las estructuras gubernamentales. Por ejemplo, hablando de América Latina, se dice que “El grado de profesionalización de la burocracia es más bajo que en las naciones desarrolladas. La naturaleza regulatoria, discrecional y personalizada de la administración pública, junto con los bajos salarios, ha llevado a niveles comparativamente más altos de corrupción.”¹⁴⁵. La introducción de elementos de democracia directa en la constitución (mismos que se expusieron anteriormente¹⁴⁶) en conjunto con la creciente influencia de los políticos independientes que abordan de forma técnica las problemáticas sociales, son elementos que marcan una coyuntura en que sería posible una reforma en este sentido.

No obstante, la respuesta no es tan fácil. Creer que integrar este mandato a nivel constitucional va a dar solución de forma automática los problemas es totalmente ilógico. Exigir cierto nivel educativo para los funcionarios públicos también conlleva la necesidad de marcar pautas para que sea implementado de forma gradual.

Igualmente, con los antecedentes sobre la soberanía y la subsidiariedad es necesario preguntarse de qué forma podría incluirse esta condición en el pacto federal de manera que no sea invasivo de competencias o interfiera en los negocios que son estrictamente internos de cada entidad. De igual manera, podría haber Estados que

no sería prudente hacerle un cambio radical, antes bien es necesario que el *federalismo mexicano* se defina cada vez más.

¹⁴⁵ GUY PETERS, B., *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1999, p. 20.

¹⁴⁶ *Vid.* “1.3 Realidad actual – A) Nuevo federalismo mexicano”.

no tuvieran la cantidad necesaria de población con estudios para poder llenar todos los niveles de su gobierno; o que hubiera falta específica de alguna rama (por ejemplo, desarrollo ecológico).

En este orden de ideas, la previsión que se haga en la Carta Magna debe restringirse exclusivamente a regular los elementos que sean necesarios para que los Estados demuestren su capacidad ante la comunidad (principio de homogeneidad). Esto claramente tomando en cuenta la reserva que se desprende del principio mencionado: si bien los estándares pueden restringirse a cierto aspecto, cada Estado es libre de ir aún más lejos; es decir, que las entidades decidan fijar márgenes más rígidos para que su administración pública sea cada vez más eficiente. En otras palabras, los estándares son sólo los *mínimos obligatorios* de los cuales los Estados pueden continuar el perfeccionamiento. De hecho, recordando que la finalidad es su fortalecimiento, es casi una obligación no escrita continuar el proceso de perfeccionamiento de la maquinaria estatal, pero dentro de las posibilidades y realidades de cada uno.

Resulta inconcuso que para la cooperación únicamente hace falta la profesionalización de los niveles que tienen la posibilidad de toma de decisiones. En estos estratos es necesario que haya gente con formación para realizar planeación estratégica de sus áreas de competencia y que, teniendo sus capacidades reales en mente, pueda comprometer al Estado que representa frente a los demás.

Obviamente es necesario especificar con mayor detalle los alcances de esta exigencia, pero para las finalidades de esta sección es suficiente concluir que para establecer las condiciones necesarias para el verdadero federalismo es necesario asegurar la profesionalización de los altos niveles de la burocracia estatal y federal.

2.3 Coordinación

Sentadas las bases para fortalecer el federalismo mexicano, lo siguiente es entrar directamente a vivirlo; es decir, que las entidades (incluyendo la Ciudad de México), con las nuevas capacidades adquiridas por medio de la reforma ya analizada, verdaderamente entren a la acción.

En el capítulo anterior se hizo referencia a la institución de la CONAGO, la cual funciona a través de reuniones ordinarias en alguna de las entidades federativas, designando como anfitrión y presidente en turno al Gobernador de la sede. Esta reunión tiene las siguientes características¹⁴⁷:

- Sus decisiones son propositivas no son vinculantes, tomadas en relación con la voluntad política de los asistentes¹⁴⁸.
- Participación voluntaria de los Titulares de los Ejecutivos Estatales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuyas interacciones se sustentan en una relación entre pares.
- Las decisiones se toman de forma consensual.

Por otra parte, sus objetivos y actividades son esencialmente las siguientes:

- Funciona como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal, buscando la descentralización.
- Impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades.
- Propone el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.

Después de todo, aunque la CONAGO se presenta como un verdadero avance para el fortalecimiento del federalismo, resulta un intento incompleto y débil. En su descripción hace fuertes exposiciones sobre sus facultades (“discuten, analizan y toman decisiones sobre los temas y necesidades prioritarias”, “lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades”), pero realmente carece de los medios

¹⁴⁷ La información referente a este tema se obtuvo de Conferencia Nacional de Gobernadores. *Sobre la CONAGO*. México, 2015. <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx> Fecha de consulta: 26 de enero de 2016.

¹⁴⁸ Según la información del sitio web, el hecho que los acuerdos no sean vinculantes se desprende de lo dispuesto en el artículo 117, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Los Estados no pueden, en ningún caso: Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias Extranjeras.”. Sin embargo, este argumento es defectuoso, pues parte de una interpretación gramatical de dicho artículo, ignorando totalmente la teleología y contexto del mismo.

necesarios para poder cumplirlas, pues la asistencia es voluntaria y no se pueden tomar acuerdos vinculantes¹⁴⁹.

Las preguntas fundamentales a responder en este asunto son (i) de qué se pueden ocupar las entidades (incluyendo la Ciudad de México), y (ii) cómo será el mecanismo para que sea efectivamente funcional.

Para el primer cuestionamiento es necesario retomar una idea discutida anteriormente: no es posible (ni deseable) que los cambios al sistema se hagan intempestivamente. Y esto aplica aun cuando en este punto no se hable de facultades legislativas, judiciales o de los organismos constitucionales autónomos, sino de carácter puramente operativo-administrativo.

La solución al conflicto de las esferas de gobierno en la federación mexicana debe comenzar en el plano operativo por medio de la cooperación, no de la limitación. Si la propuesta empezara por restringir facultades sería un ejercicio meramente legislativo (con los vicios que esto implica); además que resultaría en la discordia entre los miembros en lugar en su unión más cercana y fraterna.

Pasando a la segunda pregunta, parece muy complejo establecer una forma de cooperación que no termine simplemente en buenas intenciones. Es importante subrayar que, si la cooperación entre las entidades federativas no es posible o efectiva, cualquier tipo de propuesta para contrarrestar el centralismo será completamente estéril. Por ejemplo, de los preceptos 25¹⁵⁰ y 26¹⁵¹ constitucionales podría deducirse que parte del error de centralizar de manera total la rectoría del desarrollo nacional tiene que ver con que no se establecen procesos para dar seguimiento a su verdadera

¹⁴⁹ Sería valioso que existiera un estudio que compare la inversión que implica la celebración de la CONAGO con los resultados e indicadores de bien común que genera.

¹⁵⁰ “El artículo 25 establece el concepto de rectoría económica del Estado. Este concepto se define como la facultad de planear, conducir y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.”

COSSÍO DÍAZ, José Ramón *et al*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo I: Artículos 1-29*, México D.F., Editorial Porrúa, 2006, p. 511.

¹⁵¹ “El artículo 26 de la Constitución obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país.” *Ibidem* p. 517.

implementación —aunque la constitución contemple la posibilidad de coordinar facultades en la fracción VII del artículo 116, como en su momento se detallará—.

La mejor salida es la instauración de un foro permanente de diálogo y trabajo donde los Estados puedan cooperar entre sí y en relación al gobierno federal. No significa que en él se superen las atribuciones constitucionales y funcione como una especie de “oligarquía política”, sino que sea un espacio donde los representantes de los poderes ejecutivos puedan establecer las formas en que ejercerán sus atribuciones para abonar al bien común (principio de lealtad federal); es decir, trabajar en conjunto aquellas facultades que ya han sido arrojadas de antemano.

Se hace especial hincapié en la naturaleza “permanente” del foro, pues no puede dejarse un elemento tan importante del desarrollo nacional a merced de los cambios propios de la democracia. Igualmente, el uso de las palabras “diálogo y trabajo” no es algo accidental, pues la idea es que no sea simplemente alegórico y mediático, sino que haya resultados que impacten verdaderamente la vida de los ciudadanos¹⁵².

Si bien la institución descrita requiere afinar muchos detalles, el modelo de un foro en que diversos Estados se reúnen a cooperar ha demostrado ser funcional. Por ejemplo, en la República Federal Alemana la cooperación de los *Länder* se hace por medio del *Bundesrat*¹⁵³, que tiene facultades propias del poder legislativo y administrativas que comúnmente son asignadas al poder ejecutivo¹⁵⁴. Otro ejemplo, aunque no se desarrolla en el contexto de un Estado federal, es la Unión Europea, que a través del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea ha logrado establecer

¹⁵² “En la actualidad, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, diversas y densas, se hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, mediano y largo plazos, así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización. No es posible organizar a grandes colectividades sin definir con la mayor precisión posible las metas que se pretenden lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido.”
Ibidem p. 518.

¹⁵³ El *Bundesrat* es, traducido literalmente al español, el “Consejo Federal”. En la práctica funciona como la cámara alta del congreso (el senado, para estándares mexicanos) y se establece en los artículos 50 a 53 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁵⁴ En esencia, el *Bundesrat* tiene una injerencia mucho mayor en la administración de la república, pues no sólo pueden citar a miembros del gobierno a informar sobre la gestión de los negocios públicos, sino que también pueden tomar decisiones de política pública (Artículos 50 y 53 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania).

canales de comunicación y cooperación técnica y política efectiva entre sus 28 miembros¹⁵⁵.

Una de las principales virtudes del establecimiento del mencionado foro es la posibilidad de tener conocimiento certero de las capacidades reales de los Estados, de forma que se puedan suscribir acuerdos de cooperación específicos y elaborar manuales operativos para áreas comunes. Asimismo, sobre la marcha de estos diálogos y debates será posible determinar los pasos a seguir para que la transferencia de facultades a las entidades federativas sea un proceso natural y progresivo.

Aunque de este tema también hay muchos detalles que aclarar —por ejemplo, las reformas constitucionales y legales necesarias para su creación, la procedencia de los fondos para que se lleve a cabo, su estructura, las materias que podría tratar o su influencia en la legislación—, lo fundamental para este apartado es que la cooperación entre los Estados y la Federación debe llevarse a cabo dentro de sus facultades establecidas (inicialmente), y a través de un foro de carácter técnico y político permanente, donde los representantes del poder ejecutivo dialoguen y trabajen por el bien común.

2.4 Regreso de facultades

Las siguientes etapas son procesos mucho más largos y complejos. La pregunta fundamental que se busca contestar es ¿qué funciones del Estado pueden cumplirse de forma más eficiente en niveles más cercanos a la población? ¿Cómo hacer para evitar los cacicazgos y la concentración y abuso del poder?

Las cesiones de poder, aun cuando sean de un nivel a otro de una federación, son procesos complicados. Dejando de lado los factores políticos implicados, las implicaciones jurídicas y hasta económicas hacen necesario un estudio serio y caso por caso, de manera que el regreso sea de forma natural y práctica. Sin embargo, la

¹⁵⁵ La cooperación se realiza principalmente mediante el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, donde se definen y coordinan políticas generales de aplicación en toda la Unión. *Vid.* Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Inicio*. Bruselas, 2015. <http://www.consilium.europa.eu/es/home/> Fecha de consulta: 04 de mayo de 2016.

dificultad bien vale la finalidad, que es conseguir *que el Estado sea lo que debe ser*, viviendo una subsidiariedad más completa¹⁵⁶.

Para fines académicos es práctico dividir el regreso de facultades en tres secciones: (i) el poder legislativo; (ii) el poder judicial; y (iii) los Órganos Constitucionales Autónomos.

Respecto al poder legislativo es necesario reformar el artículo 73, revisando fracción por fracción qué responsabilidades podrían enviarse a las entidades federativas: "(...) En este nuevo contexto, la reforma constitucional estatal sólo puede entenderse como un esfuerzo de la representación estatal por dar nuevo vigor y actualidad al texto que rige la vida institucional de las entidades federativas."¹⁵⁷. Esto requiere la intervención del foro descrito en el apartado anterior, pues requiere primeramente comprobar las capacidades reales de cada integrante. Un buen método sería que, conforme aumentaran las temáticas tratadas en la coordinación ejecutiva, disminuyeran los rubros de legislación federal.

Convendría también reducir la cantidad de diputados y senadores que componen el Congreso de la Unión. Fortalecer la federación tiene que ver con las identidades estatales, así como el regreso al sentido de las cosas (para qué fueron creadas). Si se entiende que la bicameralidad del Congreso no busca representar fuerzas políticas o ideologías sino a las personas (a través de los distritos) y a los Estados, es clara la necesidad de regresar al diseño original¹⁵⁸. Este énfasis en la población y las entidades federativas para el legislativo federal es claro en la redacción original de la constitución, que establecía:

- a) Elección de un diputado por cada 60,000 habitantes o por una fracción que pase de 20,000 según el censo general¹⁵⁹; y

¹⁵⁶ Vid. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *op. cit.* pp. 403-404.

¹⁵⁷ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op. cit.* p. 76.

¹⁵⁸ La explicación de estos conceptos puede encontrarse en El Federalista LIV ("La proporción de los miembros entre los Estados"), LV ("El número total de la casa de representantes") y LXII ("El senado"). MADISON, James *et al.*, *op. cit.* pp. 497-505, 530-534.

¹⁵⁹ Artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857 de 1917.

- b) Elección de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal elegidos en votación directa.¹⁶⁰

Pasando al poder judicial, la cuestión es mucho más compleja principalmente por dos factores: la figura del amparo y los tribunales federales. Respecto al primero, pareciera completamente necesaria su existencia, pero ésta debería repensarse para que, sin perder su fortaleza como mecanismo de control constitucional y de protección de derechos humanos, sea incrustado como un puente entre las dos esferas de gobierno (principio de homogeneidad) en lugar de como baluarte de la supremacía federal. Esta idea se aplica igualmente a los tribunales federales, que tienen un alto nivel de fuerza e injerencia en la esfera estatal —con las implicaciones políticas que esto tiene—. Sirve citar al Ministro Gudiño para entender la visión de la independencia de los tribunales estatales y su relación con el sano federalismo:

(...) la latente intención de consolidar un Poder Judicial respetable, digno, vigoroso e independiente, tanto en el ámbito federal como en el local, en busca de armonizar ello con la autonomía de los estados. (...)

El siglo XXI ofrece, en mi opinión, la oportunidad para replantear las relaciones entre la justicia local y la justicia federal, relaciones en las que, por supuesto, el juicio de amparo es un elemento estructural y en las que sin duda se debe garantizar la independencia del juez.

La lucha por convertir la independencia judicial de las judicaturas estatales en una realidad jurídica y fáctica no se acota con defender la independencia del juez respecto al Ejecutivo y al Legislativo de su propia entidad federativa. Va más allá. También requiere de independencia de la justicia federal y exige devolver, poco a poco, a los jueces y tribunales estatales la cualidad de ser órganos terminales, es decir, de ser autoridades con facultades para decidir *en definitiva* las controversias que se sometan a su jurisdicción.¹⁶¹

Respecto a los Órganos Constitucionales Autónomos, si bien es ilógico pensar en eliminar caprichosamente uno de ellos o todos, lo cierto es que la idea de regresar a la raíz de las cosas y la subsidiariedad obligan a revisar cuáles son sus finalidades y decidir cuáles podrían ser estatales y cuáles efectivamente deben conservarse como están. Por ejemplo, mientras el Banco de México es fundamental para la estabilidad económica del país, parece poco razonable mantener un organismo de transparencia centralizado, pues “Ante esta situación es necesario, y si bien respetando la soberanía

¹⁶⁰ Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857 de 1917.

¹⁶¹ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op. cit.* pp. 61, 69.

de cada estado, crear las condiciones para que el gasto estatal y municipal sea más evaluado y transparente. Se debe de evitar las duplicidades entre los programas federales y los estatales y fomentar las complementariedades.”¹⁶².

Como corolario conviene decir que este tema requiere también una maduración del constitucionalismo estatal. Aunque las capacidades técnicas son necesarias para cumplir con las responsabilidades, también hay presente un factor de voluntad política que no puede ignorarse: qué es lo que los Estados están dispuestos a hacer. Y esto tiene relación estrecha con su identidad.

Aquí hay que ser muy claros: es imposible prever la evolución de las situaciones, ni elaborar todos los estudios que merece el tema de la relocación de facultades. Sin embargo, para las finalidades de este estudio es importante sentar ciertas líneas de pensamiento que enmarquen las mejores maneras de llegar a un federalismo maduro.

Por último, es valioso introducir un concepto de derecho constitucional alemán elaborado por la corte de constitucionalidad de dicho país en el caso *Lüth*¹⁶³: el *Drittwirkung* (efecto horizontal o reflejo). Según este principio, la supremacía constitucional, más allá de anular las normas inferiores, las transforma en su interpretación y aplicación¹⁶⁴. Fundamentalmente, la idea lleva a comprender que no existe una “dictadura de la constitución” que pasa por encima de cualquier otra norma¹⁶⁵, sino que su contenido establece el marco jurídico. A pesar que parezca una observación ociosa, esto tiene que ver necesariamente con una posición filosófica de

¹⁶² Forbes México. *Pobreza, transparencia y federalismo* (por César Velázquez Guadarrama). México, 2013. <http://www.forbes.com.mx/pobreza-transparencia-y-federalismo/> Fecha de consulta: 04 de mayo de 2016.

¹⁶³ Corte Constitucional Federal Alemana, *Lüth*, BVerfGE 7, 198; 1 BvR 400/51 of January 15, 1958. El caso versa sobre una publicación de Lüth, Presidente del Club de Prensa de Hamburgo, donde llamaba al boicot de una película de un director de cine que ganó popularidad durante el régimen Nazi. Dos compañías productoras demandaron la prohibición del artículo de Lüth, quien argumentó que esto violaba su libertad de expresión. La Corte sostuvo que la libertad de expresión había sido violada, pues era limitada por individuos, lo cual lo hace un importante precedente sobre la aplicación horizontal de derechos fundamentales.

¹⁶⁴ KOMMERS Donald P. *et al, Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Carolina del Norte, Duke University Press, 2012, pp. 60-61.

¹⁶⁵ Este comentario se hace específicamente por el paradigma que la interpretación conforme significa a fin de cuentas la inaplicación de cualquier norma que pareciese *a priori* alejada de la línea constitucional. En opinión del autor, este mal entendido ha provocado excesivas adiciones a la constitución, desincentivando igualmente la elaboración de normas que complementen el ordenamiento jurídico.

congruencia ontológica y funcional de las normas. Con esta idea en mente, es razonable terminar este apartado subrayando que las reflexiones sobre la repartición de las responsabilidades en México deben regirse por lo que las cosas *son*, es decir, en el entendido que el marco constitucional no implica la inutilidad de cualquier norma que tenga alguna distinción a su respecto, sino que la Carta Magna tiene la naturaleza de un sol, que irradia a toda la estructura con sus principios y su guía.

2.5 Solidez constitucional

El último proceso está dirigido a responder la siguiente pregunta: ¿cómo lograr una unión más perfecta entre los Estados, engrandecidos y con un mayor nivel de independencia? ¿Cómo puede establecerse un firme proyecto de nación a nivel constitucional que tenga como fin último, el bien común? Sabiendo que la asociación se fundamenta en el texto constitucional, su fortalecimiento también debe partir de ella.

La constitución debe ser el reflejo del *ethos* del pueblo, la representación de sus sueños e ideales, el proyecto de nación. En México es posible distinguir una problemática: las constantes reformas constitucionales van menguando paulatinamente su autoridad jurídica y política, dañan su vocación a la permanencia. Naturalmente, para que una Carta Magna lo sea efectivamente no sólo necesita existir, sino también que se le permita implementarse en el paso del tiempo —sin que resulte óbice a lo anterior las necesarias modificaciones accidentales—. En el caso mexicano, la hiperactividad legislativa lleva en muchas ocasiones a cambiar la norma fundamental por meras situaciones contingentes, en lugar de observar con detenimiento que se cumpla lo existente.

Tomando en cuenta la inconstancia explicada en el párrafo anterior, es razonable pensar que, si esa situación coexiste con la presencia de Estados con mayores capacidades, se volvería inútil la federación: ¿para qué querrían las entidades encontrarse atadas a un centro que no tiene dirección clara?

La madurez de las entidades federativas y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico desde el punto de vista político y regulatorio debe traducirse no sólo en la voluntad constante de cumplir con el proyecto común, sino también en tomar las

medidas necesarias para que éste efectivamente permanezca; es decir, dificultar el proceso establecido para la reforma constitucional. Sólo de esta manera puede protegerse la esencia de la voluntad madura del constituyente permanente de aquellos factores externos y volubles que puedan desvirtuarla.

Los métodos para hacerlo son muy variados y deben ser analizados en el contexto de las facultades que hayan sido regresadas a los Estados conforme al paso anterior. En el entendido que la Carta Magna mexicana abarca temas muy variados — desde el principio de *non bis in idem*¹⁶⁶ y la declaración de estado de emergencia¹⁶⁷ hasta los principios para el establecimiento de las remuneraciones de los funcionarios públicos¹⁶⁸ y el uso de recursos de los candidatos a elección popular¹⁶⁹—, convendría hacer un catálogo de preceptos que se modificaran por el proceso actual (establecido en el artículo 135¹⁷⁰), otros que requirieran un proceso aún más complejo y, por último, algunos que fueran irreformables (las llamadas cláusulas pétreas, como la declaración de derechos o la forma de Estado).

Al respecto de la segunda categoría (de proceso complejo), sería fundamental la inclusión de tres conceptos: la mayoría calificada, el referéndum, y el plebiscito, pues éstos son signo evidente de la madurez de la federación. En efecto, la mayoría calificada establece la necesidad de un consenso mayor para la toma de decisiones¹⁷¹; y aunque cada vez existen más casos de esto en la Constitución¹⁷², es necesario que

¹⁶⁶ Artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁷ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁸ Artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁹ Artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷⁰ Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

¹⁷¹ *Vid.* Cámara de Diputados. *Glosario de términos. Votación*. México D.F., 2006. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/k_votacion Fecha de consulta: 08 de mayo de 2016.

¹⁷² Por ejemplo, para el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26, apartado C); para la remoción de comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28, fracción XI); para el nombramiento de presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica y para el Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28, párrafo 33); y para el proceso legislativo ordinario (artículo 72, apartado C).

se incluya respecto a las legislaturas estatales¹⁷³ según las temáticas que se aborden en el proceso de reforma de la Carta Magna. Por su parte, el referéndum —mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aceptación o rechazo previo a una decisión de gobierno¹⁷⁴— y el plebiscito —que sirve para aceptar o rechazar una propuesta que concierne a su soberanía¹⁷⁵— son mecanismos de democracia directa que tienen la finalidad de dotar a las reformas de verdadera legitimidad democrática, de manera que el pueblo se sienta verdaderamente partícipe del proyecto de nación.

En resumen, la última etapa del proceso de fortalecimiento del sistema federal mexicano debe dificultar el proceso de reforma constitucional, dividiendo los preceptos constitucionales en cláusulas pétreas, de reforma compleja o simplificada, introduciendo para tal efecto la mayoría calificada, el referéndum y el plebiscito.

2.6 Conclusiones preliminares

Las acciones esbozadas brevemente a lo largo de este capítulo conforman en su totalidad una propuesta de reestructura del sistema federal mexicano, misma que busca modificar las relaciones político-institucionales a fin de responder a necesidades específicas de la nación. Éstas se relacionan directamente con el establecimiento de las condiciones para volver más funcional la construcción estatal y posibilitar el establecimiento de condiciones de bien común.

En resumen, los cuatro pasos de reforma son los siguientes:

1. Profesionalizar la burocracia;
2. Establecer un foro de coordinación federal;
3. Ajustar el reparto de facultades entre los Estados y la Federación; y
4. Dificultar el proceso de reforma constitucional.

¹⁷³ La mayoría calificada de los miembros del Congreso de la Unión ya se encuentra prevista para la reforma constitucional (Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

¹⁷⁴ Cámara de Diputados. *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como Derecho Comparado y opiniones especializadas. (Actualización)*. México D.F., 2006. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-17-06.pdf> Fecha de consulta: 08 de mayo de 2016.

¹⁷⁵ *Idem*.

Por la naturaleza de la presente investigación, la simple enunciación de las etapas es insuficiente: es necesario realizar una descripción más detallada y práctica de las mismas.

Conforme a sus características, es posible dividir las fases en (i) de condición, y (ii) de consolidación. En efecto, las primeras dos buscan establecer los presupuestos necesarios para modernizar el Estado, mientras la segunda parte busca fortalecerlos y encaminarlos a la permanencia. De esta manera, es imposible determinar el contenido específico de éstas últimas en este momento, pues se requiere tener como fundamento el resultado de las primeras y un largo estudio y debate de temas legislativos, políticos y judiciales. Por estas consideraciones, se abundará únicamente en el estudio de las numeradas como 1 y 2.

CAPÍTULO 3. UN SERVICIO PÚBLICO EFICIENTE

Esto no es sólo un asunto de leyes que requieran actualizaciones y mejoras —siempre necesarias—, sino de una urgente formación de la responsabilidad personal (...), con pleno respeto del otro como corresponsable en la causa común de promover el desarrollo nacional.

S.S. Francisco

(Discurso en palacio nacional, 13 de febrero de 2016)

Como se mencionó anteriormente, el primer paso de la profesionalización de la burocracia tiene como finalidad normar las estructuras estatales a fin que sean verdaderamente capaces de afrontar los retos que implica la descentralización. En esencia, es tomar las medidas necesarias para que el Estado miembro cumpla con sus atribuciones inmerso en un sistema federal. Es por esto que se establece como el primer requisito para una reforma funcional de las instituciones: porque si no existen todas las condiciones, cualquier elucubración legal será imposible de llevar a la práctica.

Antes de comenzar con el estudio de la profesionalización de la burocracia, es necesario realizar diversas precisiones conceptuales para delimitar el tema.

De inicio, si bien el término “burocracia” no existe jurídicamente, sino que es un concepto sociológico¹⁷⁶, los términos jurídicos trascendentes son los siguientes:

- Funcionario público, trabajador del Estado o empleado público. Persona a quien se delega, a forma de trabajo, una responsabilidad del Estado, representándolo y estando al servicio de los gobernados¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Proviene del francés *bureaucratie*, que se integra etimológicamente del francés *bureau* (oficina) y del helenismo *cratos* (gobierno).

MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México D.F., Editorial Porrúa, 1995, p. 106.

¹⁷⁷ *Ibidem* p. 88.

- Derecho burocrático. Conjunto de disposiciones legales encargadas de regular la relación laboral del Estado con sus empleados, perteneciente al derecho administrativo¹⁷⁸.

Definido lo anterior, a fin de tomar conciencia profunda de las implicaciones de tener servidores públicos que sean capaces de cumplir con sus labores, es valioso comenzar con las siguientes consideraciones sobre la autoridad del Maestro Efraín González Luna Morfín:

Para lograr el bien común y promover el respeto de los valores de la personalidad, solidaridad y complementariedad subsidiaria, se requiere la autoridad social, que es, ante todo, órgano o instancia con derecho de mandar para el bien común. Esta es la autoridad jurídica, que siempre debería acompañarse de la autoridad moral y de la intelectual. Derecho de mandar, capacidad y preparación para hacerlo, calidad y ejemplo moral en el ejercicio del poder constituyen la terna ideal de la autoridad completa. (...)

La legitimidad de ejercicio (de la autoridad) consiste en la constante realización y defensa del bien común en sus diversas manifestaciones. (...)

Tanto el origen como el ejercicio de la autoridad tienen estrecha relación con la vigencia o la negación de la república, la democracia representativa, el federalismo, el régimen municipal, la división de poderes, el control eficaz de la responsabilidad de los servidores públicos, la participación comprobadamente eficaz del pueblo soberano en el ejercicio de su soberanía mediante la elección, control y la sustitución de los gobernantes. Sin autoridad integralmente legítima no se pueden realizar de manera adecuada los principios o las exigencias fundamentales de una sana filosofía social.¹⁷⁹

En efecto, no resulta suficiente que aquellos que detentan el poder público tengan el derecho de hacerlo —por medio de su nombramiento—, sino que son igualmente importantes su capacidad y preparación para hacerlo, coronadas además por la calidad y el ejemplo moral. En este sentido es necesario hablar de la *Responsabilidad democrática de la gestión pública*, definida como “(...) la existencia de sistemas político administrativos con un alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa”¹⁸⁰; en otras palabras, el fortalecimiento de las instituciones en sentido amplio.

Por otro lado, Resultan problemáticos los alcances que podrían tener las afirmaciones anteriores: ¿Se encuentra la profesionalización de la burocracia en

¹⁷⁸ *Ibidem* p. 107.

¹⁷⁹ GONZÁLEZ LUNA MORFÍN, Efraín, *El magisterio de Efraín González Luna Morfín*, compiladores GATT CORONA, Guillermo A., PALLARES YABUR, Pedro, REAL LEDEZMA, Juan, Zapopan, Amate Editorial, 2005, pp. 206-208.

¹⁸⁰ BARZELAY, Michel, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998, p.12.

confrontación directa con la democracia nacional? ¿Cómo es posible separar la influencia lógica y natural que tiene la política en los gabinetes de cada poder ejecutivo? ¿De qué manera es posible conjugar la necesidad de profesionalismo con los derechos laborales? Estas preguntas serán analizadas en este apartado, buscando una propuesta legislativa de fondo que reduzca verdaderamente la problemática, en lugar de los paliativos administrativos que se han tomado a lo largo de la historia.

Así, en el presente apartado se analizará el desarrollo histórico de la regulación de la función pública, para después analizar el enfoque y el método de la reforma propuesta para fortalecer el federalismo y las dificultades jurídicas que presenta. Por último, se establecerán las modificaciones constitucionales y legales necesarias para cumplir con el objetivo.

3.1 Desarrollo histórico¹⁸¹

En México han existido diversas iniciativas para promover la profesionalización del servicio público. El tema no es reciente, sino que tiene antecedentes prácticamente desde la independencia, siempre encontrándose con obstáculos de orden laboral y político, siendo el principal de éstos la preocupación del gobierno centrada en la estabilidad política: “(...) se alentó la integración de agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial.”¹⁸².

La Secretaría de Relaciones Exteriores fue la que comenzó con la tendencia a la profesionalización mediante el establecimiento de un servicio “de carrera”, estableciendo en 1871 un reglamento que buscó unificar las disposiciones internas con las dictadas por el derecho internacional. Posteriormente se estableció el Cuerpo Diplomático y se distinguen sus atribuciones de las conferidas a las Legaciones Consulares, esto mediante reformas de 1888 y 1896, respectivamente.

¹⁸¹ La información de este apartado fue tomada de PARDO, María del Carmen, *et al*, *Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático en la Administración Pública Federal*, México D.F., Secretaría de Gobernación, 2008, pp. 151-165.

¹⁸² *Ibidem* p. 153.

Durante el Porfiriato hubo dos esfuerzos importantes para perfeccionar la situación del servicio público: la obligación de cursar estudios en la Escuela de Contaduría y Administración —aunque “(...) lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían”¹⁸³— y un Catálogo de Puestos integrado por el ministro de Hacienda, José Ives Limantour.

En el régimen postrevolucionario se sucedieron asociaciones, regulaciones y leyes que se aproximaban al tema mezclando la profesionalización con los derechos laborales, pues debe recordarse que la administración pública “primitiva” no tenía resuelta ninguna de estas cuestiones. Estos esfuerzos son el claro ejemplo de la preocupación por regularizar este tema desde el final de la revolución hasta la actualidad. A continuación, se presentan las principales medidas tomadas en este rubro en el último siglo:

- 1924. Aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales.
- 1925. Se expide la Ley Orgánica de la Contraloría, el Reglamento de Exámenes para normar el ingreso a este órgano y la Ley de Pensiones Civiles.
- 1931. Se expide la Ley Federal del Trabajo (excluye a los funcionarios públicos que se regirían por las Leyes del Servicio Civil, las cuales nunca se expidieron).
- 1934. Se expide el Acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil (se derogó el año siguiente y nunca se aplicó).
- 1935. Propuesta del PNR para el establecimiento del servicio civil y sobre la creación de una institución abocada a formar a los servidores públicos.
- 1938. Se expide el Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (comienza división entre trabajadores “de base” y “de confianza”).
- 1941. Es abrogado el Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
- 1942. Proyecto para la creación de un Instituto de Administración Pública con la finalidad de mejorar la función pública.

¹⁸³ *Ibidem* p. 152.

- 1943. Se establece una comisión intersecretarial que busca suprimir puestos públicos no esenciales.
- 1955. Creación del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)
- 1960. Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), adición del apartado B al artículo 123 constitucional, promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 1965. Creación de la Comisión de Administración Pública
- 1971. Emisión de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa a cargo de la Dirección de Estudios Administrativos. Se crea la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.
- 1976. Expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982.
- 1977-1978. Acuerdos presidenciales sobre las bases para realizar movimientos de personal y reubicaciones.
- 1982. Se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública.
- 1983. Constitución de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con la finalidad de instaurar un servicio civil de carrera.
- 1995. Expedición del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.
- 2003. Expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, cuyo cumplimiento está a cargo de la recién creada Secretaría de la Función Pública, que sustituye a Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.
- 2013. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que elimina la Secretaría de la Función Pública, misma que sería sustituida por el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Artículo segundo del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” publicado en el Diario Oficial de la Federación

Si bien es cierto que en su mayoría fueron poco fructíferos, la institucionalidad mexicana a cien años de la promulgación de la Carta Magna es infinitamente más sólida que en 1929 cuando se estructuró el país mediante la fundación del Partido Nacional Revolucionario¹⁸⁵. Es por esto que este es el momento propicio para encauzar los esfuerzos mediante una reforma constitucional que ataque el punto total de la problemática: la falta de profesionalismo.

3.2 Enfoque y método de reforma

Tanto del contenido del presente trabajo de investigación, como de la situación concreta del país, resulta claro que es obligada la reforma para profesionalizar la burocracia como una forma de conseguir una gobernabilidad democrática eficaz, rubro en el cual México está calificado con un 61.7 de 100¹⁸⁶. Luego, la verdadera pregunta es: ¿de qué manera debe abordarse la reforma para que sea verdaderamente efectiva?

Hablando del enfoque, es necesario regresar al concepto del derecho burocrático. Si bien es cierto que existe regulación para todos los servidores públicos, existen diversas categorías entre ellos. Por ejemplo, para el Maestro Carlos Morales, se habla de 7 regímenes burocráticos distintos¹⁸⁷: del servicio electoral, del servicio exterior, de las fuerzas de seguridad pública, de las fuerzas armadas, de la banca, del poder judicial, el régimen típico (aplicable a los empleados de los poderes de la Unión

el 2 de enero de 2013: “Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.”

Al mes de mayo del año 2016, el Organismo Constitucional Autónomo en materia anticorrupción señalado en el citado decreto no había sido creado.

¹⁸⁵ Por ejemplo, el Poder Judicial ha realizado avances sustanciales en cuanto a la profesionalización de su personal y su especialización al dividirlo en trabajadores de base, de confianza con funciones formal y materialmente jurisdiccionales, y de confianza con funciones materialmente administrativa. *Vid.* MORALES PAULIN, Carlos A. *op. cit.* pp. 281-297.

¹⁸⁶ Gobernabilidad democrática eficaz entendida como la calidad de los servicios públicos y la forma como se diseñan y ejecutan las políticas públicas. La calificación fue emitida por el Banco Mundial en 2010.

UGALDE, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz*, México D.F., Editorial Aguilar, 2012, p. 132.

¹⁸⁷ MORALES PAULIN, Carlos A. *op. cit.* pp. 109, 166, 181, 209, 245, 265, 281.

a los que no les aplica un régimen especial, es decir, los trabajadores del Congreso de la Unión y del poder ejecutivo¹⁸⁸) y el de los empleados de confianza¹⁸⁹. Dado que la temática del estudio se refiere a las relaciones político-administrativas involucradas en el sistema federal, es necesario circunscribirse al análisis de estos últimos dos regímenes (junto con sus análogos en cada una de las entidades federativas y la Ciudad de México), pues la administración del Estado como tal es realizada por funcionarios sometidos a ellos.

Igualmente, también conviene precisar que sólo se refiere a los empleados de los poderes ejecutivos, pues los empleados de los congresos tienen atribuciones auxiliares del proceso legislativo, no como tal la administración del Estado. Asimismo, por hablar de la relación entre las entidades y el gobierno central, es necesario excluir a los organismos constitucionales autónomos que son creados, facultados y sostenidos por la Constitución federal.

Hablando del método de reforma, éste puede ser ascendente —comenzando por las bases— o descendente —comenzando por las “cabezas”—. Como se desprende de la cronología de leyes y asociaciones del apartado anterior, es claro que en general se ha partido de un enfoque ascendente, el cual ha resultado ineficaz para resolver la problemática principalmente porque el área de trabajo es enorme: toda la administración pública, tanto a nivel estatal como federal. Según datos del estudio “¡Qué gordo es mi gobierno!”¹⁹⁰, para el año 2013, existían ocho millones de burócratas para un país de ciento veintitrés millones de personas; mientras en Estados Unidos, con más del doble de habitantes, sólo hay poco más de dos millones de burócratas. Además, esta investigación encontró que, en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2012, los gastos devengados por servicios personales en la administración pública centralizada aumentaron en un 98%, en los organismos autónomos, 283.7% y en las entidades de control directo (organismos públicos descentralizados, empresas

¹⁸⁸ *Ibidem* p. 109.

¹⁸⁹ Artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

¹⁹⁰ Consultores Internacionales, S.C. *¡Qué gordo es mi gobierno!* México D.F., 2013. <http://www.consultoresinternacionales.com/publicaciones/ciscomentario/611/CISComentarioNo611.html> Fecha de consulta: 09 de mayo de 2016.

de participación estatal mayoritaria, etcétera), 160.2%. Resulta útil cruzar esta información con el estudio “Gasto de gobierno en servidores públicos y erogaciones adicionales”¹⁹¹, que reporta un gasto de mil cien miles de millones de pesos al año en los servidores públicos a nivel federal. Aunque las investigaciones mencionadas no sean exclusivamente del poder ejecutivo, son una manifestación clara de la enorme cantidad de funcionarios y, por ende, del ámbito que requiere perfeccionamiento respecto a la profesionalización.

De igual manera, ciertamente es un buen comienzo el establecimiento de criterios mínimos generales en toda la estructura, pero, aunado a las críticas anteriores, no es efectivo generalizar las características que necesitan áreas tan distintas como hacienda o salud. Una última objeción que se podría poner a esta perspectiva es la falta de gente capacitada para ocupar todos y cada uno de los puestos.

Con estas consideraciones es posible asegurar que un enfoque descendente es más práctico, pues focaliza los esfuerzos al limitar el área de atención a sólo los elementos más altos de la jerarquía (que aun cuando haga referencia a ambos niveles de gobierno, la cantidad de sujetos a regular sigue siendo menor que en la otra perspectiva). Así, resulta inconcuso que es necesario circunscribir aún más el área de trabajo: no sólo se trata de los trabajadores del Estado pertenecientes al poder ejecutivo en un régimen burocrático de confianza, sino que, además, debe centrarse en los que integran la planta de la Presidencia de la República y la gubernatura de las entidades federativas¹⁹².

Asimismo, este plan es germen de mejora, pues los organigramas serían modificados paulatinamente de conformidad a las necesidades para responder a sus responsabilidades, pues está entre las atribuciones de sus titulares la organización y funcionamiento de su secretaría. Claramente, todas las regulaciones de las ramas de la actividad del Estado prevén esta facultad mediante provisiones análogas a las siguientes del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación:

¹⁹¹ Centro de Investigación en Economía y Negocios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. *Gasto de gobierno en servidores públicos y erogaciones adicionales*. Estado de México, 2011. <https://issuu.com/cien.itesm/docs/name5f0d94> Fecha de consulta: 09 de mayo de 2016.

¹⁹² Artículo 5, fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

Artículo 5.- Son facultades indelegables del Secretario: (...)

XIV. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría, adscribir orgánicamente las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, e intervenir en las entidades paraestatales agrupadas en el sector en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables;

XV. Expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

XVI. Designar a los servidores públicos del nivel jerárquico inmediato inferior que no sean nombrados por el Presidente de la República, así como ordenar la expedición de nombramientos y resolver sobre las propuestas que formulen los servidores públicos superiores para la designación de su personal de confianza y creación de plazas; (...)

Estas consideraciones proporcionan mucha luz sobre las medidas que se deben tomar. Para comenzar, se diferencia el tema del derecho burocrático para hablar más bien de constitucionalidad y, en esta línea, de leyes orgánicas; pues “(...) se señala la forma en que debe asumir el gobierno, así como las diferentes instancias, organismos y campo de acción de cada uno de ellos, de tal manera que las instituciones que se deriven de ésta guarden perfecta armonía en torno al objetivo primero representado por su razón de ser (...)”¹⁹³. De igual manera, es evidente que las medidas a tomar no serán operativas, sino de los prerequisites para ellas: la manera de acceder a los puestos, las condiciones que resultan necesarias para cumplir las labores de forma eficaz.

Si se habla de los niveles más altos de la jerarquía gubernamental, es claro que se hace referencia a los Secretarios de Estado quienes son órganos superiores político-administrativos que auxilian a los titulares del poder ejecutivo en el despacho de asuntos de una rama de la actividad del Estado¹⁹⁴. En efecto, si la propuesta tuviera

¹⁹³ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, México D.F., Editorial Porrúa, 2014, p. 125.

¹⁹⁴ Esta afirmación es consistente con la doctrina, además de con lo establecido en las leyes orgánicas respectivas, y en la estructura de la administración pública estatal (por ejemplo, el Estado de Jalisco) y federal.

Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de derecho administrativo. Parte General*. México D.F., Editorial Porrúa, 1998, p. 5 *Apud*. Colección de Tesis Digitales de la Universidad de las Américas de Puebla. *Marco Legal del Servidor Público en la Administración Pública Federal*. Puebla, 2015. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/elizondo_c_e/capitulo2.pdf Fecha de consulta: 10 de mayo de 2016.

Vid. Gobierno del Estado de Jalisco. *Estructura*. Guadalajara, 2016. <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/estructura/136> Fecha de consulta: 08 de mayo de 2016.

Vid. Presidencia de la República. *Gabinete legal y ampliado*. México D.F., 2016. <http://www.gob.mx/presidencia/estructuras/gabinete-legal-y-ampliado> Fecha de consulta: 08 de mayo de 2016.

como finalidad restringir los puestos de elección popular a gente con preparación técnica (con los criterios que se precisarán más adelante), sería a todas luces una discriminación injustificada —dado que los puestos de elección popular son esencialmente políticos— y vulneraría los principios del Estado mexicano moderno¹⁹⁵, en específico la residencia de la soberanía nacional en el pueblo.

La principal objeción que podría levantar la propuesta es la interacción entre política y administración que se da en entre administración y política en los altos niveles de gobierno, pues la razón por la cual el presidente y los gobernadores tienen la facultad de nombrar a sus secretarios tiene que ver principalmente con el hecho que tienen que trabajar con personas de su confianza con quien puedan llevar a cabo el plan de gobierno por el cual fueron electos¹⁹⁶. Sin embargo, es necesario inyectar racionalidad a estos procesos, pues si bien tiene sentido que el equipo cambie con la administración para cumplir nuevos proyectos, es ilógico que esté subordinado al vaivén político o a la militancia partidista¹⁹⁷. En este sentido, limitar la libertad de los titulares del poder ejecutivo con criterios de profesionalización tendría el efecto de facilitar el cumplimiento de sus objetivos, pues permitirían que tomaran las mejores decisiones basadas en estrictas observaciones técnicas y, en última instancia, que propiciaran el bien común. Tal y como lo señalaba Manuel Gómez Morín:

(...) Y cuando la profunda y avasalladora elocuencia de los números, expresión de la realidad, sea la que demuestre la conveniencia o inconveniencia de una medida, y sea la causa de que los gobernantes, rendidos a su incontrastable verdad, dicten sabias

¹⁹⁵ Vid. CARPIZO, Jorge, *op. cit.* p. 91.

¹⁹⁶ Vid. MORALES PAULIN, Carlos A., *op. cit.* pp. 32-33.

Este principio permanece no obstante sea necesaria la ratificación de la Cámara de Diputados para el nombramiento del Secretario de Hacienda (artículo 74, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) o la ratificación de la Cámara de Senadores para el nombramiento de los secretarios en un gobierno de coalición (artículo 76, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), pues esto no vulnera la libertad del Presidente de proponer el equipo de su confianza.

¹⁹⁷ Un ejemplo de esto es, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social que desde septiembre 2015 es encabezada por un economista con experiencia en hacienda y relaciones exteriores (José Antonio Meade Kuribreña), o la Secretaría de Relaciones Exteriores, que desde la misma fecha es encabezada por una abogada/politóloga con experiencia en legislación y turismo (Claudia Ruiz Massieu Salinas). Vid. <http://www.gob.mx/sedesol/estructuras/jose-antonio-meade-kuribrena-10182> Fecha de consulta: 03 de marzo de 2016; y <http://www.gob.mx/sre/estructuras/claudia-ruiz-massieu> Fecha de consulta: 03 de marzo de 2016.

disposiciones y legislen metafísicamente, pero con sólidos fundamentos experimentales; cuando con ella se logre un mejoramiento económico y moral de la colectividad y de sus miembros, la ciencia habrá obtenido un triunfo más, acercándose a la meta de sus esfuerzos: hacer que la humanidad avance constantemente en su camino de perfección.¹⁹⁸

La profesionalización de las secretarías tomaría como medida las distintas áreas de conocimiento involucradas en cada área. Aunque esto será detallado más adelante, es necesario establecer el fundamento de algunos de los dos principales lineamientos: la formación educativa y la experiencia práctica. En primer lugar, los secretarios estarían obligados legalmente a tener un grado de estudios al nivel y en la materia de la tarea a desempeñar. En este rubro las mayores objeciones podrían estar referidas a la calidad del sistema educativo mexicano, compuesto por algunas instituciones de pésima calidad o que la corrupción las hace poco confiables¹⁹⁹. Naturalmente, este no es el espacio para debatirlo, pues los defectos del sistema educativo no son el tema a discusión. Sin embargo, las posibles carencias serían subsanadas con el siguiente lineamiento. En segundo lugar, la experiencia práctica en el ramo asegura que la persona no esté alejada del área de conocimiento en la que va a ser autoridad. En este sentido, los dos criterios no son improvisaciones, sino que son un reflejo de las exigencias profesionales del mundo laboral normal.

Todas estas consideraciones tienen, como se dijo al principio de este capítulo, la finalidad de fortalecer las instituciones nacionales.

3.3 Dificultades jurídicas de la propuesta

La propuesta de obligar la profesionalización de los titulares de las secretarías choca con diversas dificultades a saber: (i) el conflicto federal; (ii) el supuesto conflicto con los derechos laborales; y (iii) la no discriminación.

¹⁹⁸ Discurso de Manuel Gómez Morín ante el ministro de Fomento, Colonización e industria, 6 de mayo de 1916 *Apud* KRAUZE, Enrique, *op. cit.* pp. 99-100.

¹⁹⁹ Por ejemplo, en opinión del rector de la UNAM, Enrique Graue Wiechers, las universidades creadas por el partido político Morena se encuentran en esta situación, pues carecen de los recursos para educar en las mejores condiciones. *Vid.* Proceso.com.mx. *Critica Graue a las universidades no validadas por la SEP, como las de Morena.* <http://www.proceso.com.mx/430543/critica-graue-a-las-universidades-no-validadas-por-la-sep-como-las-de-morena> Fecha de consulta: 11 de mayo de 2016.

El conflicto federal que surge de esta propuesta es el siguiente: ¿tiene sentido buscar fortalecer el federalismo a través de una regulación unificada —constitucional— de un elemento que pertenece a los Estados? Claramente, parece un contrasentido la medida propuesta, pues nuevamente centra las regulaciones a nivel federal.

La objeción mencionada resulta infundada, pues limita el carácter de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a mera legislación, sin tomar en cuenta su esencia de pacto federal, ley suprema de la Unión²⁰⁰, que establece la organización política propiamente dicha y la competencia de los diversos poderes²⁰¹, y que, por tanto, tiene hasta un proceso de reforma complejo y distinto a la legislación ordinaria²⁰². En efecto, si bien la Carta Magna tiene alcances de ley, en concreto es el ordenamiento fundamental que da cohesión a la federación y, como tal, establece los acuerdos fundamentales de los Estados miembros y sus obligaciones de dar, hacer y no hacer a las que se compromete cada uno. En este sentido es completamente lógico establecer a nivel constitucional los requisitos que deben reunir los titulares del gabinete, pues éste es un presupuesto fundamental para que pueda funcionar de manera eficaz el sistema en su conjunto.

La segunda crítica se refiere a los derechos laborales de los funcionarios pues podría argumentarse que son afectados por el aumento de los requisitos al respecto. Nuevamente el argumento es falaz, pues la mayor exigencia no significa una modificación a sus derechos. Para comenzar, los secretarios de gabinete se encuentran —como ya se ha señalado— en un régimen distinto aún de cualquier trabajador gubernamental, tal y como se desprende del artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que a la letra señala: “El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, (...)”²⁰³. Abona a lo anterior la siguiente disposición laboral contenida en la constitución: “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las

²⁰⁰ Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰¹ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *op. cit.* p. 125.

²⁰² *Ibidem* p. 124.

²⁰³ Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”²⁰⁴; es decir, establece que los cargos de confianza —como los secretarios de despacho— tienen una protección distinta de sus derechos. Esta línea de ideas ha sido sostenida reiteradamente por los tribunales de la federación²⁰⁵.

Tiene relevancia en este caso transcribir el siguiente criterio jurisprudencial establecido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Tercer Circuito, mismo que conjunta la protección internacional a los trabajadores con los servidores públicos de confianza y la consecución y garantía de la eficiencia del servicio público:

LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES, RELATIVOS A LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACIÓN.²⁰⁶

La Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios no vulnera los artículos 1 y 2 del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, ni el artículo 23, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la ONU; ello es así, ya que si bien los instrumentos internacionales de referencia son vinculantes para el Estado Mexicano y establecen, el primero, que el término discriminación comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación y que también lo será, cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación; y, el segundo, el derecho del trabajador a ser protegido contra el desempleo; sin embargo, no menos cierto es que de las disposiciones de la ley burocrática estatal, no se advierte que se encuentren dentro de las hipótesis que dichos convenios prohíben (aspectos de discriminación y desigualdad), ya que la legislación laboral en análisis no limita a los servidores públicos en función de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social; y menos aún en cuanto a la calidad de los trabajadores, ya que prevé la estabilidad en el empleo tanto para los trabajadores de confianza, como para aquellos que no lo son. Asimismo, tampoco se aprecia de la ley, límite a los servidores públicos de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, así como del ascenso y la capacitación, sino por el contrario, establece igualdad en las condiciones de trabajo para todos los servidores públicos. Por tanto, es claro que dicha ley no se opone a los pactos internacionales antes indicados, sino que es acorde a los mismos, en atención a que la limitante al derecho a la

²⁰⁴ Artículo 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁵ Vid. [J] ; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 27, Febrero de 2016; Tomo I ; Pág. 836. 2a./J. 22/2016 (10a.). Registro No. 2 011 126 TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CON INDEPENDENCIA DE QUE PERTENEZCAN AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O HAYAN SIDO CONTRATADOS BAJO EL ESQUEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN, NO TIENEN DERECHO A LA REINSTALACIÓN, AL EXISTIR UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL AL RESPECTO.

²⁰⁶ [TA] ; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 23, Octubre de 2015; Tomo IV; Pág. 4028. III.1o.T.20 L (10a.). Registro No. 2 010 305.

estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, no puede ser considerada contraventora de derechos humanos, porque en principio éstas no se han limitado ni se ha generado un trato desigual respecto de los trabajadores de base o supernumerarios, en cuanto a la prerrogativa de la estabilidad en el empleo. Máxime que en los servidores públicos de confianza, de acuerdo con las funciones que realizan, por su nivel y jerarquía, descansa la mayor y más importante responsabilidad de la dependencia o entidad del Estado y, por consiguiente, la limitación en el derecho a la estabilidad se justifica en la medida en que constituye una atribución de los titulares de elegir a su equipo de trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público. Aunado a ello, la limitación del derecho a la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, constituye una restricción constitucionalmente prevista en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que de suyo implica que no puede establecerse la existencia de la violación a un derecho fundamental, en la medida en que el ánimo del legislador Constituyente no fue conferirlo para ese tipo de trabajadores. De ahí, que la ley burocrática estatal no resulta inconvencional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 656/2014. César Osvaldo Orozco Arce. 29 de mayo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Cedillo Orozco. Secretaria: María Luisa Cruz Ernult.

Del criterio transcrito resulta meridianamente claro que, por las funciones de especial importancia confiadas a los servidores públicos de alto rango, les es aplicable un régimen distinto en el que, de cualquier manera, también les son protegidos sus derechos fundamentales en la relación laboral.

La última crítica jurídica a la propuesta de reforma es la posible discriminación que significa establecer requerimientos educativos y de experiencia para acceder al cargo de titular de una secretaría. Si bien esta observación podría descartarse sencillamente con la constitucionalidad de los requisitos que se establecen para ocupar diversos puestos a nivel federal —como el título de abogado para los cargos de ministro de la Suprema Corte²⁰⁷ y Fiscal General²⁰⁸—, conviene hacer un análisis profundo de esta crítica.

El concepto “discriminación” es definido jurisprudencialmente por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contraposición parcial con la igualdad:

IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.²⁰⁹

²⁰⁷ Artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁸ Artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁹ [TA] ; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Noviembre de 2005; Pág. 40. 1a. CXXXVIII/2005. Registro No. 176 705.

El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación", los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.

Amparo en revisión 1629/2004. Inmobiliaria Dos Carlos, S.A. de C.V. 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Visto lo anterior, es importante aclarar lo siguiente: sí, efectivamente la profesionalización de la burocracia es discriminación. Sin embargo, esto no lo vuelve inconstitucional automáticamente con respecto a la racionalidad, como a continuación se señalará.

El criterio que se busca establecer no se encuentra dentro de las "categorías sospechosas"²¹⁰ de discriminación contenidas en el párrafo quinto del artículo primero de la Carta Magna. Asimismo, es necesario recordar que el precepto de marras prohíbe la discriminación, pero de su literalidad se desprende que la interdicción requiere que la exclusión "(...) atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas"²¹¹, lo cual no se da en el caso concreto.

Para continuar con esta argumentación, es útil recurrir a la siguiente tesis jurisprudencial dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

²¹⁰ Jurisprudencialmente se conoce como "categorías sospechosas" a los rubros específicos en que prohíbe la discriminación: origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o estado civil. *Vid.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo Indirecto en Revisión 457/2012*.

²¹¹ Artículo 1º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. JUICIO DE RAZONABILIDAD PARA DETERMINAR SI UN ACTO CONTIENE UNA DIFERENCIA DE TRATO CONSTITUCIONAL.²¹²

La discriminación por edad es, por definición, el trato diferencial hecho a una persona por motivos de su edad sin considerar de antemano sus capacidades y aptitudes. En materia laboral se producen casos de discriminación por edad positiva o negativa, es decir, discriminación por edad a jóvenes y adultos respectivamente. Así las cosas, cuando respecto a la edad no se tienen en cuenta las características profesionales del trabajador ni el rendimiento, la dedicación o la aptitud por él desarrollada, sino únicamente el factor cronológico aislado del tiempo vivido, supone un actuar arbitrario que actualiza la prohibición constitucional y legal de no discriminar. Ahora bien, el principio de igualdad no postula la paridad en esta materia, sino la razonabilidad de la diferencia de trato. Esto quiere decir que la prohibición de no discriminación establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obliga a contratar o a mantener en un puesto de trabajo a una persona que no sea competente, no esté capacitada o disponible para desempeñar las tareas fundamentales del puesto; pero al mismo tiempo, y en razón de la libertad de contratación, el empresario puede hacer a un lado estas virtudes y excluir a un candidato por los motivos que sean -descabellados e insensatos-, siempre y cuando la razón que motive esa exclusión no sea una de las categorías establecidas en el artículo 1o. constitucional, tal como la edad. En esta lógica, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una diferencia de trato puede estar justificada cuando la edad, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, constituya un requisito profesional esencial y determinante en el puesto de trabajo, siempre y cuando, además, el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado. Lo esencial o determinante de un requisito profesional deberá ser analizado en cada caso concreto; sin embargo, estos requisitos pueden ser confrontados con las condiciones necesarias para mantener el carácter operativo y el buen funcionamiento de un servicio. En este tipo de casos será posible fijar una frontera biológica que esté conectada directamente con la aptitud profesional exigible al empleado, ya que hay trabajos que por sus condiciones extenuantes exigen condiciones físicas o intelectuales que por el transcurso del tiempo pueden minorarse. Ahora bien, los operadores jurídicos, a fin de evitar caer en un prejuicio, deberán tener en cuenta que no de forma inexorable el cumplimiento de una edad supone la merma irremediable y progresiva de las aptitudes personales exigidas para un empleo, a lo que se debe añadir que la edad también conlleva la acumulación de experiencia y de conocimiento que pueden llegar a ser más valiosos en el caso concreto.

Amparo directo en revisión 992/2014. Rosario del Carmen Pacheco Mena y otros. 12 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

En resumen, entendiendo a *contrario sensu* la resolución, el principio de igualdad se sustenta en la razonabilidad de la diferencia de trato que, en este caso, se refleja

²¹² [TA] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 13, Diciembre de 2014; Tomo I; Pág. 226. 1a. CDXXXII/2014 (10a.). Registro No. 2 008 093.

en las características profesionales del trabajador (rendimiento, dedicación y aptitudes).

Aunado a lo anterior, para comprobar que la medida se ajusta sin lugar a dudas al marco constitucional mexicano en materia de derechos humanos y protección contra la discriminación, es necesario que se lleve a cabo un *test de escrutinio estricto de constitucionalidad*²¹³, mismo que debe analizar si (i) el objetivo es constitucionalmente imperioso; (ii) la medida está totalmente encaminada a lograrlo; y (iii) el requisito es proporcionado, es decir, es el menos restrictivo para obtener el resultado. En el caso concreto, el objetivo legítimo es un fin constitucionalmente válido: el carácter operativo y el buen funcionamiento de la administración pública federal y estatal; mientras la medida de establecer requisitos de formación educativa y experiencia laboral es proporcionada para conocer las características profesionales del funcionario público.

Por último, resulta relevante tomar en cuenta las líneas internacionales establecidas en el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de la Organización Internacional del Trabajo: “Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación”²¹⁴. Esto se aplica, por ejemplo, en las regulaciones para el nombramiento de ministros²¹⁵ y funcionarios públicos en general²¹⁶ de la República de Chile.

²¹³ Este examen fue establecido en jurisprudencia por reiteración de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[J] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 25, Diciembre de 2015; Tomo I ; Pág. 109. 1a./J. 87/2015 (10a.).

Registro No. 2 010 595

CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.

²¹⁴ Artículo 1º, inciso b), párrafo número 2 del Convenio número 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de la Organización Internacional del Trabajo de 1958.

México es parte de dicho Convenio, tal como se dio a conocer por medio del “Decreto por el que se promulga el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1962.

²¹⁵ Artículo 34 de la Constitución Política de la República de Chile.

²¹⁶ De conformidad a lo establecido en el Estatuto Administrativo de la República de Chile (1989).

3.4 Reformas necesarias

En resumen, es necesario realizar reformas a la Constitución Federal que acuerden la profesionalización de la burocracia —sin inmiscuirse en el poder judicial, legislativo y los organismos constitucionales autónomos, para limitar indudablemente el objetivo de la reforma—, y a las leyes orgánicas de los poderes ejecutivos de la Federación y de cada Entidad Federativa para regular la forma en que esto debe hacerse.

Dicho lo anterior, para comenzar se propone introducir el artículo 40 bis dentro del capítulo I —de la soberanía nacional y de la forma de gobierno—, título segundo de la Carta Magna con el siguiente texto:

“Artículo 40 bis. Las Entidades Federativas que se unen en virtud del presente pacto federal y el gobierno de la Federación se comprometen a guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, además de tomar las medidas necesarias para asegurar una administración pública eficiente que propicie el Bien Común.”

Si bien la adición de este artículo podría parecer ociosa, éste sería el fundamento de un escrutinio constitucional estricto —por parte de la ciudadanía, los organismos constitucionales autónomos y los poderes legislativo o judicial de las entidades o de la federación— de las medidas tomadas por el poder ejecutivo al respecto de la administración.

Entrando en el tema concreto de la profesionalización de la burocracia, se introduciría con la reforma al artículo 91 y la adición del artículo 126 bis de la Carta Magna con el siguiente texto:

“Artículo 91. Para ser secretario de Despacho se requiere ser ciudadano mexicano²¹⁷, estar en ejercicio de sus derechos, tener treinta años cumplidos y satisfacer los requisitos de educación y experiencia establecidos por el artículo 126 bis y reglamentados por la ley.”

²¹⁷ Como una reforma secundaria al presente artículo, se propone eliminar el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y establecer sólo la ciudadanía. Esto tiene que ver con criterios de igualdad mínima de derechos a los cuales tiene que tender la regulación de la nacionalidad mexicana. *Vid.* GATT CORONA, Guillermo A., “Mexicans by choice”, Guadalajara, artículo inédito, 2016.

“Artículo 126 bis. Los servidores públicos que tengan el carácter de secretarios de despacho del poder ejecutivo de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, a fin de asegurar el profesionalismo y funcionamiento eficiente de la administración pública, deben cumplir como mínimo con los requisitos de educación superior y experiencia de cuando menos diez años en el área específica, mismos que serán detallados por la ley.”

También son necesarias adiciones las en las leyes orgánicas, tanto de la Federación como de cada Estado. En este sentido, se propone como modelo la reforma del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las dependencias señaladas en la siguiente tabla, donde también se establecen las áreas específicas a fin de determinar los requisitos de educación y experiencia establecidos en el artículo 126 bis constitucional.”

Dependencia	Área
Secretaría de Gobernación	Administración o ciencias afines
Secretaría de Relaciones Exteriores	Derecho, relaciones internacionales o ciencias afines
Secretaría de la Defensa Nacional	Formación militar
Secretaría de Marina	Formación militar
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Economía, finanzas o ciencias afines
Secretaría de Desarrollo Social	Economía, finanzas o ciencias afines
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ciencias ambientales
Secretaría de Energía	Ingeniería energética o afines
Secretaría de Economía	Economía, finanzas o ciencias afines
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Agronomía o ciencias afines

Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Ingeniería civil o ciencias afines
Secretaría de Educación Pública	Pedagogía o ciencias afines
Secretaría de Salud	Medicina o ciencias afines
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Derecho o ciencias afines
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Ingeniería civil o ciencias afines
Secretaría de Cultura	Filosofía, artes o afines
Secretaría de Turismo	Turismo, relaciones internacionales o ciencias afines
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Derecho

En este punto resulta necesario hacer una breve aclaración al respecto del concepto de “ciencias afines”. Este término es equívoco, pues al hablar de “ciencia” puede entenderse el modo de estudio —utilizando el método científico—, cuando en realidad se quiere hacer referencia al objeto de estudio²¹⁸. Así, lo que se busca concretamente es que los secretarios estudien una cierta área de conocimiento que tiene que ver específicamente con sus funciones en la estructura federal; y, si no se tiene específicamente la requerida, cualquier otra que esté relacionada directa e inmediatamente desde un punto de vista pragmático y funcional.

Por último, al decreto de reforma se agregarán los siguientes artículos transitorios:

“Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los poderes ejecutivos de cada Estado deberán promover las reformas constitucionales y legales necesarias dentro de un término de noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

²¹⁸ RECASENS SICHES, Luis, *op. cit.* p. 295.

Tercero. Las personas que se desempeñen el cargo de secretario de despacho al momento de la entrada en vigor del presente decreto conservarán su puesto hasta que sean removidos de su cargo por las autoridades competentes o renuncien al mismo. Las disposiciones del presente decreto aplicarán para los nombramientos subsecuentes.”

CAPÍTULO 4. APRENDER DE LOS DEMÁS

*Le meilleur moyen pour apprendre à se connaître,
c'est de chercher à comprendre autrui.
(André Gide)*

Antes de entrar al fondo de este trabajo, es conveniente una observación preparatoria al respecto del foro de coordinación federal.

Introducir una institución del calibre de la planteada no puede hacerse como una improvisación, sino que tiene que establecerse con las capacidades suficientes para poder cumplir con sus finalidades. Para esto resulta útil hacer un ejercicio de derecho comparado, sustentado en "(...) la insatisfacción con las soluciones en el propio sistema, lo que lleva a cuestionar si otros sistemas legales no habrán producido algo mejor"²¹⁹. Esto, además, es funcional dado que "(...) si dejamos de lado los temas que están fuertemente marcados por visiones morales o valores (...) y nos concentramos en aquellas áreas de la ley que son relativamente "apolíticas", encontramos que, como regla general, las naciones desarrolladas responden las necesidades legales de maneras muy similares"²²⁰. La pregunta concreta a contestar es: ¿Cómo hacen diferentes ordenamientos para conservar ordenadamente las relaciones de poder e instituciones cuando coexisten dos o más sistemas de gobierno?

Debe señalarse que la definición de los ordenamientos a comparar debe hacerse en razón de la funcionalidad²²¹, es decir, cuál de los sistemas en el mundo resuelve la problemática de mejor manera. En este orden de ideas, podemos distinguir dos modelos que podrían servir como antecedentes adecuados: el *Bundesrat* de la República Federal Alemana o los Consejos de la Unión Europea²²².

²¹⁹ ZWEIGERT, Konrad & KÖTZ, Hein, *op. cit.* p. 30. La traducción es del autor.

²²⁰ *Ibidem* p. 36.

²²¹ *Ibidem* p. 31.

²²² Por supuesto, entendiendo que la Unión Europea es un ente *sui generis* que no puede propiamente calificarse propiamente como una federación ni una confederación, como se explicará más adelante.

El *Bundesrat*, con sus peculiaridades, es resultado del desarrollo constitucional²²³ y político de Alemania²²⁴. Es una figura muy valiosa, pues es lo suficientemente flexible como para permitir un debate verdaderamente independiente y nutrido²²⁵. No obstante, presenta dos elementos que lo vuelven inadecuado para este ejercicio:

- i) El hecho que también tenga carácter legislativo en el ordenamiento constitucional²²⁶, pues el modelo que se está planteando busca coordinar los esfuerzos de las entidades que ya existen sin invadir facultades de otros —en este caso, el poder legislativo—; y
- ii) El hecho que el gobierno federal sólo tenga presencia restringida y subordinada en dicho foro según el artículo 53²²⁷ constitucional, pues las características de la federación mexicana (en especial al respecto de la repartición de facultades en la federación) requieren la presencia del gobierno central.

Por otra parte, el modelo de la Unión Europea parece ser más apropiado a pesar de no referirse a una federación por diversas consideraciones. Desde el punto de vista filosófico o teórico, es obvio que parte de las dificultades que se podrían haber presentado en su implementación en Europa por las diferencias culturales, legales y políticas entre los países miembros²²⁸ no serían problemáticas en México por la existencia de unidad mexicana en los ámbitos políticos y legales; aún menos con la profesionalización de la burocracia discutida en el capítulo anterior. Dicho de otra

²²³ El *Bundesrat* se instituye en los artículos 50 a 53 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949. Esta figura sustituye al *Reichstat*, contemplado en los artículos 60 a 67 de la Constitución de Weimar (1919). Sin embargo, hay diferencias fundamentales entre ambos, especialmente porque el actual rige la federación y el anterior estaba dirigido al imperio.

²²⁴ Es importante recordar que, hasta la caída del muro de Berlín en 1989, el país se encontraba dividido en dos y dominado por dos ideologías contrarias. Asimismo, la creación de la Unión Europea ha obligado a hacer ciertos cambios (*Vid.* Artículos 50 y 52(3a) de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania).

²²⁵ El *Bundesrat* elige a su presidente y dicta su propio reglamento. *Vid.* artículo 52(2) y (3) de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

²²⁶ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Artículo 50 [Tareas] Los *Länder* participarán, por medio del *Bundesrat*, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea.

²²⁷ Artículo 53 [Presencia de miembros del gobierno] Los miembros del Gobierno Federal tienen el derecho y, cuando les sea solicitado, el deber de asistir a los debates del *Bundesrat* y de sus comisiones. (...) El Gobierno Federal tendrá al *Bundesrat* al corriente respecto de la gestión de los negocios públicos.

²²⁸ LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. y MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996, pp. 3-4.

manera, el contexto mexicano ya tiene vida política de suficiente magnitud, aunque falte un sistema que traduzca esta interacción en funcionamiento gubernamental eficaz y transparente; mientras en la UE ocurre lo contrario. Sirve como sustento la siguiente afirmación del filósofo alemán Jürgen Habermas sobre la cuestión: “(...) las resistencias que se producen en Escandinavia y en otros lugares se dirigen contra una Europa de la burocracia de Bruselas, es decir, contra una unión establecida sistemáticamente, la cual no tiene todavía un “mundo de vida” político que esté a su altura (...)”²²⁹.

En lo referente a la práctica, los Consejos de la Unión Europea están hechos precisamente para asegurar la coordinación entre los países miembros de dicha organización supranacional, permitiendo una clara y eficiente comunicación regional. Asimismo, aunque forme parte del proceso legislativo de la Unión, sus aportaciones siempre están sujetas al cuerpo democrático (el Parlamento), por lo que buscar una aplicación *mutatis mutandis* al sistema mexicano no supondría necesariamente una invasión a las atribuciones del Congreso de la Unión.

4.1 La Unión Europea

La Unión Europea es una compleja organización supranacional que surgió al terminar la Segunda Guerra Mundial; en la actualidad, integrando a 28 países de Europa, es:

(...) el mayor mercado del mundo y el competidor más potente frente a Estados Unidos y China (...) defiende los derechos humanos e impulsa la democracia fuera de sus fronteras. Y a través de sus programas de ayuda humanitaria, Europa también llega a aquellos que más lo necesitan.

La Unión Europea, en la que viven más de 500 millones de ciudadanos, siempre intenta promover sus valores a lo largo y ancho del planeta. El comercio internacional, los derechos fundamentales, la ayuda para paliar las crisis, las relaciones estrechas con sus vecinos y

²²⁹ HABERMAS, Jürgen, *Más allá del estado nacional*, traducción al español de JIMÉNEZ REDONDO, Manuel, México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 174-175.

No debe entenderse este fragmento como la negación terminante interacción política entre las naciones de Europa, sino que ésta no tiene la magnitud de la estructura creada para sostenerla.

la defensa de la democracia son algunos de los muchos ejemplos que muestran el compromiso de Europa con el resto del mundo.²³⁰

En este apartado se busca estudiar en específico la forma en que funcionan las instituciones en la vida de la Unión, buscando conocer su composición y forma de funcionamiento, a fin de aplicarlo al federalismo mexicano. Para cumplir con esta finalidad de una forma holística, la investigación será dirigida en (i) la historia de la organización; (ii) su composición en general; (iii) el Consejo Europeo; y (iv) el Consejo de la Unión Europea.

Antes de entrar totalmente en el estudio de la UE, se harán algunos comentarios sobre el espíritu que la vivifica; pues si no se partiera de él, todo sería inútil.

En primer lugar, debe mencionarse que los logros de esta organización se desprenden de la visión de sus padres fundadores: Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Jean Monnet, Robert Schuman y Paul-Henry Spaak. Puede decirse que el inicio formal del acercamiento europeo es la llamada “Declaración Schuman” del 9 de mayo de 1950; donde Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores Francés, hizo pública la iniciativa de la creación de la Comunidad Europea de Carbón y Acero. Las principales ideas vertidas en dicho discurso fueron²³¹:

- Resalta que el pensamiento está centrado en la promoción de la paz mundial (“No podrá salvaguardarse la paz mundial sin esfuerzos creadores adecuados a la magnitud de los peligros que la amenazan”, “(...) el objetivo esencial de servir a la paz.”).
- Comprende que la paz y seguridad sólo se pueden realizar en base a “realizaciones concretas y (...) una solidaridad de hecho”.
- Busca la implementación de bases comunes de desarrollo económico, de forma que la solidaridad haga la guerra algo “no sólo inimaginable, sino materialmente imposible”.

²³⁰ Parlamento Europeo. *Europa milita por un mundo mejor*. Estrasburgo, 2013. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20131111STO24348/Europa-milita-por-un-mundo-mejor> Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016.

²³¹ La transcripción del discurso que sirvió como base para estos comentarios fue tomada de KLEPSCH, Egon A., *et al, Robert Schuman, demócrata cristiano y europeo. Actualidad de un modelo*, traducción al español de VILLANUEVA, Marciano, Madrid, Unión Editorial, 1989, pp. 153-155.

- No presenta un cártel internacional, sino que busca garantizar “la fusión de los mercados y la expansión de la producción”, llevando dentro de sí “el fermento de una comunidad más extensa y más profunda”.
- Cabe mencionar que tiene presente que dicho ordenamiento debe crecer de manera natural (“Poco a poco se irán estableciendo las condiciones que aseguren espontáneamente la distribución más racional de la producción en el nivel de productividad más elevado.”).

De lo presentado se rescatan, entre otros, los valores fundamentales de solidaridad, paz, confianza, igualdad y destino universal de los bienes que han asegurado el éxito de la UE en la actualidad.

En este punto es fundamental contrastar los artículos que se refieren a las finalidades de la organización en 1951²³² y en 2009:

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951)	Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (2012)
Artículo 2. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero tendrá por misión contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común en las condiciones fijadas en el artículo 4, a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros	Artículo 3(1). La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de los pueblos.

De la comparación realizada en el cuadro anterior es evidente que la comunidad ya no es únicamente sobre economía, sino que está dirigida fundamentalmente a las personas. Cabe señalar como esto se ve reflejado en su nombre: de Comunidad Económica Europea en el Tratado de Roma (1957) a Comunidad Europea en el Acta Única Europea (1986), y hasta Unión Europea en el Tratado de Maastricht (1995). En opinión de quien escribe, este es el mayor éxito de la Unión Europea: haber comprendido la vocación de los gobiernos y países a servir a los individuos, a establecer las condiciones del bien común.

²³² Si bien la Unión Europea no existía en 1951, sino su antecesora (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, como más adelante se detallará), el espíritu ya se encontraba presente desde dicha fecha.

En segundo lugar, la voluntad de tener una convivencia aún más perfecta ha permanecido al paso de los años, aunque los esfuerzos tengan diferentes enfoques con el paso del tiempo. Por ejemplo, en el Tratado de Lisboa del año 2009 se estableció explícitamente que “(el acuerdo) constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, (...)”²³³. Y es importante mencionar que esto se ha hecho paulatinamente, buscando respetar dentro del ámbito de lo posible la diversidad a través de un diseño que ha sido capaz de conciliar grandes diferencias no solamente legales o gubernamentales, sino culturales e incluso históricas: “El grado de vinculación alcanzado por los Estados miembros en los ámbitos económico y político desde su nacimiento supera las pretensiones más optimistas del más visionario de los padres de Europa”²³⁴. Este es un aspecto del cual los Estados Unidos Mexicanos pueden aprender enormemente ²³⁵.

En tercer lugar, en directa relación con los principios del federalismo enunciados anteriormente y como una de las mayores virtudes de la Unión Europea, debe mencionarse que ésta no confía en la fortaleza de su jerarquía para la prosperidad de la totalidad, sino que es perfectamente claro que sus miembros son quienes le dan solidez; en otras palabras, se vive una verdadera subsidiariedad.

En resumen, el alma de la Unión Europea puede resumirse en la vocación explícita a la paz y el bien común, la unión en la diversidad y la subsidiariedad.

4.2 Antecedentes históricos²³⁶

El primer antecedente de la Unión Europea se encuentra en la Comunidad Europea de Carbón y Acero (ECSC, por sus siglas en inglés), la cual fue constituida por el Tratado de París firmado en 1951 por Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo,

²³³ Artículo 1, párrafo 2 del Tratado de la Unión Europea.

²³⁴ TRUJILLO HERRERA, Raúl, *Derecho de la Unión Europea: principios y mercado interior*, México D.F., Editorial Porrúa, 1999; p. 92.

²³⁵ En efecto, el reflejo más claro del respeto a la diversidad es el diseño de las instituciones como tales, no la simple enunciación de dicho principio en un ordenamiento legal; tal y como se hizo en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³⁶ A menos que sea indicado de otra manera, la información histórica presentada en este apartado fue obtenida de FONTAINE Pascal, *Europe in 12 lessons: The European Union explained*, European Commission Directorate-General for Communication Publications, Luxemburgo, 2014, pp. 6-7.

Francia, Italia y Alemania del Este. Este tratado se realizó al concluir la Segunda Guerra Mundial; y aunque la Comunidad se estableció principalmente para establecer un mercado común de carbón y acero entre los países miembros, desde este momento tenía la vocación hacia una unión mucho más fuerte. Estos países buscaron establecer una nueva unidad por tres razones principales: mantener la paz, otorgar seguridad y mejorar la todavía débil economía²³⁷.

El segundo paso fue la firma del Tratado de Roma en 1957, donde los seis países mencionados establecieron otras dos comunidades con la misma estructura: la Comunidad Económica Europea o EEC, por sus siglas en inglés (antecesora directa e inmediata de la Unión Europea), y la Comunidad Europea de Energía Atómica (conocida comúnmente como EURATOM). El nuevo marco de referencia estableció las circunstancias para un mayor intercambio económico, que después resultó en la unificación de las políticas en comercio y agricultura, y, finalmente, en la abolición de aranceles entre los miembros planeada desde 1958: “(..) al respecto de los aranceles, a los Estados miembros se les permitió “acelerar” su abolición y a mediados de 1968 se anunció que todos los aranceles se habían eliminado — 18 meses antes del calendario establecido (el fin del periodo transicional de 12 años)”²³⁸. Asimismo, hubo un ajuste en las instituciones comunitarias mediante el Tratado de Fusión en 1965, como se explicará posteriormente.

El éxito de las Comunidades Europeas dio lugar a la primera expansión en 1973, cuando Dinamarca, Irlanda y Reino Unido se unieron a los tratados. En la siguiente década también se unieron Grecia (1981), Portugal y España (1986). Para 1990, las Comunidades estaban compuestas por 12 estados miembros²³⁹. En este periodo también se introduce el Acta Única Europea (1986), como se verá más adelante.

En la década de los ochentas tuvieron lugar dos eventos de importancia mayúscula: la recesión económica y la caída del Muro de Berlín. Este contexto es importante porque mostró que, a pesar que las comunidades europeas habían sido un

²³⁷ Vid. FOSTER, Nigel y TILLOTSON, John, *Text, cases and materials on European Union*, Cavendish publishing limited, Londres, 2003, p. 7. La traducción es del autor.

²³⁸ *Ibidem* p. 263.

²³⁹ LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. y MANGAS MARTÍN, *op. cit.* p. 21.

gran avance, el panorama económico y político estaba pidiendo aún más: ¿cómo responder a las necesidades de las naciones recientemente liberadas de la URSS en el este?

El primer paso para proporcionar una solución a los problemas mencionados en el párrafo anterior fue el cronograma para completar el Mercado Único Europeo en 1992, lo cual fue formalizado con la firma del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo en 1987. El siguiente paso fue la firma del Tratado de Maastricht en 1991, documento mediante el cual el sistema existente de las comunidades fue sustituido por la Unión Europea basada en tres pilares: (i) Comunidades Europeas; (ii) Política exterior y de seguridad común; y (iii) Cooperación policiaca y judicial en asuntos criminales. Estas dos acciones introdujeron cambios cruciales en el perfil de las relaciones internacionales de Europa y sus instituciones, como será explicado detalladamente más adelante. Este nuevo marco de referencia permitió la integración de Austria, Finlandia y Suecia²⁴⁰ en 1995, elevando la membresía de la UE a 15 países.

Durante la primera década del siglo XXI hubo otro grupo de acciones fundamentales para ajustar la unión al futuro: (i) la unificación monetaria; (ii) el mayor proceso de expansión; y (iii) la reestructura y sistematización de los tratados fundacionales.

El establecimiento de la moneda única en 2002 era un paso natural al mercado único. Tomando en cuenta las implicaciones económicas de la moneda (desde impuestos, hasta deuda pública e inflación), así como el amplio rango de perfiles incluidos en la Unión Europea, es posible entender las dificultades de un proceso como este, lleno de fallas (como la “serpiente en el túnel”²⁴¹) y éxitos (como la Unidad

²⁴⁰ Estos tres países salieron de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) para integrarse a la Unión. Por su parte, Suiza y Noruega rechazaron ser Estados miembros en referéndum y, junto con Islandia y Liechtenstein, son los únicos integrantes de la EFTA. *Vid.* FOSTER, Nigel y TILLOTSON, John, *op. cit.* p. 23.

²⁴¹ Mecanismo para manejar las variaciones de las divisas creado en 1972. Más información puede ser encontrada en EUR-LEX. *Towards a single currency: a brief story of EMU*. Luxemburgo, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:I25007> Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2015.

Monetaria Europea²⁴²). Adoptada por 12 miembros al lanzamiento de la nueva moneda (el euro), para el año 2015 es efectiva en 19 países.

Como se mencionó anteriormente, la expansión de la UE en este periodo estuvo dirigido principalmente a los países que habían estado detrás de la “Cortina de Hierro” que estaban realizando grandes esfuerzos por introducirse en el mundo moderno. En 1997 comenzaron las negociaciones con 12 naciones, y en 2004 se integraron 10 de los candidatos: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, y Eslovenia. Bulgaria y Rumania fueron los siguientes en unirse en 2007; y el último fue Croacia en 2013. Para este momento la membresía de la EU se incrementó en 22 países además de los fundadores: 28 suscriptores.

La última innovación de la Unión fue la reestructura y sistematización de los tratados fundacionales mediante el Tratado de Lisboa, firmado en 2007. Este acuerdo fue un segundo intento de reforma, pues en 2005 el borrador de la Constitución de la Unión Europea (que presentaba prácticamente las mismas ideas) fue rechazado por dos referéndums de países miembros (Francia y Países Bajos)²⁴³. Aún si los cambios introducidos por este tratado respecto a las instituciones serán explicados en otro apartado, puede decirse que éste marcó la “madurez” de la UE, delineando su perfil cada vez más.

Por el hecho de ser un documento de carácter fundamental que materializa gran parte de las ambiciones de los fundadores, a continuación, se enumeraran las principales innovaciones de dicha convención²⁴⁴:

- Definición clara de los valores y objetivos de la Unión.
- Se dota de fuerza vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales.
- Se integran disposiciones relativas a la ciudadanía europea.

²⁴² *European Currency Unit*, Base para el intercambio de divisas creado en 1979 del Sistema Monetario Europeo, la cual estaba basada en el valor promedio de las monedas participantes. Más información puede ser encontrada en EUR-LEX. *Towards a single currency: a brief story of EMU*. Luxemburgo, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l25007> Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2015.

²⁴³ *Vid.* The Guardian. *Dutch say ‘devastating no’ to EU constitution*. Londres, 2005. <http://www.theguardian.com/world/2005/jun/02/eu.politics> Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016.

²⁴⁴ La información presentada fue obtenida de Parlamento Europeo. *El Tratado de Lisboa*. Estrasburgo, 2009. http://www.europarl.es/resource/static/files/Parlamento_Europeo/espanol.pdf Fecha de consulta: 10 de febrero de 2016.

- Se fortalece el carácter democrático de la organización por medio de la iniciativa popular, la reforma al parlamento, el proceso legislativo de codecisión con incluyendo a éste, y el nuevo procedimiento presupuestario.
- Se crean los cargos de Presidente del Consejo Europeo, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- Cláusula de solidaridad en materia de defensa.
- Introducción del procedimiento de “tarjeta amarilla”, donde si un tercio de los parlamentos nacionales rechaza una propuesta legislativa, ésta debe reconsiderarse.
- Nuevos fundamentos jurídicos para energía y economía.
- Se incluye una cláusula de salida para que un miembro se retire de la Unión.

Rumbo a los 70 años de la existencia de los tratados se presentan diversos retos jurídicos, políticos y sociales. En primer lugar, la expansión: hasta enero de 2016, Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía eran candidatos; mientras Bosnia y Herzegovina y Kosovo son candidatos potenciales²⁴⁵. Si estas solicitudes fueran resueltas favorablemente, próximamente la membresía de la Unión aumentaría a 35, con todas las consecuencias operativas que esto implica. Más aun, el ingreso de países relativamente lejanos al núcleo cultural e histórico de Europa —especialmente Turquía— implica el repensamiento del espíritu que da cohesión a la comunidad.

En segundo lugar, las relaciones internacionales, en especial con Rusia y los países africanos y árabes. La problemática principal —por encima de la inestabilidad en países como Egipto o el trato de Kosovo frente a Rusia— es la “guerra”²⁴⁶ contra el

²⁴⁵ Información obtenida de European Commission official website. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: Check current status*. Estrasburgo, 2016. http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm Fecha de consulta: 10 de febrero de 2016.

²⁴⁶ Se escribe entre comillas porque no puede llamarse guerra el conflicto armado contra el terrorismo, pues éste no es un ente de derecho internacional público; esto dado que dicho concepto se define como “Una confrontación material violenta o declarada, entre dos o más estados u otros sujetos de derecho internacional público, con un propósito de carácter político que una de las partes desea imponer a la

Estado Islámico (ISIS o *Daech*) en Siria. Esto por dos razones: los conflictos de seguridad que han generado²⁴⁷; y la crisis de refugiados huyendo del peligro hacia territorio europeo. En este sentido, la manera como se responderá a esta situación tiene que ver directamente con la decisión política de los miembros de la UE de ser fieles (o no) a sus valores fundacionales.

En tercer lugar, las dificultades jurídicas y políticas causadas por la implementación del Tratado de Lisboa. En cuanto a lo jurídico, el perfeccionamiento de la Unión afecta dos aspectos importantes: el entendimiento de la soberanía estatal y su relación con el principio de subsidiariedad y la relación con otros organismos internacionales. Por el primero de ellos, el hecho que se eliminen barreras y se cuide de cerca la legitimidad democrática tiene consecuencias prácticas imprevistas. Por ejemplo, el uso del euro significa ceder una de las facultades consideradas como fundamentales de la soberanía estatal: la emisión de moneda como elemento esencial de la política económica; pero esto resulta también en la exigencia de control para asegurar la estabilidad macroeconómica, lo cual ha demostrado ser problemático, por ejemplo, en el caso de Grecia²⁴⁸. En el segundo rubro, la convención del 2009 tocó fuertemente un conflicto: la relación judicial del Tribunal de Justicia de la UE con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; pues, aunque han evolucionado las relaciones entre ellos a lo largo de distintos casos desde los noventa²⁴⁹, nunca se ha dado una solución satisfactoria a la controversia de poder en cuestión²⁵⁰.

otra y de establecer condiciones de paz que favorezcan la finalidad política del vencedor. Tratándose de guerra en la que participan estados, debe realizarse a través de sus fuerzas armadas.”

GATT CORONA, Guillermo A. *op. cit.* p. 57.

²⁴⁷ Los casos más paradigmáticos son los atentados en París contra Charlie Hebdo (el 7 de enero de 2015) y los del 13 de noviembre de 2015.

²⁴⁸ Grecia fue rescatada económicamente por tercera vez en 5 años, con las implicaciones que tiene para la UE. *Vid.* The New York Times – International Business. *Greece's Debt Crisis Explained*. Nueva York, 2015. http://www.nytimes.com/interactive/2015/business/international/greece-debt-crisis-euro.html?_r=0 Fecha de consulta: 11 de febrero de 2016.

²⁴⁹ Aquí se hace referencia principalmente al caso *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and the Attorney General* (Bosphorus Airways v. Irlanda) al respecto de la implementación de decisiones de la ONU, mismo que fue resuelto en 1996 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en 2005 por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En resumen, se concluyó que la corte de derechos humanos no puede revisar resoluciones del tribunal de la UE, mientras que éste no puede aceptar demandas contra la primera por faltas procedimentales.

²⁵⁰ El intento más importante fue el Proyecto de Acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; pero se

Por las cuestiones políticas, es necesario comenzar con los choques derivados de las aún existentes diferencias entre los miembros, como el hecho que el uso del “Euro” no sea generalizado, pues existen países (como Polonia o República Checa) que aún no han adoptado la moneda²⁵¹. En esta línea, existe la problemática que “desde noviembre 2014, los 19 miembros de la euro-zona se han constituido en una “mayoría calificada” que puede, en teoría, tomar decisiones sin consultar a los nueve países que no utilizan el euro”²⁵².

La manera en que se hará frente a estas situaciones actuales y futuras —ya sea a través de ligeros ajustes procedimentales o mediante una nueva reestructura como en los tratados de Roma (1957), Maastricht (1991) o Lisboa (2009)— dependerá de los resultados de las negociaciones de los líderes de los países miembros, lo cual es garantía del desarrollo natural de las instituciones.

A manera de conclusión, conviene señalar que, no obstante los antecedentes de la UE, actualmente podemos clasificar a dicha estructura como un sujeto *sui generis* de derecho internacional público, tal y como lo explica Loretta Ortiz Ahlf:

Se puede decir que la Unión Europea es un sujeto *sui generis* debido a que:

- Tiene notas específicas y novedosas. (...) es una “Organización Interestatal Autónoma dotada de un ordenamiento jurídico a favor del cual los Estados han renunciado, aunque en sectores limitados, a sus derechos soberanos”.

- No es una organización internacional. La Unión Europea es creada (...) Mediante actos que constituyen comunidades independientes, dotadas de derechos soberanos y de competencias propias, los Estados miembros han renunciado (...) a una parte de su soberanía y la han confiado a las instituciones comunitarias en que todos participan.

- Las Comunidades Europeas son organizaciones particulares dotadas con derechos soberanos y con un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros al que están sometidos en los campos que le han sido atribuidos, (...) Gozan de personalidad jurídica internacional independiente a la de los Estados miembros que la integran y las relaciones entre ambos son de supra-subordinación.

Cabe señalar que la Unión Europea, a diferencia de las Comunidades, no goza de personalidad jurídica internacional, pues los Estados no han querido deliberadamente atribuirle personalidad.²⁵³

declaró incompatible con los tratados fundacionales. *Vid.* Tribunal de Justicia de la Unión Europea, opinión 2/13 del 18 de diciembre de 2014.

²⁵¹ Únicamente Dinamarca, Reino Unido y Suecia tienen autorización del Banco Central Europeo para permanecer indefinidamente fuera del sistema monetario unificado. *Vid.* LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. y MANGAS MARTÍN, *op. cit.* p. 52.

²⁵² The Economist. *The ins and the outs*. Londres, 2016. <http://www.economist.com/node/21697253>
Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016. La traducción es del autor.

²⁵³ ORTIZ AHLF, Loretta, *op. cit.* p. 357.

4.3 Estructura

A fin de asegurar el correcto funcionamiento de una organización como la Unión Europea se requiere establecer un diseño que sea lo suficientemente complejo para cumplir con sus responsabilidades, pero sencillo para que su trabajo sea eficiente. Como más adelante se detallará, el esquema desde 1957 se conforma de cuatro pilares básicos: la Comisión, el Parlamento, el Consejo de Ministros y el Tribunal de Justicia. Si bien se han creado otros organismos que la fortalecen, los pilares siguen siendo los mismos.

De conformidad con lo establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (con las modificaciones del Tratado de Lisboa en 2007), la UE se compone por varias instituciones además de los cuatro pilares referidos anteriormente, como la Corte de Primera Instancia, el Tribunal de Servicio Civil, EUROJUST, EUROPOL, el Banco Central Europeo, la Oficina de Armonización del Mercado Interno (OHIM, por sus siglas en inglés), la Corte Europea de Auditores, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Inversión, o el Ombudsman Europeo. Sin embargo, como se señaló inicialmente, las instituciones principales son las siguientes²⁵⁴:

- i) El Consejo Europeo²⁵⁵. Es la reunión de los principales líderes de la UE para cooperación política y planeación de la agenda de la unión.
- ii) El Consejo de la Unión Europea. Inicialmente denominado “Consejo de Ministros”, es la voz de los gobiernos miembros, adoptando leyes y políticas públicas, asegurando la cooperación práctica de los miembros.
- iii) El Parlamento Europeo. Representa la legitimidad democrática de la UE, dado que sus miembros son designados por elección directa de los ciudadanos. Tienen atribuciones legislativas y de supervisión.

²⁵⁴ A menos que se indique de otra manera, la información general de las instituciones fue obtenida de European Union official website. *EU institutions and other bodies*. Estrasburgo, 2015. <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/> Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015.

²⁵⁵ Este Consejo no es parte de los “cuatro pilares”, como se explicará más adelante.

- iv) La Comisión Europea. Es el cuerpo ejecutivo, de carácter político e independiente. Su finalidad es proponer leyes, repartir el presupuesto, ejecutar la ley de la unión y representar a la unión a nivel internacional.
- v) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Tiene el rol judicial dentro de la UE: interpretando la ley, anulando actos, asegurando la acción correcta de otras instituciones y, en su caso, sancionándolas. Por las características de la comunidad, tiene una gran responsabilidad en el entendimiento y aplicación homogénea de la ley: “Existe una estrecha imbricación orgánica y funcional entre el TJCE y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, tendente a conseguir una aplicación armonía (sic) y un desarrollo coherente del Derecho comunitario en todo el territorio de la Comunidad”²⁵⁶.

En este punto es conveniente mencionar que es el Consejo de Europa y su relación con la Unión Europea. Dicho Consejo no es parte de la organización supranacional, sino que es totalmente externo. Fue creado mediante la suscripción del Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949 por parte de Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido; teniendo como labor prioritaria la defensa de los derechos civiles y políticos, aunque también se ocupa de los sociales y económicos²⁵⁷. En esta misma línea, en 1950 redactó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, mismo que creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁵⁸ con sede en Estrasburgo, Francia²⁵⁹. De igual manera, también su membresía es mucho más amplia, incluyendo 47 países desde Rusia, pasando por Turquía, hasta Islandia y 6 observadores: Canadá, la Santa Sede, Israel, Japón,

²⁵⁶ TRUJILLO HERRERA, Raúl, *op. cit.* p. 152. Aunque el autor haga referencia a la Comunidad Económica Europea, el papel del Tribunal en la Unión no ha variado.

²⁵⁷ Gobierno de España – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. *Historia y actividad del Consejo de Europa*. Madrid, 2015. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Paginas/HistoriaActividadConsejoEuropa.aspx> Fecha de consulta: 11 de febrero de 2016.

²⁵⁸ Artículos 19-51 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

²⁵⁹ Naturalmente, este tribunal es distinto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual está dentro de la estructura de la Unión y tiene sede en Luxemburgo.

México²⁶⁰ y los Estados Unidos de Norteamérica²⁶¹. Para efectos del presente estudio es importante marcar la diferencia, pues, aunque exista una relación cercana entre ambos organismos, el Consejo de Europa se limita a ser una organización internacional, mientras la UE es, como ya se ha señalado, un sujeto *sui generis* de derecho internacional público.

Regresando a la UE, y en línea con lo mantenido a lo largo de este escrito, sus instituciones internas se han ido desarrollando gradualmente a través de varios elementos que en principio eran únicamente materia de cooperación política y que se crecieron hasta el establecimiento de cuerpos de cooperación definidos. Dicha evolución de las principales instituciones se ha dado principalmente con la firma de tres documentos: el Tratado de Fusión (1965); El Acta Única Europea (1986); El tratado de Maastricht (1992); y el tratado de Lisboa (2007).

- i) Tratado de Fusión²⁶². Unifica el Consejo de Ministros y la Comisión para las tres diferentes comunidades creadas por el tratado de Roma en 1957 (la Comunidad Europea de Carbón y Acero, la Comunidad Económica Europea, y la Comunidad Europea de Energía Atómica).
- ii) Acta Única Europea²⁶³. Afecta los tratados constitutivos de las comunidades y los tratados modificativos posteriores, articulándose en un texto convencional único. Sus principales adiciones fueron la inclusión por primera vez de la política exterior común, la abolición de las barreras no

²⁶⁰ México se integró al Consejo de Europa el 1° de diciembre de 1999 mediante resolución (99)32 del Comité de Ministros. De acuerdo con los considerandos de la resolución “México comparte los ideales y valores del Consejo de Europa (...) existen perspectivas de diálogo y cooperación en numerosos campos y particularmente en el de la estabilidad democrática relacionada con el fortalecimiento de las instituciones de la democracia, el funcionamiento del estado de derecho y el respeto a los derechos del hombre”.

Vid. EU-LAC Foundation. *México en el Consejo de Europa*. Hamburgo, 2010. <https://eulacfoundation.org/es/system/files/M%C3%A9xico%20en%20el%20Consejo%20de%20Europa.pdf> Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016.

²⁶¹ Council of Europe. *47 Member States*. Estrasburgo, 2015. <http://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states> Fecha de consulta: 11 de febrero de 2016.

²⁶² EUR-LEX. *Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty*. Luxemburgo, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=URISERV:xy0022> Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2015.

²⁶³ LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. y MANGAS MARTÍN, *op. cit.* pp. 23-24.

arancelarias al mercado interior y único, y la inserción del Consejo Europeo en los tratados sin estatus de institución.

- iii) Tratado de Maastricht²⁶⁴. Erige la Unión Europea como tal, la cual sería regulada por un solo marco institucional, sobre el cual se construiría el *acquis communautaire* (la ley comunitaria)²⁶⁵; expande el rol del Parlamento a través del proceso de codecisión en conjunto con el Consejo de la Unión Europea (como se explicará más adelante). Asimismo, aumentó la duración de los miembros de la Comisión a 5 años para alinearlos con el Parlamento. Finalmente, le da estatus formal al Consejo Europeo.
- iv) Tratado de Lisboa²⁶⁶. Este acuerdo se refiere a las complicaciones lógicas derivadas de la integración de nuevos países, flexibilizando la estructura. Cambió la composición de la Comisión y del Parlamento a fin de permitir la participación real de todos los miembros, introduciendo además una nueva definición de mayoría cualificada para algunas decisiones²⁶⁷. Por último, le otorga estatus oficial al Consejo Europeo como parte de la Unión Europea²⁶⁸.

Es importante hablar en este momento acerca de las responsabilidades que tienen las instituciones y la manera como se relacionan unas con otras.

²⁶⁴ EUR-LEX. *Treaty of Maastricht on the European Union*. Luxemburgo, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:xy0026> Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2015.

²⁶⁵ FOSTER, Nigel y TILLOTSON, John, *op. cit.* p. 18.

²⁶⁶ EUR-LEX. *The Treaty of Lisbon: an introduction*. Luxemburgo, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:ai0033> Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2015.

²⁶⁷ La mayoría cualificada se define como “doble mayoría del 55% de los Estados miembros que representan al 65% de la población”. *Vid.* Parlamento Europeo. El Tratado de Lisboa. Estrasburgo, 2009. http://www.europarl.es/resource/static/files/Parlamento_Europeo/espanol.pdf Fecha de consulta: 10 de febrero de 2016.

²⁶⁸ El desarrollo del Consejo es un avance muy importante, pues es el ejemplo perfecto del crecimiento natural, pues pasó de ser un simple foro político de cooperación voluntaria a uno legal.

Las instituciones de la UE están relacionadas en muchos aspectos de la vida de la comunidad: desde la integración²⁶⁹ de cada una hasta la supervisión²⁷⁰ y el presupuesto²⁷¹. Inclusive si cada una de ellas desempeña un papel en específico, para entender los roles globales e interacciones entre ellos, es útil partir de los siguientes planteamientos: “La Comisión propone, el Consejo aprueba, el Parlamento aconseja y el Tribunal interpreta”; o “La Comisión, el Consejo y el Parlamento toman la decisión, mientras el Consejo Europeo guía y la Corte interpreta”.

En este orden de ideas, con la finalidad de tener una visión general de la manera como se relacionan las diferentes instituciones de la UE; a continuación, se realizará un breve recorrido por sus interacciones en cuanto al proceso de elaboración de leyes.

Para comenzar, conviene hacer referencia a la versatilidad del Consejo Europeo como cuerpo político, que tiene la posibilidad de enviar determinados asuntos que deban legislarse, de mayor o menor importancia, a la Comisión o al Consejo²⁷².

En el proceso legislativo ordinario²⁷³ usado para la mayor parte de las regulaciones europeas (anteriormente llamado “de co-decisión”), la Comisión presenta una propuesta al Parlamento y el Consejo. Es importante decir que estos cuerpos tienen el mismo nivel de autoridad decisiva, por lo que si no hay acuerdo entre ellos debe establecerse un comité de conciliación para arreglar las diferencias. De esta manera es evidente que ninguno puede forzar su punto de vista: debe haber convenio para que una legislación sea adoptada. Este es el ejemplo perfecto de cómo la maquinaria de la Unión debe trabajar en conjunto para funcionar correctamente.

²⁶⁹ Por ejemplo, la interferencia del Consejo y el Parlamento en el nombramiento de los miembros de la Comisión. *Vid.* European Union official website. *European Commission*. Estrasburgo, 2015. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/europeancommission/index_en.htm Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015.

²⁷⁰ Por ejemplo, la facultad de censura y revisión por parte del Parlamento sobre la Comisión y el Consejo. *Vid.* FONTAINE Pascal, *The European Union explained: Europe in 12 lessons*, European Commission Directorate-General for Communication Publications, Luxemburgo, 2014, pp. 11-15.

²⁷¹ European Commission official website. *Budget: How is the budget decided?* http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/deciding_detail/decide_detail_en.cfm Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015.

²⁷² European Union official website. *European Council*. Estrasburgo, 2015. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_en.htm Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015.

²⁷³ European Parliament official website. *About Parliament: Legislative Powers*. Estrasburgo, 2015. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00004/Legislative-powers> Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015.

Igualmente, es valioso notar que el proceso fuerza la cooperación entre dos órganos que podrían parecer antagónicos: mientras el Parlamento encarna la legitimidad democrática, el Consejo tiene la perspectiva de las políticas públicas según los ministros de cada área; el primero es político y el segundo es técnico²⁷⁴.

La importancia de la relación con el Parlamento también es evidente en otros procesos, como el de consulta —para tomar decisiones en áreas como competencia e impuestos— y el de consentimiento —para tratados con otros países—.

Finalmente, el rol del Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁷⁵ se encuentra fuera del trabajo administrativo común: es el juez y se encarga de interpretar las acciones de los otros cuerpos. Específicamente en cuestión legislativa, el Tribunal tiene la responsabilidad de interpretar lo que significa la ley, garantizando la correcta y uniforme aplicación a lo largo del territorio. Conviene decir, además, que tiene a su cargo la importante tarea de definir el alcance de los tratados constitutivos de la UE; es decir, resolver cuestiones competenciales según la naturaleza de lo pactado y las soberanías de las entidades participantes.

4.4 El Consejo Europeo²⁷⁶

Como se mencionó anteriormente, el Consejo Europeo consiste en la reunión de los más altos líderes de los países miembros para cooperación política y planeación de la agenda general mediante la determinación de prioridades. Es un órgano de consenso sobre la dirección grupal, además que es donde se puede otorgar el mayor impulso a las decisiones tomadas en conjunto.

Las juntas se llevan a cabo cuando menos cuatro veces al año (cada tres meses), y también concurren el Presidente del Consejo, el Presidente de la Comisión —órgano ejecutivo, quien en este foro puede realizar propuestas y exposiciones sobre retos y

²⁷⁴ Vid. LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. y MANGAS MARTÍN, *op. cit.* pp. 135 y 163.

²⁷⁵ European Union official website. *Court of Justice of the European Union (CJEU)*. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/courtjustice/index_en.htm Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015.

²⁷⁶ A menos que se indique de otra manera, la información de este apartado fue obtenida de FONTAINE Pascal, *The European Union explained: How the European Union works*, European Commission Directorate-General for Communication Citizens Information, Luxemburgo, 2014, pp. 12-13.

oportunidades en específico— y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad²⁷⁷.

En este punto conviene diferenciar este Consejo de la Cumbre del Euro pues, aunque en ambos se reúnen los altos jefes de cada nación, este último es sólo de aquellos que adoptaron el Euro como su moneda oficial y suscribieron el Tratado en Estabilidad Coordinación y Gobernanza. Esta reunión se realiza dos veces por año tratando temas fundamentalmente de política económica, tiene su propio Presidente y concurren el Presidente de la Comisión y el Presidente del Banco Central Europeo; y también puede invitarse al Presidente del Parlamento²⁷⁸.

Contrario a lo que podría pensarse según lo expuesto, el Consejo Europeo no tiene labores legislativas, sino que emite “conclusiones” que reflejan las discusiones, decisiones tomadas y las medidas necesarias para el correcto seguimiento (las cuales deben ser tomadas en cuenta por el Consejo de ministros).

Es importante agregar que las reuniones no son inflexibles. A fin de asegurar el correcto seguimiento de las situaciones y dar respuesta a emergencias, son posibles las reuniones extraordinarias o informales para tomar decisiones de los niveles más altos²⁷⁹.

Sobre la figura del Presidente del Consejo, es necesario explicar que fue creada en el Tratado de Lisboa con la finalidad de otorgarle convertirlo en un trabajo de tiempo completo —por lo que no puede ocupar otro puesto público a nivel nacional²⁸⁰— y facilitar las tareas administrativas, pues anteriormente la presidencia era rotativa. Este sujeto representa a la Unión con el resto del mundo, en coordinación con el Alto

²⁷⁷ FOSTER, Nigel y TILLOTSON, John, *op. cit.* p. 94.

²⁷⁸ *Vid.* European Council and Council of the European Union official website. *Euro Summit*. Estrasburgo, 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/euro-summit/> Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016.

²⁷⁹ Por ejemplo, el 3 de noviembre de 2015, con motivo de la crisis de refugiados, el Presidente del Consejo Donald Tusk convocó a una reunión informal en Malta. *Vid.* Malta Today. *Tusk calls informal meeting of the European Council in Malta*. Malta, 2015. <http://www.maltatoday.com.mt/news/europe/58925/tusk-calls-informal-meeting-of-european-council-in-malta#.Vs3hEpzhDIV> Fecha de consulta: 24 de febrero de 2016.

²⁸⁰ Dado que las características del Presidente del Consejo y el Presidente de la Cumbre del Euro son iguales, la misma persona puede ocupar ambos cargos.

Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Su elección se realiza cada dos años y medio con posibilidad de una reelección.

El Presidente del Consejo Europeo es asistido por la Secretaría General, cuyo representante es nombrado por el mismo Consejo por un periodo de cinco años. Es importante mencionar que esta unidad también asiste al Consejo de la Unión Europea; por lo que constituye un factor importante para la coordinación de ambos Consejos.

Aunque las decisiones en el Consejo son tomadas por consenso general donde votan únicamente los jefes de gobierno, existen algunas donde se aplica la mayoría calificada. De este último caso se puede mencionar la elección del Presidente, el nombramiento de los miembros de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Puede decirse que la diferencia entre el tipo de votación es según el tema: lo fundamental requiere unanimidad, mientras lo administrativo simplemente la mayoría.

4.5 El Consejo de la Unión Europea²⁸¹

El Consejo de la Unión Europea, antes conocido como el Consejo de Ministros, es un elemento fundamental del presente estudio. Si bien la coordinación y planeación política de alto nivel se lleva a cabo en el Consejo Europeo, es aquí donde se lleva a cabo la coordinación y cooperación institucional que, a través de la correcta definición de los elementos técnicos, resulta en la correcta implementación de las normas y, por ende, el estado de derecho²⁸².

En esta reunión, los ministros se reúnen para discutir asuntos de la UE, tomar decisiones y aprobar regulaciones. Es importante mencionar que los participantes tienen la autoridad para obligar a sus gobiernos a tomar las acciones convenidas en las juntas. Esto no se traduce en la consolidación de una tecnocracia, pues éstos son

²⁸¹ A menos que se indique de otra manera, la información de este apartado fue obtenida de FONTAINE Pascal, *The European Union explained: How the European Union works*, European Commission Directorate-General for Communication Citizens Information, Luxemburgo, 2014, pp. 14-18.

²⁸² *Vid.* FOSTER, Nigel y TILLOTSON, John, *op. cit.* p. 96.

responsables ante las autoridades electas de sus naciones a fin de asegurar la legitimidad democrática de sus decisiones.

Además de lo anterior, al respecto de la aprobación de regulaciones, para efectos del presente estudio conviene explicar un tipo de las regulaciones emitidas por el Consejo: las directrices, que son “(...) obligatorias, respecto al resultado que debe conseguirse en cada Estado miembro al cual están dirigidas, pero deja a las autoridades nacionales la decisión de las formas y métodos”²⁸³; en otras palabras, el Estado miembro debe cumplir con el resultado exigido por la directriz, pero tiene discrecionalidad para escoger las medidas necesarias para hacerlo.

La presidencia del Consejo rota entre los países cada 6 meses, y no puede ser la misma persona que el Presidente del Consejo Europeo. Es responsabilidad de quien ostenta la presidencia organizar cada asamblea, a excepción de la referida a cuestiones del exterior, como se hará notar más adelante. Puede argumentarse que la duración de las presidencias es muy corta; sin embargo, para asegurar la continuidad de las labores, los designados para tres periodos trabajan en conjunto para elaborar una agenda conjunta de 18 meses²⁸⁴.

La coordinación general de los trabajos se asegura a través del Consejo de Asuntos Generales, que monitorea el efectivo cumplimiento de los acuerdos tomados en las reuniones.

El Consejo mencionado en el párrafo anterior se apoya para el cumplimiento de sus funciones en el Comité Permanente de Representantes o “Coreper”²⁸⁵, compuesto por los representantes permanentes de cada Estado miembro que son, dicho de otra manera, embajadores frente a la Unión. Éstos buscan defender los intereses nacionales y trabajan en reuniones semanales. Para nuestro ejercicio, resulta además ilustrativo observar que dicho comité:

(...) divide el contenido del orden del día de sus sesiones en dos partes: de la primera parte (asuntos de importancia menor o más técnicos) se ocupan los Representantes Permanentes Adjuntos o COREPER I o primera parte; de la segunda parte del orden del día (asuntos políticos o de relaciones exteriores o de mayor importancia) se ocupan los

²⁸³ *Ibidem* p. 72. La traducción es del autor.

²⁸⁴ *Vid.* LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. y MANGAS MARTÍN, *op. cit.* p. 141.

²⁸⁵ Estas siglas se toman del francés *Comité des Représentants Permanents*.

Jefes de la (sic) Representaciones y se denomina COREPER segunda parte o II. Jurídicamente hay un solo COREPER pero a efectos organizativos internos su orden del día es dividido y tratado autónomamente por cada una de las dos secciones.²⁸⁶

Otro elemento del Consejo de la Unión Europea es la Secretaría General ya mencionada en el apartado anterior.

A las reuniones asiste un ministro de gobierno de cada Estado miembro con la finalidad de discutir, convenir, reformar y adoptar legislación; coordinar políticas públicas y definir política exterior²⁸⁷.

La designación sobre qué ministro debe asistir a determinada reunión depende de los temas en agenda, lo que se conoce como la “configuración” del Consejo: “No es un cuerpo fijo, sino que quienes sean los representantes que asistan a Bruselas y cuales sean sus responsabilidades, los poderes del Consejo son los mismos”²⁸⁸. En este orden de ideas, existen 10 configuraciones distintas:

1. Agricultura y Pesca;
2. Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN)²⁸⁹;
3. Asuntos Exteriores (coordinada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad);
4. Asuntos Generales;
5. Competitividad²⁹⁰;
6. Educación, Juventud, Cultura y Deporte;
7. Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores;
8. Justicia y Asuntos del Interior;
9. Medio Ambiente; y
10. Transporte, Telecomunicaciones y Energía.

²⁸⁶ LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. y MANGAS MARTÍN, *op. cit.* p. 145.

²⁸⁷ *Ibidem* p. 138.

²⁸⁸ FOSTER, Nigel y TILLOTSON, John, *op. cit.* p. 96.

²⁸⁹ Si bien esta configuración trabaja en el contexto de la Unión Económica y Monetaria que aplica de forma general a los países miembros, en este rubro se repite la problemática de los países que han adoptado el euro y los que no. La solución se logró —al igual que la Cumbre del Euro— con la conformación del “Eurogrupo”, una reunión informal de los ministros de economía y finanzas de cada país. Esta reunión no tiene posibilidad de tomar decisiones, pero se realiza un día antes de la junta del ECOFIN para establecer la postura coordinada de este grupo y aprobar de manera oficial sus acuerdos.

²⁹⁰ En esta configuración se tratan temas del mercado interior, industria, investigación, innovación y espacio (esto último en conjunto con la Agencia Espacial Europea).

Las reuniones son públicas, se transmiten vía internet y deben ser como mínimo una vez por mes, aunque cada temática puede tener más según sus necesidades.

En cada una de las configuraciones el Consejo tiene cinco responsabilidades principales:

1. Aprobar legislación europea en conjunto con el Parlamento;
2. Coordinar políticas públicas en los países miembros;
3. Desarrollar la política externa y de seguridad de conformidad a lo establecido por el Consejo Europeo;
4. Suscribir acuerdos internacionales²⁹¹ entre la Unión y con otros Estados u Organizaciones Internacionales²⁹²; y
5. Adoptar el presupuesto de la Unión en conjunto con el Parlamento.

Para comprender de mejor manera, a continuación, se realizará una breve explicación sobre la configuración de Asuntos Exteriores. Si bien hay algunas características distintas a las demás (como el hecho que sea coordinada por el Alto Comisionado en lugar de la Presidencia del Consejo en turno), permite entender el funcionamiento de las otras áreas de forma análoga. De igual manera, por su relación con el tema de seguridad, tiene utilidad práctica para el presente estudio.

El desarrollo de una política exterior y de seguridad común requiere atención particular. La orientación no es improvisada, sino que tiene objetivos amplios y plenamente definidos desde los tratados: promover la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos, la libertad, el respeto por la dignidad humana y los principios de igualdad y solidaridad.

La implementación tiene un proceso, comenzando por el establecimiento de los lineamientos por parte del Consejo Europeo, que toma en cuenta los intereses estratégicos del grupo, incluyendo cuestiones de defensa. Seguido a esto, la

²⁹¹ Naturalmente, esto no niega la facultad de cada Estado de suscribir acuerdos internacionales en lo individual.

²⁹² Por ejemplo, la Unión Europea y México tienen una relación bilateral enmarcada por diversos acuerdos, como el Acuerdo Global (Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación) de 1997, el Tratado de Libre Comercio del 2000, la Asociación Estratégica de 2008.

Vid. Delegación de la Unión Europea en México. *Relaciones políticas y económicas*. México, 2015. http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/eu_mexico/political_relations/index_es.htm Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016.

configuración especial del Consejo de la Unión toma las decisiones necesarias para las medidas de política pública focalizada a cada país. Por último, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad²⁹³ —al mando del Servicio Europeo de Acción Externa (EEAS, por sus siglas en inglés) compuesto por equipo del Consejo del UE, los Estados miembros y la Comisión— da seguimiento a la agenda y tiene la posibilidad de pedir recursos nacionales y de la Unión para tal efecto²⁹⁴.

La dinámica de los asuntos internacionales, en específico la gestión de crisis, exige que cualquier miembro pueda llamar la atención sobre cierto asunto. Por esta razón, existen mecanismos para realizar votaciones urgentes y tomar decisiones de manera eficaz y expedita.

Asimismo, una característica de esta configuración —partiendo desde la finalidad de desarrollar una política común de seguridad y defensa— es que busca que los miembros sean capaces de llevar a cabo operaciones de manejo de crisis de tipo civil o militar, ya sea para mantener o asegurar la paz. Esto implica prestar capacitación a las fuerzas armadas y, en coordinación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), llevar a cabo determinadas misiones²⁹⁵.

Por último, para la consecución de las finalidades de política exterior, se crearon tres órganos fundamentales:

- El Comité Político y de Seguridad, que monitorea la situación internacional y examina las opciones de respuesta para crisis externas;

²⁹³ En este punto debe mencionarse que, si bien el Presidente del Consejo Europeo tiene a su cargo la representación política de la Unión a nivel internacional, es el Alto Comisionado quien la representa en términos diplomáticos.

²⁹⁴ European Council and Council of the European Union official website. *Foreign Affairs Council configuration (FAC)*. Estrasburgo, 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/> Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016.

²⁹⁵ Las relaciones institucionales entre la UE y la OTAN comenzaron en 2001 con el acuerdo de cooperación OTAN-Unión Europea Occidental —en seguimiento a algunos acercamientos la década anterior—. El asunto resulta complejo, pues 6 de los 28 miembros de la UE, no pertenecen a la OTAN. En este sentido, ha habido diversos esfuerzos para establecer un marco de cooperación tomando en cuenta este hecho, desde la Declaración conjunta sobre la política de seguridad y defensa Europea (2002) y el Concepto Estratégico de la OTAN (2010).

North Atlantic Treaty Organization. *Relations with the European Union*. Bruselas, 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016.

- El Comité Militar de la Unión Europea, que reúne a los jefes de defensa de los Estados miembros para dirigir las actividades militares y aconsejar en asuntos de la misma índole; y
- El Equipo Militar de la Unión Europea, que se compone de militares expertos en los centros de mando de Bruselas que asisten al Comité Militar.

4.6 ¿Qué se puede aprender de la Unión Europea?

Esta sección tiene como finalidad resaltar las consideraciones de la UE que revisten la mayor importancia para efectos del presente estudio, pues son en las que se basará primordialmente la idea del foro de coordinación entre los gobiernos que componen la federación mexicana.

La Unión Europea es una organización supranacional de gran importancia en el panorama mundial del siglo XXI. A lo largo de su historia, ha tenido un desarrollo sostenido tanto política como económicamente a pesar de las problemáticas que se han presentado en el mundo y en el interior de sus territorios²⁹⁶.

Esto no es resultado de la consideración caprichosa de los fundadores como caudillos infalibles, sino que debe atribuirse a la existencia de un espíritu racional y claro establecido por ellos: paz, seguridad, solidaridad y crecimiento natural y ordenado —como puede leerse en la declaración Schuman—; principios que han evolucionado a lo que ahora está contenido en el ya citado numeral 3(1) del Tratado de la Unión Europea posterior a la actualización de Lisboa en 2009.

²⁹⁶ Desde los conflictos mencionados con el Estado Islámico o la economía griega, hasta las crisis económicas de España y Portugal desde el 2008 o la posibilidad que Reino Unido abandone la Unión con el referéndum de junio de 2016 (el llamado “Brexit”).

Vid. CASAIS PADILLA, Enrique, “La respuesta a la crisis en la EU: España camino de su “década perdida””, Problemas del desarrollo: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México D.F., No. 166, 2011, pp. 37-62.

Vid. The Economist. *Brexit: Build up to a referendum*. Londres, 2015. <http://www.economist.com/brexit>
Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016.

La UE actualmente se compone de 28 países²⁹⁷, y tiene en consideración ante todo que su fortaleza no depende de sí misma, sino que tiene que ver fundamentalmente con los Estados miembros. Esto es reflejo de su entidad subsidiaria; es decir, de su ser instrumento para el bien común, no sustituto de las responsabilidades estatales. Si bien su estructura es compleja, está diseñada para ser un elemento de subsidiariedad, permitiendo que, aunque las decisiones sean tomadas por los jefes políticos de alto nivel (asegurando visión estratégica para responder a problemáticas focalizadas), su implementación se haga en cercanía a las personas.

Para efectos del presente estudio, las instituciones de mayor relevancia son dos: el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, el primero de carácter político y el segundo, técnico. Éstos se encuentran en constante cooperación y coordinación, teniendo para efecto de comunicarse a la Secretaría General.

El Consejo Europeo se reúne de manera trimestral (más las reuniones extraordinarias necesarias); y además de estar presentes los jefes de gobierno de cada miembro, acuden también el Presidente de la Comisión, el Presidente del Consejo —quien se elige cada dos años y medio y lleva la administración— y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En estas juntas se elaboran las conclusiones, que son lineamientos para el trabajo de la Unión.

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea está compuesto por los ministros de cada país, quienes tienen la autoridad para obligar a sus gobiernos según lo acordado, y son responsables ante las autoridades nacionales electas por sus decisiones. Las reuniones no tienen una periodicidad definida, pero usualmente es una vez al mes, y se hacen en 10 configuraciones distintas según los temas a tratar. La presidencia rota cada seis meses entre los países, quienes tienen las responsabilidades administrativas y se coordinan en grupos de tres presidencias consecutivas. De igual manera, existe un cuerpo de representantes de cada país (el “Coreper”) que tiene la finalidad de defender en general los intereses nacionales.

²⁹⁷ Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Reino Unido. European Union official website. *Member Countries of the EU (year of entry)*. Estrasburgo, 2015. http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm Fecha de consulta: 14 de mayo de 2016.

CAPÍTULO 5. SERVIR EN CONJUNTO AL PAÍS

*Dans la vie il n'y a pas de solutions ;
il y a des forces en marche :
il faut les créer et les solutions suivent
Antoine de Saint-Exupéry*

Entrando concretamente en la materia de esta propuesta, a continuación, se presentará el Consejo de Coordinación Federal que actuará a manera de foro permanente de unión entre las entidades federativas y el gobierno central. Esta idea se sustenta en lo analizado sobre el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, como resultado de un ejercicio crítico de los resultados de la investigación²⁹⁸.

A lo largo de este último apartado se trabajará sobre (i) la justificación de la medida —recapitulando lo hablado en el capítulo 2 sobre el plan de reforma—; (ii) la naturaleza jurídica del foro; (iii) su composición; (iv) la forma en que operaría; (v) su relación con el poder legislativo; (vi) su relación con el poder judicial; y (vii) las reformas constitucionales y legales necesarias para su implementación.

5.1 Justificación

Como se mencionó en apartados anteriores, el Consejo de Coordinación Federal se propone como un foro permanente que sirva de nexo político-administrativo entre los Estados y la federación.

Como se explica en el siguiente cuadro, en el marco de un Estado constitucional de derecho de tipo federal es necesaria la existencia de métodos de cooperación estructural, donde se inserta el Consejo en cuestión²⁹⁹.

²⁹⁸ ZWEIGERT, Konrad & KÖTZ, Hein, *op. cit.* pp. 41, 46.

²⁹⁹ El esquema presentado es una simplificación; pues, con la creación de la Ciudad de México sustituyendo al Distrito Federal, no es posible encuadrarla propiamente dentro de la federación o de los estados. Sin embargo, esto no modifica la necesidad de la creación del Consejo ni su justificación unificadora y coordinadora.

Constitución (Estado de derecho)			
Poderes	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Federación	Administración Pública Federal y Organismos Constitucionales Autónomos	Congreso de la Unión (bicameral)	Jueces federales
Nexo	Consejo de coordinación federal	Representación del Congreso por estado y distrito ³⁰⁰ ; Proceso de reforma constitucional ³⁰¹ .	Recursos extraordinarios y de delimitación de competencias ³⁰² ; Unidad jurisprudencial ³⁰³ .
Estado	Gobiernos estatales	Congresos locales	Jueces estatales
Tipo de coordinación	Administrativa	Regulatoria	Interpretativa ³⁰⁴

La implementación de este medio de cooperación y coordinación tiene que ver, en especial, con la necesidad de *fortalecer las instituciones* correlativa al Estado de derecho, es decir, de buscar que haya reconocimiento social de su función y su acción, de forma que, a pesar de los factores adversos, consigan los resultados necesarios y esperados. Esto es así puesto que el foro vigoriza a las entidades federativas, que se encuentran en mayor cercanía a los ciudadanos. Asimismo, el diálogo resultante de esta medida permite que los gobiernos tengan una *perspectiva nacional o global* de los problemas, lo que permite un abordaje estratégico y, por ende, una mejor respuesta.

De la misma manera, es fundamental acotar los objetivos del Consejo, pues mantener una meta tan general como la simple cooperación terminaría en algo igual a la citada CONAGO: una simple reunión voluntaria de gobernadores y el presidente, sin sede legal y no vinculante³⁰⁵. Esta concreción permite también definir de manera funcional sus facultades, los temas a tratar, su composición y su operación.

³⁰⁰ Artículos 51-53 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰¹ Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰² Amparo, Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad (artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

³⁰³ Artículos 215-235 de la Ley de Amparo.

³⁰⁴ Conserva unión de conceptos de ley en la federación.

³⁰⁵ *Vid.* Conferencia Nacional de Gobernadores. *Sobre la CONAGO*. México, 2015. <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx> Fecha de consulta: 26 de enero de 2016.

En México puede hablarse de dos problemáticas claras: la inseguridad y la pobreza, como ya se expuso en otra sección de este trabajo³⁰⁶. Si bien es cierto que ya existen diferentes esfuerzos al respecto —como el Consejo Nacional de Seguridad Pública o la Cruzada Nacional Contra el Hambre, respectivamente—, el Consejo de Coordinación Federal permitiría aglutinar los esfuerzos dispersos y conseguir mejores resultados.

Antes de concluir esta sección, debe decirse que, no obstante lo establecido en el párrafo anterior, si bien el proyecto comienza con estos dos puntos, la dinámica nacional no puede limitarse simplemente ellos. Siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, debe buscarse una cooperación natural más cercana y activa de forma gradual. Para este efecto debería hacerse un acercamiento de las obligaciones estatales de manera que (i) las entidades federativas participaran activamente en la implementación de las normas y programas federales (facultades exclusivas de la federación); (ii) el gobierno central apoyara de manera subsidiaria los esfuerzos de cada entidad, buscando también cooperación con las demás (facultades exclusivas de los Estados y de la Ciudad de México); y (iii) los dos niveles de gobierno coordinen sus labores en aquello que sea común (facultades concurrentes). De esta manera, podría extenderse a otras temáticas, desde servicios de salud pública hasta telecomunicaciones.

5.2 Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica del Consejo de Coordinación Federal propuesto es la de un foro de diálogo entre las entidades federativas y el gobierno central, mismo que permite una coordinación y cooperación más profunda entre ambos niveles. En este sentido, es conveniente hacer énfasis en que la personalidad jurídica que ostentaría el Consejo de Coordinación Federal sería estrictamente limitada a las necesidades administrativas —por ejemplo, para administrar el patrimonio requerido para las reuniones o para tener comunicación válida con los distintos órganos estatales y

³⁰⁶ *Vid.* 1.3 Situación actual; C) Panorama de las relaciones Estados-federación.

federales— para que cumpla sus finalidades, pues los resultados emanados de sus reuniones serán responsabilidad de los miembros en su carácter de representantes de sus gobiernos, es decir, no existe una transferencia de la soberanía de los funcionarios públicos a un órgano externo. En otras palabras, el Consejo de Coordinación Federal tiene personalidad jurídica *sui generis*, que sería ejercida por la Secretaría General³⁰⁷.

En este sentido, el Consejo estaría inserto en el entramado del funcionamiento federal como un Organismo Constitucional Autónomo. Esto no se hace simplemente para evitar su manipulación si dependiera de alguno de los poderes constituidos, sino que se hace además como una expresión de su naturaleza “pre-política”, es decir, que su existencia es presupuesto para la relación política de las entidades federativas.

Un problema que surge de este tema es la prohibición de los llamados “autoridades intermedias” según la fracción primera del artículo 115 constitucional:

Artículo 115.- (...) I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y *no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*³⁰⁸

Si bien la doctrina y la jurisprudencia establecen que no es posible jurídicamente la inconstitucionalidad de una reforma constitucional³⁰⁹ (aunque sí se dé en la realidad), es conveniente realizar un ejercicio de análisis sobre si el Consejo encuadra o no en dicha categoría. Según el Pleno del máximo tribunal del país, la justificación y explicación de tal prohibición se explica de la siguiente manera:

AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.³¹⁰

³⁰⁷ En esta línea argumentativa, la explicación sobre la Secretaría General se hace en el apartado sobre la operación del Consejo. *Vid.* 4.2 Consejo de Coordinación Federal; E) Operación.

³⁰⁸ Artículo 115, fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las cursivas son añadidas por el autor.

³⁰⁹ [J] ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Septiembre de 2002; Pág. 1136. P./J. 39/2002. Registro No. 185 941

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.

³¹⁰ [J] ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XI, Febrero de 2000; Pág. 509. P./J. 10/2000. Registro No. 192 326.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 10/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Del texto transcrito, es posible entender que el centro de la preocupación por las autoridades intermedias tiene que ver con cuestiones históricas, dada la existencia, a principios del siglo XX, de "jefes políticos" que lesionaban la autonomía municipal y, por ende, el federalismo y la subsidiariedad.

Asimismo, a fin de reconocer a dicha autoridad, debe atenderse a las siguientes características establecidas jurisprudencialmente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.³¹¹

El Constituyente de 1917 impuso la prohibición de "autoridad intermedia" a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los Gobiernos Estatales, personas conocidas como "jefes políticos" que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el gobernador, en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior, debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión,

³¹¹ [J] ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, Junio de 1997; Pág. 343. P./J. 50/97. Registro No. 198 438.

que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.

Controversia constitucional 2/95. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de Presidente Municipal, Secretario y Síndico Segundo del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, respectivamente, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 13 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 50/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

¿Podría resultar que el Consejo de Coordinación Federal fuera considerado de manera análoga como una inconstitucional autoridad intermedia, de conformidad con los criterios citados³¹²?

De inicio, debe mencionarse que su finalidad principal es la de proveer un foro de diálogo y cooperación donde pueda llegarse a acuerdos plenamente vinculantes, es decir, la encarnación del federalismo cooperativo.

Enseguida debe hacerse un análisis jurisprudencial, respondiendo a las características enunciadas en los precitados criterios:

- a) Institución de una autoridad distinta a los gobiernos municipal y estatal. No se actualiza dado que el Consejo actúa como un foro, además que se encuentra en un nivel distinto.
- b) Lesión de la autonomía municipal. El Consejo no toma decisiones que pudieran afectar a los municipios; en dado caso serían los participantes de dicho foro, y estas resoluciones podrían ser combatidas a través de los medios establecidos³¹³.

³¹² Un tema que surge a este respecto es la pregunta de si pueden existir reformas constitucionales inconstitucionales, pues el Consejo de Coordinación Federal estaría contemplado en la Carta Magna, como se señalará más adelante. En general se ha sostenido que no, pero a fin de responder el tema de fondo —es decir, si existe choque con el artículo 115— se realiza el análisis jurisprudencial.

³¹³ *Vid.* 4.2 Consejo de Coordinación Federal; G) Relación con el poder judicial.

- c) Interrupción de comunicación entre el Estado y los municipios. El Consejo no interviene en estas relaciones, sino que establece un foro de comunicación en un nivel jerárquico diferente.

Igualmente, entendiendo la teleología de la prohibición —eliminar a los jefes políticos que servían como medios inmediatos de acción y centralización del gobierno estatal; es decir, evitar la concentración ilegítima de poder—, es evidente que el Consejo busca exactamente lo mismo, pero en la federación.

Aunque el ejercicio de análisis desarrollado podría parecer ocioso, es fundamental que se tenga este criterio en cuenta a futuro, pues si el Consejo está diseñado para extenderse y lograr una unión más perfecta entre las entidades federativas y el gobierno central, puede llegar un momento de su evolución en que pueda desnaturalizarse y obstaculizarla autonomía municipal y su subordinación al Estado.

Finalmente, es propicio realizar una pequeña aclaración al respecto de los acuerdos que pueden tomarse en el Consejo. Como se ha mencionado, las decisiones tomadas no significan una extensión de las facultades constitucionales de los asistentes a cada uno de los Foros, sino que son un ejercicio de las mismas en ellos, tal y como se contempla en la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹⁴. Las actividades a las que se pueden comprometer los sujetos pueden ser obligaciones de medios (únicamente sobre tomar ciertas medidas, sin que se asegure la consecuencia deseada) o de resultados (específicamente de conseguir algún efecto). Puede decirse que en su mayoría se estarían adquiriendo obligaciones de medios, que podrían ser presentar una iniciativa de ley (la cual no necesariamente será aprobada) o destinar fondos para cierto programa (el cual no necesariamente será exitoso). Esta diferenciación es trascendente especialmente al respecto de la ejecución de dichos acuerdos, que es

³¹⁴ Artículo 116. (...) Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

una característica fundamental del Consejo de Coordinación Federal y, en especial, el Foro Técnico del que se hablará más adelante.

5.3 Composición

El esquema del Consejo de Coordinación Federal, a ejemplo de la Unión Europea, sería la existencia de dos foros distintos, uno que reuniera a los líderes políticos para la emisión de lineamientos de dicha índole (políticos), y otro que fuera de los órganos gubernamentales encargados de tratar temas específicos.

El primero de ellos será denominado “Foro Superior” (FS), donde concurrirán los Gobernadores de cada Estado y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México junto con el Presidente de la República.

El segundo de ellos será el “Foro Técnico” (FT), el cual estaría dedicado a los temas que ya se habían adelantado: (i) seguridad, como lo establece artículo 21 constitucional; y (ii) desarrollo económico encaminado al combate a la pobreza, de conformidad a los artículos 25, 26 y conexos de la Constitución Federal.

Evidentemente que a las sesiones del FT deben estar presentes funcionarios que traten dichos temas en ambos niveles de gobierno, además de los representantes de Organismos Constitucionales Autónomos que pudieran tener injerencia en ellos. Por lo anterior, la conformación propuesta es la siguiente:

- a. FT de Seguridad³¹⁵.
 - i. Titular de la Procuraduría General de la República.
 - ii. Fiscal General de cada Estado y la Ciudad de México o su análogo.
 - iii. Encargado de Seguridad Pública Federal dependiente de la Secretaría de Gobernación³¹⁶.

³¹⁵ En relación al antecedente del Sistema Nacional de Seguridad Pública vigente, en este Foro no se contempla ni a la Secretaría de Defensa Nacional ni a la de Marina, pues partiendo de que la reestructura al sistema federal tiene como finalidad respetar la naturaleza de las instituciones, resulta inconcuso que en el entorno mexicano no puede ni debe integrarse a la armada en la seguridad interior. *Vid.* Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ¿Quiénes lo integran? México, D.F., 2014. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/quienes-integran.php> Fecha de consulta: 26 de enero de 2016.

³¹⁶ Se enuncia de esta manera dado que las facultades de seguridad fueron transferidas a la Secretaría de Gobernación al eliminarse la Secretaría de Seguridad Pública Federal (*Vid.* “Decreto por el que se

- iv. Titular de la Secretaría de Seguridad Pública de cada Estado y la Ciudad de México o su análogo.
- b. FT de Economía.
 - i. Titular de la Secretaría de Planeación Administración y Finanzas de cada Estado y la Ciudad de México o su análogo.
 - ii. Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - iii. Titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

5.4 Facultades

La atribución primordial del Foro Superior sería la emisión de lineamientos político-institucionales en seguridad y economía, con naturaleza análoga a las ya mencionadas directrices emitidas por el Consejo de la Unión Europea. Recordando que la finalidad es una relación más profunda, en segundo término, podrían dialogarse y emitirse instrucciones en otras materias. Debe entenderse que, dada la naturaleza política de los integrantes del Foro Superior y las finalidades de éste, no sólo resulta imposible sino irracional constreñir sus temáticas. Es por esto que únicamente se priorizan los rubros fundamentales, sin excluir otros.

Por su parte, las facultades del Foro Técnico serían:

- I. Emisión de lineamientos operativos y reglamentarios.
- II. Implementación de programas conjuntos.
- III. Firma de acuerdos de cooperación intersecretarial³¹⁷.
- IV. Rol consultivo en legislación relacionada con las temáticas a tratar.

Es necesario recordar que las atribuciones de ambos foros no son regulación, sino que tienen que ver con la homogenización de las formas de implementar la ley, pues es evidente que no tiene de ninguna manera la finalidad de convertirse en un

reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013). Puesto que la finalidad es que asista al FT de Seguridad la más alta autoridad especializada en la materia, no es relevante la manera en que sea designada por la Secretaría de Gobernación.

³¹⁷ Los acuerdos de cooperación intersecretarial son convenios suscritos entre dos secretarías para ayudarse mutuamente en determinados temas de su competencia, lo cual podría hacerse compartiendo información, unificando procesos, etcétera.

segundo congreso de la Unión. Esto, claro está, no significa que los integrantes del Foro Superior no puedan hacer uso de sus facultades constitucionales —a nivel estatal o federal— y realizar propuestas de leyes que faciliten la implementación de los acuerdos; de igual manera, esto no asegura que las iniciativas prevalezcan en las legislaturas. Comprender esto es fundamental para la sana relación de los poderes ejecutivos con sus respectivos congresos.

5.5 Operación

La operación del Consejo de Coordinación Federal se guiará por tres principios principales, a saber:

- i. Buena fe, entender que la actuación de los diferentes asistentes no tiene como finalidad la supremacía de alguien, sino el bien global de la federación;
- ii. Cooperación, buscar como fin primordial maximizar los esfuerzos de cada entidad hacia fines comunes establecidos en la constitución (sinergia); y
- iii. Profesionalismo, desarrollar todos los trabajos con altos estándares de calidad y eficiencia.

Siendo que es poco práctico cargar a los asistentes con la operación administrativa del Consejo, y siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, se crearía una Secretaría General que tendría las siguientes facultades:

- i. Elaboración del reglamento operativo, principalmente los procesos de votación³¹⁸.
- ii. Comunicación, transmitiendo de forma oficial los acuerdos entre el Foro Superior y el Técnico (por ejemplo, cuando el FS emita lineamientos o cuando el FT solicite aclaración respecto a algún aspecto de éstos), así como la información externa que deba ser presentada a uno u otro.

³¹⁸ La atribución de esta facultad a la Secretaría y no al Poder Legislativo tiene que ver con otorgarle flexibilidad para poder mejorar rápidamente los procesos conforme los trabajos se vayan desarrollando. Por ejemplo, podría preverse la subdivisión del Foro Técnico en regiones según el tema.

- iii. Seguimiento a ejecución de cumplimiento de acuerdos, de forma que las obligaciones adquiridas —especialmente en el Foro Técnico— sean verdaderamente vinculatorias³¹⁹.
- iv. Elaboración del presupuesto necesario para la operación, el cual debe ser aprobado según el proceso legislativo correspondiente³²⁰.

Dicha Secretaría General sería encabezada por una persona nombrada por unanimidad por los titulares de los poderes ejecutivos de cada entidad y la Federación. La idea sería que permaneciera en su encargo durante quince años, de forma que estuviera protegido de los cambios políticos.

Otro órgano que es necesario prever es una representación permanente de cada entidad —nombrada y financiada por ellos— que trabaje en conjunto con la Secretaría, ayudando la elaboración de la agenda y representando los intereses estatales —como lo hace el Coreper en la Unión Europea—. Vale la pena señalar que esto no significa una politización negativa del Consejo, pues estos representantes estarían sujetos a actuar según los principios de la institución, además de los lineamientos de profesionalismo establecidos en el apartado capítulo anterior³²¹.

Las reuniones de cada Foro tendrían una sede fija fuera de la capital del país (buscando beneficiar la descentralización) establecida en ley, por ejemplo, las ciudades de Zacatecas o San Luis Potosí en los Estados del mismo nombre, así como Valladolid en Yucatán o Tuxtepec en Oaxaca. Asimismo, por la temporalidad serían como aquellas de los Consejos de la Unión Europea, es decir:

- i. Foro Superior: juntas ordinarias de manera trimestral, más las extraordinarias que sean necesarias.
- ii. Foro Técnico: juntas ordinarias una vez por mes, más las extraordinarias que sean necesarias.

³¹⁹ Vid. 4.2 Consejo de Coordinación Federal; G) Relación con el poder judicial.

³²⁰ La Secretaría presentaría su presupuesto al Ejecutivo Federal como ente público autónomo a fin que pudiera seguirse el proceso contemplado en el artículo 74, fracción cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vid. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Elaboración y aprobación del presupuesto de egresos de la federación*. México D.F. 2016. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp02.pdf> Fecha de consulta: 9 de marzo de 2016.

³²¹ Vid. III. Profesionalización de la burocracia.

Respecto a la toma de acuerdos, el reglamento debe establecer que se harán por mayoría simple en general, aunque pudiera establecer además mayoría calificada para ciertos temas. Debe tomarse en cuenta que las resoluciones aprobadas en estas reuniones obligarían a todos los Estados miembros, aunque hubiesen votado en contra, se hayan abstenido de hacerlo o no hayan asistido a la reunión³²². Esto toma su sustento en la propuesta mencionada en el capítulo III para incluir en la constitución el artículo 40 bis: “Las Entidades Federativas que se unen en virtud del presente pacto federal y el gobierno de la Federación se comprometen a guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, además de tomar las medidas necesarias para asegurar una administración pública eficiente que propicie el Bien Común.”.

Por último, debe tocarse el tema de la publicidad de las sesiones. En el Foro Superior la completa transparencia pudiese ser contraproducente, pues podría evitar el flujo libre de información y el debate serio; pero tampoco podría mantenerse la completa secrecía, dado que dañaría la legitimidad democrática. En este sentido, lo mejor sería establecer una parte pública y otra privada de las reuniones, así como la completa publicidad de los lineamientos emanados de ellas. Esto, además, es coherente con la posibilidad que tiene el Congreso de la Unión de tener “sesiones secretas” mediante los procesos establecidos por el reglamento respectivo³²³.

En el Foro Técnico, la publicidad es fundamental, pues tienen una relación directa con la política pública. Un problema en este caso son las sesiones del foro de seguridad que podría involucrar información estratégica o sensible de seguridad nacional. En este sentido, podría haber reuniones reservadas, esto previa solicitud de la Secretaría General al organismo garante de transparencia establecido en la fracción séptima del apartado A del artículo 6° constitucional³²⁴.

³²² La forma de obligar el cumplimiento se hará a través de los procedimientos de ejecución, como se verá más adelante.

³²³ Artículos del 31 al 34 y 39 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

³²⁴ Si bien esto podría parecer excesivamente burocrático, habría que establecer que el proceso de aprobación fuera con celeridad para no detener los asuntos del Estado. Asimismo, es relevante señalar que esta disposición tiene como objetivo establecer un marco constitucional suficiente para dar la mayor confianza a los ciudadanos y fortalecer las instituciones de la Federación.

5.6 Relación con el poder legislativo

Como se mencionó anteriormente, sería irracional proponer la creación de un Consejo que se convirtiera en un segundo Congreso de la Unión. Si desde el principio ha quedado claro que los foros son esencialmente mecanismos para fortalecer el federalismo mexicano en su naturaleza, así como a las instituciones que lo componen, sería una total incongruencia que se ignoraran las facultades correspondientes al legislativo con el consiguiente debilitamiento de la división de poderes. Sin embargo, sería igual de ilógico pretender que estos dos cuerpos nunca se tocarían en el desarrollo natural de la nación. Es importante recordar que, por su naturaleza jurídica, el Consejo de Coordinación Federal no es un detentador de la soberanía del Estado, sino que es un medio para la comunicación de aquellos que fueron elegidos para hacerlo de manera que sean más efectivos en ello. Por esto, el hecho que los asistentes al Consejo elaboren propuestas individualmente no modifica la relación con los poderes legislativos, sin importar si las iniciativas provienen de un acuerdo tomado en los foros³²⁵.

Para el presente estudio, la relación bilateral se analizará en dos sentidos: (i) del Congreso hacia el Consejo, o (ii) del Consejo hacia el Congreso.

La interacción del poder legislativo hacia el Consejo puede darse únicamente mediante la reforma de la regulación constitucional de este último —llegando evidentemente a la posibilidad de su eliminación— o de quienes asisten (los gobernadores, el presidente de la nación y los secretarios respectivos); mientras que su reglamento interno será elaborado por la Secretaría General, como se mencionó anteriormente. Esta división busca proteger la operación y objetivos del Consejo del constante (y necesario) movimiento político que conlleva la existencia de 128 senadores y 500 diputados, sin por ello nulificar la autoridad del Congreso de la Unión.

Por otra parte, desde el Consejo hacia el Congreso de la Unión se propone un rol de consulta en la legislación que sea pertinente en los temas específicos (economía

³²⁵ Esta afirmación tiene que ver con la naturaleza de los acuerdos y, por ende, su constitucionalidad. Este tema será abordado más adelante. *Vid.* 4.2 Consejo de Coordinación Federal; G) Relación con el poder judicial.

y seguridad), buscando la elaboración de leyes que no sólo sean razonables dentro del sistema jurídico, sino que también sean de aplicación viable en la realidad. La consulta sería potestativa, es decir, a solicitud de los integrantes del Consejo o del Congreso; y no sería vinculante. Las dos características tienen que ver con la conservación del papel del poder legislativo, pues obligarlo a consultar y a seguir la recomendación vulneraría su autonomía y trastocaría la naturaleza operativa del Consejo; pero no contemplar esta posibilidad sería eliminar un importante canal de comunicación y cooperación que tiene altas posibilidades de redundar en un ordenamiento jurídico más fuerte en beneficio de los ciudadanos.

Evidentemente, tampoco se elimina la posibilidad de aumentar los puntos de contacto entre ambos, pero esta evolución debe darse de forma natural según los avances prácticos que se vayan dando.

Con los lineamientos enunciados a lo largo del presente apartado se busca establecer una relación fructífera entre el Congreso de la Unión y el Consejo de Coordinación Federal, de forma que en lugar de obstaculizarse y rivalizar se conviertan en la encarnación del federalismo cooperativo que México necesita.

5.7 Relación con el poder judicial

El poder judicial federal (compuesto principalmente por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito³²⁶) tiene como facultad fundamental la resolución de las controversias que puedan surgir dentro de la república. En el caso del Consejo de Coordinación Federal, los conflictos relevantes que podrían surgir —y a los cuales se busca dedicar este apartado— son específicamente sobre la constitucionalidad de los acuerdos tomados y, en su caso, su ejecución³²⁷.

Para comenzar, la principal cuestión es cuál es el tribunal competente para conocer de dichos procesos. Por el nivel de complejidad y trascendencia de los temas

³²⁶ Artículo 94, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³²⁷ En efecto, de suscitarse otro tipo de litigio (por ejemplo, laboral o civil), éste debería ser ventilado ante los tribunales ordinarios.

sobre los cuales versarían las disputas, lo más razonable es que fueran resueltos por el tribunal más alto del país: la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, tal y como lo formula el Maestro Arteaga Nava, “En el sistema jurídico mexicano, la suprema corte de justicia de la nación es un tribunal máximo, en el ámbito federal, en todos sus aspectos; en el nivel entidades federativas, en materia de amparo, resolución de controversia y acción de inconstitucionalidad”³²⁸.

Ahora bien, es necesario establecer qué tipo de procedimiento sería utilizado para resolver los conflictos que, como se mencionó, tendrían que ver con la constitucionalidad y ejecución de los acuerdos. Es claro, por un lado, que la Suprema Corte tiene la facultad exclusiva de conocer de los siguientes tipos de proceso³²⁹:

- Controversias constitucionales, “(...) cuya función es remitir al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la resolución de, primordialmente, los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes (...)”³³⁰; y
- Acciones de inconstitucionalidad, que consisten en “darle racionalidad y ponerle límites al principio de las mayorías (...) un proceso en el que, fundamentalmente, quienes constituyen una minoría dentro del proceso legislativo, (...) pueden preguntar a la Suprema Corte si la decisión tomada por la mayoría legislativa resulta o no contraria a la Constitución.”³³¹.

De lo anteriormente expuesto es claro que las resoluciones del Consejo de Coordinación Federal no pueden ser sometidas exclusivamente a ninguno de los procesos establecidos por tener una naturaleza distinta. En efecto, interponer una controversia constitucional contra una decisión del Consejo no tiene la suficiente amplitud para resolver un posible conflicto jurídico-político (es decir, la preservación del acuerdo operativo como fin constitucionalmente válido, lo cual se desarrollará más adelante); mientras estas decisiones no encuadran de ninguna manera como materia

³²⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional. Volumen 1*, México D.F., Oxford University Press, 2002, p. 502.

³²⁹ Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³⁰ COSSÍO DÍAZ, José Ramón *et al*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo IV: Artículos 94-122*, México D.F., Editorial Porrúa, 2006, p. 120.

³³¹ *Ibidem* p. 181.

de una acción de inconstitucionalidad. De igual manera, visto por el otro sentido, el Consejo, como Organismo Constitucional Autónomo, sólo está legitimado para interponer Controversias Constitucionales³³²; no así para las Acciones de Inconstitucionalidad³³³. Dicho lo anterior, resulta claro que es necesario el establecimiento de un proceso especial a fin de responder a las necesidades jurisdiccionales que podrían resultar de la operación del Consejo e introducir coherencia en el ordenamiento jurídico al modelo de cooperación nacional.

Aunque la finalidad del estudio no es la propuesta detallada del procedimiento jurisdiccional, es necesario establecer algunos lineamientos generales sobre el mismo. Específicamente debería estar dividido en dos etapas:

1. Revisión de la constitucionalidad del acuerdo del Consejo, misma que debe incluir cuestiones competenciales³³⁴ (como se haría en una controversia constitucional) y de fondo (como se haría en una acción de inconstitucionalidad). En esta etapa, si se decide que es inconstitucional, la Suprema Corte debe detallar qué elementos son inconstitucionales a fin que, de ser posible, el Consejo emita un nuevo acuerdo que sea verdaderamente vinculante. Esta peculiaridad se prevé a fin que los acuerdos que se hagan en los foros no terminen en falsas muestras de voluntad política irrealizables, sino que se subsanen los errores cuando sea posible y siga su curso la cooperación en el desarrollo del país³³⁵.

³³² Artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³³ Artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³⁴ A fin de comprender en qué consisten los conflictos competenciales, se transcribe la explicación del Ministro José Ramón Cossío Díaz: "(...) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las normas de cada uno de los órdenes de que se trate, obligan, prohíben o facultan a los titulares de esos órganos a realizar una determinada conducta, lo cual les exige: primero, identificar e interpretar la norma en la cual pretendan fundamentar su actuación y, segundo, crear las normas (generales o individuales) en las cuales quede plasmado su concreto acto de autoridad. Debido a la enorme complejidad de los órdenes jurídicos, así como a las diversas integraciones partidistas que concurren en los diversos órdenes u órganos estatales, es previsible que lleguen a darse conflictos por la identificación, la interpretación o la creación normativa entre ellos."

Ibidem pp. 127-128.

³³⁵ Podría establecerse cierta relación de analogía entre la etapa propuesta y el procedimiento de revisión *a priori* establecido en el artículo 29 *in fine* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Ejecución del acuerdo, en caso que éste sea constitucional y no haya sido cumplido de manera voluntaria por la autoridad. En este sentido, sería necesario tomar medidas de apremio como aquellas establecidas para el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo³³⁶.

Asimismo, además del proceso normal con las dos etapas enumeradas anteriormente (*proceso especial de ejecución*) sería prudente establecer un proceso de revisión abstracta, que abarcara únicamente la primera etapa y se llevara a cabo a petición de los asistentes al Consejo para asegurarse de la constitucionalidad de los acuerdos y darle celeridad a su cumplimiento e implementación.

Por último, es necesario aclarar quién sería el sujeto con legitimación *ad procesum* para ejercitar la acción: la Secretaría General del Consejo. La revisión abstracta y el proceso especial de ejecución serían promovidos por ésta a petición de los asistentes al Consejo, aunque también podría promover automáticamente la ejecución (es decir, transcurrido el plazo para su cumplimiento o que sucediera alguna otra condición) si en el acuerdo se hubiera pactado de esa manera. La justificación de fondo para que la Secretaría no promueva espontáneamente la revisión es su carácter meramente administrativo y operativo dentro del Consejo, sin ser otro poder en la estructura y mucho menos un detentador de la soberanía nacional.

5.8 Reformas necesarias

En resumen, es necesario realizar adiciones y reformas a la Constitución Federal que acuerden el establecimiento del Consejo de Coordinación Federal, así como la creación de una ley orgánica del Consejo de Coordinación Federal y una ley reglamentaria de los procesos judiciales. Estas modificaciones llevarán el espíritu de los presentado en este capítulo, y se presentarán detalladamente en el apartado de propuestas junto con las ya señaladas reformas en materia de profesionalización de la burocracia.

³³⁶ Artículos 192 al 209, y del 211 al 214 de la Ley de Amparo.

CONCLUSIONES

*If you don't like how the table is set,
turn over the table.*

Frank Underwood, House of Cards

PRIMERA. México es un gran país, con más de doscientos años de haber iniciado su lucha por la verdadera independencia y casi cien de vida de la constitución actual. En este sentido, los representantes de la nación deben tomar conciencia de su responsabilidad histórica y realizar los cambios necesarios a fin de asegurar un verdadero federalismo que asegure el desarrollo nacional y el Bien Común.

SEGUNDA. Dicho lo anterior, es necesario comenzar por la modificación de las relaciones político-institucionales para establecer las condiciones para un funcionamiento propio de la coordinación estatal y posibilitar el crecimiento de las condiciones de Bien Común. Por esto se proponen los siguientes pasos para comenzar a propiciar la madurez del sistema federal mexicano:

- I. Profesionalización de la burocracia;
- II. Establecer un Consejo de Coordinación Federal;
- III. Ajustar el reparto de facultades entre los Estados, la Ciudad de México y la Federación; y
- IV. Dificultar el proceso de reforma constitucional.

TERCERA. Las primeras dos fases establecen las condiciones para un verdadero federalismo cooperativo, mientras las últimas dos son la consolidación de este modelo. Con estas consideraciones, se propone la expedición del decreto de reforma que se presenta en el siguiente apartado.

CUARTA. La profesionalización de la burocracia es un imperativo para el correcto funcionamiento del Estado, y es un tema que se ha discutido desde el inicio de la vida

independiente del país. Así, para consolidar la operación de la federación, es necesario modificar la Constitución y otras leyes auxiliares, de manera que se asegure la profesionalización de los más altos niveles de la administración pública centralizada —es decir, las secretarías de Estado— a nivel Estatal y Federal, diseñando dichas reformas de manera que no dañen derechos laborales, no sean discriminatorias y respeten las autonomías estatales.

QUINTA. La instauración de un verdadero federalismo cooperativo exige la existencia de foros donde los poderes ejecutivos de los Estados y la Federación puedan trabajar en conjunto por el bien de la nación. Por lo anterior, a ejemplo del modelo de Consejos de la Unión Europea, es necesaria la creación de un Consejo de Coordinación Federal.

PROPUESTA

DECRETO por el que se expiden las bases y lineamientos de la Ley Orgánica del Consejo de Coordinación Federal y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Profesionalización de la Burocracia y creación del Consejo de Coordinación Federal.

Artículo primero. - Se expiden las bases y lineamientos de la Ley Orgánica del Consejo de Coordinación Federal.

Artículo 1°. La presente Ley establece las bases de funcionamiento del Consejo de Coordinación Federal de conformidad con lo establecido en el artículo 40 ter de la Constitución Federal.

Artículo 2°. El Consejo de Coordinación Federal estará compuesto por la Secretaría General, el Foro Superior y el Foro Técnico.

TÍTULO PRIMERO

De la Secretaría General y las representaciones permanentes

Artículo 3°. La Secretaría General representará al Consejo de Coordinación Federal será encabezada por un Secretario General nombrado por mayoría calificada por dos terceras partes de los votos de los titulares de los poderes ejecutivos de las Entidades Federativas y el Federal, quien deberá ser ciudadano mexicano, mayor de treinta años, con educación superior en administración o ciencias afines y diez años de experiencia en su campo.

Artículo 4°. El titular de la Secretaría General permanecerá en su encargo durante quince años y sólo podrá ser destituido por faltas de probidad y honradez o por acuerdo unánime del Foro Superior.

Artículo 5°. La Secretaría General tendrá las siguientes facultades:

- I. Representación general del Consejo,
- II. Elaboración del reglamento operativo,

- III. Manejo de la comunicación entre los foros y externa,
- IV. Seguimiento a los procesos de interpretación y ejecución de acuerdos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- V. Elaboración del presupuesto necesario para la operación del Consejo.

Artículo 6°. La Secretaría General contará con el equipo operativo y administrativo que sea estrictamente necesario para su funcionamiento.

Artículo 7°. Las representaciones permanentes serán nombradas libremente y financiadas por cada entidad y la Federación a fin de dar seguimiento continuo a la Secretaría General.

TÍTULO SEGUNDO

De los Foros

Artículo 8°. Tanto el Foro Superior como el Foro Técnico tratarán específicamente los temas de:

- I. Seguridad; y
- II. Desarrollo económico encaminado al combate a la pobreza.

CAPITULO PRIMERO

Del Foro Superior

Artículo 9°. El Foro Superior estará conformado por los titulares de los poderes ejecutivos de las Entidades Federativas y el Presidente de la República.

Artículo 10°. El Foro Superior podrá tratar, después de los temas establecidos en el artículo octavo de la presente ley, los temas que considere necesarios para el desarrollo armónico y ordenado de la nación.

Artículo 11°. El Foro Superior tendrá reuniones trimestrales, más las extraordinarias que sean necesarias.

CAPITULO SEGUNDO

Del Foro Técnico

Artículo 12°. El Foro Técnico tendrá las siguientes facultades:

- I. Emisión de lineamientos operativos y reglamentarios,
- II. Implementación de programas conjuntos,
- III. Firma de acuerdos de cooperación intersecretarial,

- IV. Rol consultivo en legislación, de conformidad a lo establecido en la fracción VII del artículo 40 ter constitucional.

Artículo 13°. El Foro Técnico se dividirá para tratar los temas establecidos en el artículo octavo de la presente ley.

Artículo 14°. El Foro Técnico de seguridad estará conformado por:

- I. El Titular de la Procuraduría General de la República,
- II. El Fiscal General de cada Estado y la Ciudad de México o su análogo,
- III. El Encargado de Seguridad Pública Federal dependiente de la Secretaría de Gobernación, y
- IV. El Titular de la Secretaría de Seguridad Pública de cada Estado y la Ciudad de México o su análogo.

Artículo 15°. El Foro Técnico de economía estará conformado por:

- I. El Titular de la Secretaría de Planeación Administración y Finanzas de cada Estado y la Ciudad de México o su análogo,
- II. El Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- III. El Titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

Artículo 16°. El Foro Técnico tendrá reuniones mensuales, más las extraordinarias que sean necesarias.

Artículo segundo. - Se adicionan los artículos 40 bis, 40 ter y 126 bis a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 40 bis. Las Entidades Federativas que se unen en virtud del presente pacto federal y el gobierno de la Federación se comprometen a guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, además de tomar las medidas necesarias para asegurar una administración pública eficiente que propicie el Bien Común.

Artículo 40 ter. A fin de establecer un verdadero federalismo cooperativo, las Entidades Federativas y el gobierno de la Federación participarán en el Consejo de Coordinación Federal, un organismo autónomo con plena autonomía de gestión,

capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna con los lineamientos establecidos por la ley, que buscará propiciar la colaboración operativa con las siguientes bases:

- I. El Consejo de Coordinación Federal se guiará por los principios de buena fe, cooperación y profesionalismo.
- II. El Consejo de Coordinación Federal tendrá personalidad jurídica limitada a sus necesidades administrativas, y será representado por la Secretaría General con las facultades establecidas por la ley.
- III. Las Entidades Federativas y la Federación tendrán representación permanente ante el Consejo, mismas que serán financiadas con recursos propios.
- IV. El Consejo de Coordinación Federal funcionará a través de dos foros: el Foro Superior, donde se reunirán los titulares de los ejecutivos de cada entidad federativa y el titular del ejecutivo federal; y el Foro Técnico, donde se reunirán los secretarios de despacho.
- V. Las materias que se tratarán en el Foro Técnico serán aquellas establecidas por la ley reglamentaria que expida el Congreso de la Unión.
- VI. Las sesiones de ambos foros serán públicas, a menos que se involucre un tema de información estratégica o sensible, lo cual será determinado y autorizado con la mayor prontitud por el organismo garante de transparencia establecido en la fracción séptima del apartado A del artículo 6° constitucional.
- VII. El Consejo de Coordinación Federal podrá ser consultado por el Congreso de la Unión en el proceso legislativo que corresponda a las materias competencia del primero establecidas en ley. El Consejo de Coordinación Federal podrá enviar sus comentarios al Congreso de la Unión cuando lo considere necesario.
- VIII. Toda controversia que se suscite sobre la interpretación y ejecución de los acuerdos tomados en el Consejo de Coordinación Federal será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante los procesos establecidos en la ley reglamentaria.

Artículo 91. Para ser secretario de Despacho se requiere ser ciudadano mexicano, estar en ejercicio de sus derechos, tener treinta años cumplidos y satisfacer los requisitos de educación y experiencia establecidos por el artículo 126 bis y reglamentados por la ley.

Artículo 126 bis. Los servidores públicos que tengan el carácter de secretarios de despacho del poder ejecutivo de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, a fin de asegurar el profesionalismo y funcionamiento eficiente de la administración pública, deben cumplir como mínimo con los requisitos de educación superior y experiencia de cuando menos diez años en el área específica, mismos que serán detallados por la ley.

Artículo tercero. - Se reforma el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las dependencias señaladas en la siguiente tabla, donde también se establecen las áreas específicas a fin de determinar los requisitos de educación y experiencia establecidos en el artículo 126 bis constitucional.

Dependencia	Área
Secretaría de Gobernación	Administración o ciencias afines
Secretaría de Relaciones Exteriores	Derecho, relaciones internacionales o ciencias afines
Secretaría de la Defensa Nacional	Formación militar
Secretaría de Marina	Formación militar
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Economía, finanzas o ciencias afines
Secretaría de Desarrollo Social	Economía, finanzas o ciencias afines

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ciencias ambientales
Secretaría de Energía	Ingeniería energética o afines
Secretaría de Economía	Economía, finanzas o ciencias afines
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Agronomía o ciencias afines
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Ingeniería civil o ciencias afines
Secretaría de Educación Pública	Pedagogía o ciencias afines
Secretaría de Salud	Medicina o ciencias afines
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Derecho o ciencias afines
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Ingeniería civil o ciencias afines
Secretaría de Cultura	Filosofía, artes o afines
Secretaría de Turismo	Turismo, relaciones internacionales o ciencias afines
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Derecho

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los poderes ejecutivos de cada Estado, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y el Presidente de la República deberán elegir un titular para la Secretaría General del Consejo dentro de un término de ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Las personas que se desempeñen el cargo de secretario de despacho al momento de la entrada en vigor del presente decreto conservarán su puesto hasta que sean removidos de su cargo por las autoridades competentes o renuncien al

mismo. Las disposiciones del presente decreto aplicarán para los nombramientos subsecuentes.

Cuarto. Los poderes ejecutivos de cada Estado y el Presidente de la República deberán elegir un titular para la Secretaría General del Consejo dentro de un término de ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Quinto. Una vez elegido el titular de la Secretaría General del Consejo, éste deberá hacer llegar al Poder Ejecutivo su presupuesto para el primer año antes del 15 de noviembre del año en curso, de manera que pueda comenzar a operar en el siguiente ejercicio.

Sexto. La primera reunión cada Foro deberá tener lugar en enero del siguiente ejercicio, y la Secretaría General se encargará de calendarizar ésta y todas las subsecuentes de conformidad a la fracción II del artículo quinto de la ley reglamentaria.

Séptimo. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria de la fracción VIII del artículo 40 ter constitucional dentro de un término de doscientos días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, conforme a las siguientes bases:

I. La previsión de un proceso de revisión abstracta, donde se analicen cuestiones competenciales y de fondo de los acuerdos tomados en el Consejo de Coordinación Federal.

II. El establecimiento de un proceso de ejecución de acuerdos, donde se establezcan medidas para el cumplimiento y ejecución de las sentencias de forma análoga a las sentencias de amparo.

Octavo. El Congreso de la Unión deberá revisar los resultados de forma anual, y de conformidad a éstos votará aumentar o disminuir las facultades del Consejo.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional. Volumen 1*, México D.F., Oxford University Press, 2002.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago *et al*, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Tomo I*, México D.F., Editorial Porrúa, 1995.

BARZELAY, Michel, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998.

BENEDICTO XVI, *Caritas in veritate*, México D.F., Editorial San Pablo, 2009.

BRAVO UGARTE, José, *Compendio de Historia de México (hasta 1964)*, 10ª edición, México, D.F., Editorial Jus, 1968.

BRENDA, Ernst, *et al*, *Manual de Derecho Constitucional*, traducción al español de LÓPEZ PINA, Antonio, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2001.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, México D.F., Editorial Porrúa, 2014.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México D.F., Editorial Porrúa, 1991.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón *et al*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo I: Artículos 1-29*, México D.F., Editorial Porrúa, 2006.

_____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo IV: Artículos 94-122*, México D.F., Editorial Porrúa, 2006.

CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *Federalismo fiscal mexicano*, Editorial Porrúa, México D.F., 2004.

DE LA HIDALGA, Luis, *Historia del derecho constitucional mexicano*, México D.F., Editorial Porrúa, 2002.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, traducción al español de CUELLAR, Luis R., México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2009.

DELGADO DE CANTÚ, Gloria M., *Historia de México 1: el proceso de gestación de un pueblo*, México D.F., Editorial Addison Wesley Longman, 1998.

_____, *Historia de México 2: Estado moderno y crisis en el México del siglo XX*, México D.F., Editorial Addison Wesley Longman, 1998.

FONTAINE Pascal, *The European Union explained: Europe in 12 lessons*, European Commission Directorate-General for Communication Publications, Luxemburgo, 2014.

_____, *The European Union explained: How the European Union works*, European Commission Directorate-General for Communication Citizens Information, Luxemburgo, 2014.

FOSTER, Nigel y TILLOTSON, John, *Text, cases and materials on European Union*, Cavendish publishing limited, Londres, 2003.

GARCÍA CAMINO, Bernardo y GARCÍA RAMÍREZ, César, *Teoría Constitucional*, México D.F., IURE Editores, 2006.

GATT CORONA, Guillermo Alejandro, *El Derecho de Guerra Contemporáneo: Reflexiones desde el pensamiento de Francisco de Vitoria*, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente & Universidad Panamericana, 2013.

GÓMEZ FREGOSO, Jesús, *La historia según Chuchín. Perspectivas de una vida*. Zapopan, ITESO, 2003.

GONZÁLEZ LUNA MORFÍN, Efraín, *El magisterio de Efraín González Luna Morfín*, compiladores GATT CORONA, Guillermo A., PALLARES YABUR, Pedro, REAL LEDEZMA, Juan, Zapopan, Amate Editorial, 2005.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Editorial Limusa, México D.F., 2003.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, México D.F., Editorial Porrúa, 2010.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, Editorial Porrúa, México D.F., 2000.

_____, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, Editora Laguna, México D.F., 2001.

GUY PETERS, B., *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1999.

GUZMÁN ERRÁZURIZ, Jaime, *Escritos personales*, Santiago de Chile, Fundación Jaime Guzmán Errázuriz, 2011.

HABERMAS, Jürgen, *Más allá del estado nacional*, traducción al español de JIMÉNEZ REDONDO, Manuel, México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006.

KLEPSCH, Egon A., *et al, Robert Schuman, demócrata cristiano y europeo. Actualidad de un modelo*, traducción al español de VILLANUEVA, Marciano, Madrid, Unión Editorial, 1989.

KOMMERS Donald P. *et al, Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Carolina del Norte, Duke University Press, 2012.

KRAUZE, Enrique, *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*, México D.F., Tus Quets Editores, 2014.

LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México D.F., Grupo Editorial Tomo, 2013.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. y MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996.

LUNA MEDEL, Olivia, *Los gobernantes de México*, México D.F., Editorial Universo, 1988.

MADISON, James, *et al, The Constitution of the United States of America and selected writings of the founding fathers*, Nueva York, Barnes & Noble, 2012.

MAQUIAVELO, Nicolás & NOURRISSON, J.F., *El Príncipe comentado*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998.

MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México D.F., Editorial Porrúa, 1995.

ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, México D.F., Oxford University Press, 2012.

PARDO, María del Carmen, *et al, Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático en la Administración Pública Federal*, México D.F., Secretaría de Gobernación, 2008.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, Editorial Porrúa, México D.F., 2005.

RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del derecho*, México D.F., Porrúa, 2008.

ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos del, *El parámetro de control de la regularidad constitucional en México: análisis sobre la evolución del concepto de supremacía constitucional en México*, México D.F., Editorial Porrúa, 2015.

RUIZ MIGUEL, Carlos, *Estudios sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, México D.F., Editorial Porrúa, 1999.

TRUJILLO HERRERA, Raúl, *Derecho de la Unión Europea: principios y mercado interior*, México D.F., Editorial Porrúa, 1999.

UGALDE, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz*, México D.F., Editorial Aguilar, 2012.

ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina *et al, Nueva Historia Mínima de México*, México D.F., El Colegio de México, 2004.

ZWEIGERT, Konrad & KÖTZ, Hein, *An Introduction to Comparative Law*, traducido del alemán por WEIR, Tony, Oxford, Clarendon Press, 1987.

Legislografía

Documentos históricos

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Leyes Constitucionales de México de 1836.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857 de 1917.

Constitución del Imperio Alemán de 1919 (Constitución de Weimar).

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París del 18 de abril de 1951).

Documentos nacionales en vigor

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente).

“Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

“Decreto por el que se promulga el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1962.

“Decreto por el que se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

Ley de Amparo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Documentos extranjeros

Constitución de la India.

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Constitución Política de la República de Chile.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Constitución de Bonn).

Tratado de la Unión Europea (versión consolidada, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 26 de octubre de 2012).

Estatuto Administrativo de la República de Chile (1989).

Tratados internacionales

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Convenio número 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de la Organización Internacional del Trabajo (1958).

Jurisprudencia / precedentes judiciales

Corte Constitucional Federal Alemana *Lüth*, BVerfGE 7, 198; 1 BvR 400/51 of January 15, 1958.

Corte Europea de Derechos Humanos, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and the Attorney General*, caso 45036/98.

Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, *Lopez v. United States* 514 U.S. 549 (1995).

Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Tercer Circuito, *LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES, RELATIVOS A LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACIÓN*, [TA] ; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 23, Octubre de 2015; Tomo IV; Pág. 4028. III.1o.T.20 L (10a.).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo Indirecto en Revisión 457/2012*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.*, [J] ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XI, Febrero de 2000; Pág. 509. P./J. 10/2000. Registro No. 192 326.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.*, [J] ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, Junio de 1997; Pág. 343. P./J. 50/97, Registro No. 198 438.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO*, [J] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 25, Diciembre de 2015; Tomo I ; Pág. 109. 1a./J. 87/2015 (10a.), Registro No. 2 010 595.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. JUICIO DE RAZONABILIDAD PARA DETERMINAR SI UN ACTO CONTIENE UNA DIFERENCIA DE TRATO CONSTITUCIONAL*, [TA] ; 10a.

Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 13, Diciembre de 2014; Tomo I; Pág. 226. 1a. CDXXXII/2014 (10a.).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO*, [TA] ; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Noviembre de 2005; Pág. 40. 1a. CXXXVIII/2005.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.*, [J] ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Septiembre de 2002; Pág. 1136. P./J. 39/2002.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CON INDEPENDENCIA DE QUE PERTENEZCAN AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O HAYAN SIDO CONTRATADOS BAJO EL ESQUEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN, NO TIENEN DERECHO A LA REINSTALACIÓN, AL EXISTIR UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL AL RESPECTO*, [J] ; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 27, Febrero de 2016; Tomo I ; Pág. 836. 2a./J. 22/2016 (10a.).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH. CONSTITUYE UN BIEN DE USO COMÚN Y, POR TANTO, UN BIEN NACIONAL SUJETO AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN*, [J] ; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012; Tomo 1; Pág. 348. P./J. 16/2012 (9a.). Registro No. 160 016.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, opinión 2/13 del 18 de diciembre de 2014.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and the Attorney General*, caso C-84/95.

Artículos académicos

CASAI PADILLA, Enrique, “La respuesta a la crisis en la EU: España camino de su “década perdida””, *Problemas del desarrollo*: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México D.F., No. 166, 2011.

GATT CORONA, Guillermo A., “Mexicans by choice”, Guadalajara, artículo inédito, 2016.

Artículos periodísticos

FLORES CONTRERAS, Ezequiel, “Muchas armas listas para disparar”, *Proceso*: semanario de información y análisis, México D.F., No. 1939, 2013.

_____, “Un pantano de Narcopolítica”, *Proceso*: semanario de información y análisis, México D.F., No. 1980, 2014.

Sitios web

Banco de México. *Semblanza histórica*. México, 2012.
<http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>.

Banco Mundial. *Economía y crecimiento*. Washington, 2014.
<http://datos.bancomundial.org/tema/economia-y-crecimiento>.

Colección de Tesis Digitales de la Universidad de las Américas de Puebla. Marco Legal del Servidor Público en la Administración Pública Federal. Puebla, 2015. http://catarina.udlap.mx/u_dla/tales/documentos/ledf/elizondo_c_e/capitulo2.pdf.

Cámara de Diputados. *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como Derecho Comparado y opiniones especializadas. (Actualización)*. México D.F., 2006. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-17-06.pdf>.

Cámara de Diputados. *Glosario de términos. Votación*. México D.F., 2006. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/k_votacion.

Cámara de Diputados. *Nota N° 184. Llama Jesús Zambrano Grijalva a aprobar la reforma política del Distrito Federal en el actual periodo ordinario de sesiones*. México, D.F., 2015. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2015/Septiembre/19/184-Llama-Jesus-Zambrano-Grijalva-a-aprobar-la-reforma-politica-del-Distrito-Federal-en-el-actual-periodo-ordinario-de-sesiones>.

Centro de Investigación en Economía y Negocios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. *Gasto de gobierno en servidores públicos y erogaciones adicionales*. Estado de México, 2011. <https://issuu.com/cien.itesm/docs/name5f0d94>.

CONEVAL. *Medición de la pobreza: pobreza en México*. México, D.F., 2015. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx.

Conferencia Nacional de Gobernadores. *Sobre la CONAGO*. México, 2015. <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>.

Consejo Europeo. *Inicio*. Bruselas, 2015. <http://www.consilium.europa.eu/es/home/>.

Consultores Internacionales, S.C. *¡Qué gordo es mi gobierno!* México D.F., 2013. <http://www.consultoresinternacionales.com/publicaciones/ciscomentario/611/CISComentarioNo611.html>.

Council of Europe. *47 Member States*. Estrasburgo, 2015. <http://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states>.

Cuéntame INEGI. *Extensión de México*. Aguascalientes, 2015. <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>.

Delegación de la Unión Europea en México. *Relaciones políticas y económicas*. México, 2015. http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/eu_mexico/political_relations/index_es.htm.

El Economista. *El DF está a un paso de tener su propia Constitución*. México, D.F., 2015. <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2015/04/28/df-paso-tener-su-propia-constitucion>.

EU-LAC Foundation. *México en el Consejo de Europa*. Hamburgo, 2010. <https://eulacfoundation.org/es/system/files/M%C3%A9xico%20en%20el%20Consejo%20de%20Europa.pdf>.

European Council and Council of the European Union official website. *Euro Summit*. Estrasburgo, 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/euro-summit/>.

European Council and Council of the European Union official website. *Foreign Affairs Council configuration (FAC)*. Estrasburgo, 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/>.

European Commission official website. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: Check current status*. Estrasburgo, 2016. http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm.

European Commission official website. *Budget: How is the budget decided?*
http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/deciding_detail/decidedetail_en.cfm.

European Parliament official website. *About Parliament: Legislative Powers*.
 Estrasburgo, 2015.
<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00004/Legislative-powers>.

European Union official website. *Court of Justice of the European Union (CJEU)*.
http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/courtjustice/index_en.htm.

European Union official website. *EU institutions and other bodies*. Estrasburgo, 2015.
<http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/>.

European Union official website. *European Commission*. Estrasburgo, 2015.
http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/europeancommission/index_en.htm.

European Union official website. *European Council*. Estrasburgo, 2015.
http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/europeancouncil/index_en.htm.

European Union official website. *Member Countries of the EU (year of entry)*.
 Estrasburgo, 2015. http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm.

EUR-LEX. *Towards a single currency: a brief story of EMU*. Luxemburgo, 2011.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l25007>.

EUR-LEX. *Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty*.
 Luxemburgo, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=URISERV:xy0022>.

EUR-LEX. *The Treaty of Lisbon: an introduction*. Luxemburgo, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:ai0033>.

EUR-LEX. *Treaty of Maastricht on the European Union*. Luxemburgo, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:xy0026>.

Forbes México. *Pobreza, transparencia y federalismo (por César Velázquez Guadarrama)*. México, 2013. <http://www.forbes.com.mx/pobreza-transparencia-y-federalismo/>.

Gobierno de España – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. *Historia y actividad del Consejo de Europa*. Madrid, 2015. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Paginas/HistoriaActividadConsejoEuropa.aspx>.

Gobierno del Estado de Jalisco. *Estructura*. Guadalajara, 2016. <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/estructura/136>.

Gob.mx. *Secretaría de Desarrollo Social. Estructura*. México, 2015. <http://www.gob.mx/sedesol/estructuras/jose-antonio-meade-kuribrena-10182>.

Gob.mx. *Secretaría de Relaciones Exteriores. Estructura*. México, 2015. <http://www.gob.mx/sre/estructuras/claudia-ruiz-massieu>.

INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015. Principales resultados*. Aguascalientes, 2015. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf.

Malta Today. *Tusk calls informal meeting of the European Council in Malta*. Malta, 2015. http://www.maltatoday.com.mt/news/europe/58925/tusk_calls_informal_meeting_of_european_council_in_malta#.Vs3hEpzhDIV.

North Atlantic Treaty Organization. *Relations with the European Union*. Bruselas, 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm.

Parlamento Europeo. *El Tratado de Lisboa*. Estrasburgo, 2009. http://www.europarl.es/resource/static/files/Parlamento_Europeo/espanol.pdf.

Parlamento Europeo. *Europa milita por un mundo mejor*. Estrasburgo, 2013. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20131111STO24348/Europa-milita-por-un-mundo-mejor>.

Presidencia de la República. *Gabinete legal y ampliado*. México D.F., 2016. <http://www.gob.mx/presidencia/estructuras/gabinete-legal-y-ampliado>.

Proceso.com.mx. *Critica Graue a las universidades no validadas por la SEP, como las de Morena*. <http://www.proceso.com.mx/430543/critica-graue-a-las-universidades-no-validadas-por-la-sep-como-las-de-morena>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Elaboración y aprobación del presupuesto de egresos de la federación*. México D.F. 2016. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp02.pdf>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *¿Quiénes lo integran?* México, D.F., 2014. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/quienes-integran.php>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Historia de la SCJN*. México, D.F., 2003. https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Documents/HistoriadelaSCJN_.pdf.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La independencia judicial en México: Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos*. México, D.F., 2000. <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20INDEPENDENCIA%20JUDICIAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>.

The Economist. *Brexit: Build up to a referendum*. Londres, 2015. <http://www.economist.com/brexit>.

The Economist. *The ins and the outs*. Londres, 2016. <http://www.economist.com/node/21697253>.

The Guardian. *Dutch say 'devastating no' to EU constitution*. Londres, 2005. <http://www.theguardian.com/world/2005/jun/02/eu.politics>.

The New York Times – International Business. *Greece's Debt Crisis Explained*. Nueva York, 2015. <http://www.nytimes.com/interactive/2015/business/international/greece-debt-crisis-euro.html? r=0>.