



EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

UN ANÁLISIS JURÍDICO

José María Serna de la Garza



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO
UN ANÁLISIS JURÍDICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 419

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero
Edición: Claudia Araceli González Pérez / Gilda Bautista Ravelo
Formación en computadora: Javier Mendoza Villegas

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

UN ANÁLISIS JURÍDICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2008

Primera edición: 2008

DR © 2008. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México
ISBN 978-970-32-5349-4

A Diego Valadés

CONTENIDO

| | |
|------------------------|------|
| Introducción | XVII |
|------------------------|------|

CAPÍTULO PRIMERO

ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

| | |
|---|----|
| I. Problemas en torno al uso del concepto de federalismo | 1 |
| II. Aspectos políticos del federalismo | 4 |
| III. El diseño normativo del Estado federal. | 9 |
| 1. Los aspectos básicos | 9 |
| 2. Distribución de competencias y sistema de ordenación de normas | 20 |
| 3. Armonización, unificación y colaboración | 27 |
| 4. El principio de subsidiariedad | 45 |
| IV. Conclusión | 50 |

CAPÍTULO SEGUNDO

FEDERALISMO Y SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

| | |
|---|----|
| I. Introducción | 53 |
| II. La distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano. | 55 |

| | |
|--|----|
| III. La fórmula de distribución de competencias legislativas en la historia constitucional de México | 58 |
| IV. La distribución de competencias legislativas en el federalismo estadounidense y alemán | 67 |
| 1. La distribución de competencias legislativas en el sistema federal de los Estados Unidos de América | 67 |
| 2. La fórmula de distribución de competencias en el federalismo alemán | 78 |
| V. Reflexiones finales sobre la descentralización de competencias legislativas | 87 |

CAPÍTULO TERCERO
EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL
DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN
DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

| | |
|---|-----|
| I. Introducción | 99 |
| II. El modelo conceptual | 101 |
| 1. Coordinación como principio de organización | 101 |
| 2. Coordinación como título competencial formal o procedimental | 103 |
| 3. Coordinación como fórmula de cooperación | 103 |
| 4. “Concurrencia” como título competencial material | 105 |
| III. Análisis de las disposiciones relativas al régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano | 107 |
| 1. Artículo 2o., inciso B, fracción I (impulso al desarrollo regional de zonas indígenas) | 107 |
| 2. Artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV (educación) | 110 |

| | |
|--|------------|
| 3. Artículo 4o., párrafo primero (salubridad general) | 121 |
| 4. Artículo 21, párrafo 6, y artículo 73, fracción XXIII (seguridad pública) | 126 |
| 5. Artículo 26, párrafo 3 (planeación) | 139 |
| 6. Artículo 73, fracción XXIX-C (asentamientos humanos). | 141 |
| 7. Artículo 73, fracción XXIX-G (protección ambiental y equilibrio ecológico) | 146 |
| 8. Artículo 73, fracción XXIX-I (protección civil) | 149 |
| 9. Artículo 73, fracción XXIX-J (deporte) | 152 |
| 10. Artículo 73, fracción XXIX-K (turismo) | 158 |
| 11. Artículo 73, fracción XXIX-L (pesca y acuacultura) | 159 |
| 12. Artículo 115, fracción III, párrafo 2 (coordinación entre municipios y entre estados y municipios) | 160 |
| 13. Artículo 115, fracción VI (conurbaciones) | 164 |
| 14. Artículo 122, apartado G, incisos b y c | 167 |
| IV. Conclusiones | 170 |
| 1. Seguridad pública | 170 |
| 2. Protección civil. | 171 |
| 3. Deportes | 171 |
| 4. Educación | 172 |
| 5. Salud | 172 |
| 6. Coordinación fiscal | 172 |
| 7. Conurbaciones | 173 |

CAPÍTULO CUARTO
**ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO
FISCAL MEXICANO**

| | |
|---|-----|
| I. Antecedentes constitucionales del régimen de concurrencia en materia tributaria | 185 |
| 1. Primera Convención Nacional Fiscal | 190 |
| 2. Segunda Convención Nacional Fiscal | 191 |
| 3. Tercera Convención Nacional Fiscal. | 196 |
| II. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal | 199 |
| III. La problemática constitucional básica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal | 209 |
| IV. Los cinco temas de debate constitucional sobre el federalismo fiscal mexicano | 213 |
| 1. ¿Cuál es exactamente el régimen constitucional de distribución de competencias en materia impositiva? | 214 |
| 2. ¿Las facultades exclusivas que el artículo 73 otorga al Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias (específicamente las de la fracción X), importan también la facultad exclusiva de crear impuestos relativos a dichas materias? | 216 |
| 3. ¿La facultad de establecer ciertas contribuciones, establecida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, significa que el Congreso de la Unión está limitado en su poder de establecer contribuciones a las indicadas en dicha fracción? | 231 |
| 4. ¿Puede delegar la Federación sus facultades tributarias exclusivas a las entidades federativas? | 235 |
| 5. ¿Las “aportaciones federales” son recursos pertenecientes a la Federación o a los Estados? | 237 |
| V. Los aspectos constitucionales de una posible reforma del federalismo fiscal mexicano | 248 |

| | CONTENIDO | XIII |
|---|-----------|------|
| 1. Comentarios preliminares | 248 | |
| 2. ¿Es necesaria una reforma constitucional? | 249 | |
| 3. ¿Qué nivel de detalle sería deseable dar a una posible reforma constitucional en materia fiscal? | 253 | |
| 4. ¿Qué artículos de la Constitución tendrían que ser reformados? | 258 | |
| 5. Comentarios finales. | 259 | |
| | | |
| CAPÍTULO QUINTO | | |
| EL AMPARO CASACIÓN EN MÉXICO: TRAYECTORIA DE UN DEBATE | | |
| I. El siglo XIX: los orígenes. | 263 | |
| 1. José María Lozano | 264 | |
| 2. Ignacio L. Vallarta | 265 | |
| 3. Miguel Mejía | 267 | |
| 4. Fernando Vega | 271 | |
| 5. Emilio Rabasa. | 274 | |
| II. La discusión sobre el amparo casación en el siglo XX. | 281 | |
| 1. El proyecto de Carranza | 281 | |
| 2. El debate en el Congreso Constituyente de 1917 | 282 | |
| 3. El primer congreso nacional de juristas | 286 | |
| 4. Teófilo Olea y Leyva | 293 | |
| 5. Alejandro Ríos Espinoza | 295 | |
| 6. Ignacio Burgoa | 297 | |
| 7. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. | 298 | |
| 8. Felipe Tena Ramírez | 300 | |

| | |
|---|-----|
| 9. Alfonso Noriega Cantú | 301 |
| 10. Héctor Fix-Zamudio | 306 |
| 11. Juventino V. Castro. | 310 |
| 12. José Ramón Cossío | 315 |
| 13. Julio Patiño Rodríguez | 318 |
| 14. Héctor Fix-Fierro | 320 |
| III. Revisión crítica de los distintos argumentos del debate sobre el amparo casación en México | 322 |
| 1. ¿Ataca el amparo casación la soberanía de los Estados? . | 323 |
| 2. ¿Ataca el amparo casación el principio de la cosa juzgada? | 328 |
| 3. ¿Es necesario uniformar la jurisprudencia relativa a la interpretación de las leyes locales? | 331 |
| 4. El problema de la subjetividad en la “correcta” aplicación de la ley | 337 |
| 5. La cuestión de la calidad de los jueces locales. | 341 |
| 6. La discusión sobre la mejor aptitud del juez del fuero común para interpretar y aplicar la ley local | 342 |
| 7. La polémica sobre el amparo casación como recurso de los ciudadanos de las entidades federativas para contrarrestar la influencia que personajes poderosos ejercen sobre la justicia local | 348 |
| 8. El argumento de la “degeneración del amparo” | 351 |
| 9. El debate sobre el efecto del amparo directo en la opinión pública local | 354 |
| IV. Conclusión. | 356 |

CAPÍTULO SEXTO
DIMENSIÓN EXTERIOR DEL SISTEMA
FEDERAL MEXICANO

| | |
|---|-----|
| I. Forma federal de Estado y globalización | 363 |
| II. Antecedentes históricos del artículo 133 constitucional: el artículo VI, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América | 366 |
| III. El artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917 | 369 |
| 1. Trayectoria histórica de la disposición contenida en el artículo 133 constitucional | 369 |
| 2. El debate sobre el significado del artículo 133 constitucional | 371 |
| 3. Una explicación alternativa acerca del artículo 133 constitucional | 376 |
| IV. El debate relativo a los tratados internacionales sobre materias reservadas a los poderes locales | 385 |
| 1. Opinión de Laura Trigueros | 386 |
| 2. Opinión de Walss Auriolles | 390 |
| 3. Opinión de Vázquez Pando | 390 |
| 4. Opinión de Leonel Pérez Nieto | 391 |
| 5. Opinión de Jorge Alberto Silva | 392 |
| 6. Conclusión | 394 |
| V. Problemática del esquema constitucional vigente | 398 |
| 1. Desequilibrio en cuanto a la fórmula de distribución de competencias legislativas | 398 |
| 2. La aplicación de los tratados internacionales | 403 |
| 3. La facultad de celebrar tratados internacionales por parte de los Estados miembros: un apunte de derecho comparado | 405 |

| | |
|---|-----|
| VI. El concepto de política exterior y las posibilidades de acción exterior de las entidades federativas. | 408 |
| 1. El concepto de “política exterior” | 408 |
| 2. Actividades con proyección exterior de las entidades federativas: las posibilidades | 412 |
| VII. Actividad de las entidades federativas y responsabilidad internacional del Estado mexicano: el Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio con América del Norte | 418 |
| Anexo | 423 |
| Bibliografía | 427 |

El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 7 de marzo de 2008 en Formación Gráfica, S. A. de C. V., Matamoros 112, colonia Raúl Romero, Cd. Nezahualcóyotl, 57630, Estado de México. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares.