Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

TEORÍA DEL FEDERALISMO Y DERECHO ESTATAL MEXICANO

Daniel Barceló

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

EL LEGADO DE LA TEORÍA DE LAS PEQUEÑAS REPÚBLICAS DEMOCRÁTICAS DE MONTESQUIEU AL CONSTITUCIONALISMO ESTATAL MEXICANO

Se ha repetido, y con razón, que Estados Unidos (1776) y Francia (1789) exportaron sus revoluciones y el concepto de democracia liberal sustentada en la idea de derechos humanos inalienables y anteriores al Estado. Pero inmediatamente después de su influyente revolución, Francia había entrado en una profunda crisis institucional que no era desconocida por los insurgentes mexicanos, mientras que Estados Unidos progresaba en su desarrollo político. En el preámbulo de la Constitución de 1824, los constituyentes escribieron:

> Los Marats y Robespierres se elevaron sobre sus conciudadanos proclamando aquellos principios, y estos monstruos inundaron en llanto y sangre a la nación más ilustrada de la tierra, tan luego como por escalones manchados de crímenes subieron a unos puestos desde donde insultaban la credulidad de sus patriotas. Washington proclamó las mismas máximas, y este hombre inmortal hizo la felicidad de los Estados del Norte.[1]

España había tenido también un brote liberal, que se proyecta en la Constitución de Cádiz de 1812, en la que participaron va-

[1] *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 166.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

rios representantes de América.[2] Pero la influencia de este primer documento constitucional en el constitucionalismo mexicano, no parece haber sido suficiente por lo que se refiere a la *teoría de la organización territorial de tipo federal* —aunque sí lo fue en otros aspectos concernientes con el sistema presidencial—.[3]

La corriente mayoritaria de historiadores viene sugiriendo que el proceso constituyente de Cádiz generó las diputaciones provinciales que serían la base para la formación de los estados mexicanos;[4] en el proceso de emancipación política, había que anclar territorialmente las concepciones de soberanía y representación, como atinadamente advirtió Edmundo O'Gorman al estudiar las divisiones territoriales del México independiente. Hacerlo era un "imperativo orgánico del Estado".[5]

Sin embargo, en esta obra nos interesa presentar la siguiente tesis: la teoría política del federalismo en México no es tributaria de Cádiz, ya había sido absorbida por la intelectualidad mexicana mucho antes del proceso constitucional de Cádiz, por la vía de los estudios de la Antigüedad, que integraban el currículo de los seminarios en la Nueva España. Este dato no ha sido advertido, incluso, por Gustavo R. Velasco, el espléndido traductor de *El Federalista* (editado por el Fondo de Cultura Económica). En su estudio introductorio, Velasco se refiere despectivamente en una sola línea a las constantes referencias que en *El Federalista* hacen Alexander Hamilton, James Madison y John Jay a las confederaciones de la Antigüedad, siendo que precisamente allí se encuen-

[2] *Cfr.* Zavala, Silvio, "La Constitución política de Cádiz, 1812", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, 2a. ed., México, FCE, 2003, pp. 15 y ss.

[3] *Cfr.* Carpizo, Jorge, "El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución Mexicana de 1824"; en Rodríguez García, Fausto (coord.), *Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 155.

[4] *Cfr.* Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 37 y ss.

[5] *Cfr.* O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2007, p. 12.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

tra la conexión intelectual de los padres fundadores de la República estadounidense y los primeros constituyentes mexicanos, con respecto a la teoría política de la organización territorial.[6]

La teoría del federalismo, como es pacíficamente reconocido por los historiadores del derecho estadounidense, había tenido su primera elaboración en el siglo V, a. C., al formarse las *ligas* de los Estados griegos. Este primer modelo serviría posteriormente a Montesquieu para crear su teoría de las pequeñas repúblicas democráticas, que siguió muy de cerca al modelo del federalismo de la Antigüedad, y que después tanta influencia tuvo en la formación de los Estados americanos en el siglo XVIII.[7] Pero las enseñanzas de Montesquieu fueron igualmente conocidas en la Nueva España, y sirvieron en la construcción del arquetipo del Estado mexicano.[8]

Montesquieu es expresamente citado por los constituyentes de 1824, quienes señalan que:

> El tiempo transcurrido desde el principio de nuestra revolución, lo hemos empleado útilmente en almacenar armas propias para hacer volver a las tinieblas de donde salieron los gobiernos góticos, y en buscar las bases constitutivas de las asociaciones humanas en las inmortales obras de aquellos genios sublimes que supieron encontrar los derechos perdidos del género humano. Ha llegado el momento de aplicar estos principios, y al abrir los mexicanos los ojos al torrente de luz que despiden, han declarado que ni la fuerza, ni las preocupaciones, ni la superstición, serán los reguladores de su gobierno. Han dicho, con un escritor filóso-

[6] *Cfr.* Velasco, Gustavo R., "Introducción", en Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, 5a. reimpr., México, FCE, 1994.

[7] *Cfr.* Diamond, Martin, "What the Federalist Meant by Federalism", en varios autores, *A Nation of States. Readings in American Federalism*, Chicago, Rand MacNally, 1974, pp. 237 y ss.

[8] *Cfr.* Torre Villar, Ernesto de la, "Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, 1814", en Galeana, Patricia (comp.) *México y sus Constituciones*, 2a. ed., México, FCE, 2003, pp. 38 y 39.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

> fo, que después de haber averiguado con Newton los secretos de la naturaleza; con Rousseau y Montesquieu definido los principios de la sociedad, y fijado sus bases; extendido con Colón la superficie del globo conocido; con Franklin, arrebatado el rayo de las nubes para darle dirección, y con otros genios creadores, dado a las producciones del hombre una vida indestructible y una extensión sin límites; finalmente, después de haber puesto en comunicación a todos los hombres por mil lazos de comercio y de relaciones sociales, no pueden ya tolerar sino gobiernos análogos a este orden, creado por tantas y tan preciosas adquisiciones. La elevación de carácter que ha contraído el pueblo americano, no le permite volver a doblar la rodilla delante del despotismo y de la preocupación, siempre funestos al bienestar de las naciones.[9]

Interesa destacar que, al igual que lo sucedido con la teoría de la división de poderes que Montesquieu popularizó pero no inventó, su modelo de las pequeñas democracias era perfectamente conocido y entendible para los constituyentes mexicanos, porque el sustrato —como ya se dijo— era el saber político del federalismo de la Antigüedad.

El federalismo de la Antigüedad que Montesquieu estudió tenía su punto de apoyo en el concepto de la autonomía. Un Estado democrático era aquel capaz de ser "auto-nomos", que literalmente significa darse a uno mismo sus normas o leyes, de donde proviene la palabra moderna "autonomía".[10] Para que un pueblo pudiera darse sus propias normas, según el modelo griego estudiado por Montesquieu, el pueblo tenía que reunirse en asamblea, y elaborar y votar sus leyes directamente, esto es, el pueblo se gobernaba a sí mismo mediante un sistema de democracia directa, por medio del cual se votaban las leyes y se elegían a quienes habrían de ejecutarlas.

[9] *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 165.

[10] *Cfr.* Ostwald, Martin, *Autonomia: Its Genesis and Early History*, Washington, Scholars Press, 1982, pp. 27 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

La democracia directa de Grecia reposaba en la idea de una escala territorial óptima para tal democracia: un territorio pequeño. El territorio debía ser tan pequeño que el pueblo pudiese ir caminando a la asamblea para votar sus leyes y elegir a sus gobernantes, así como para cuidar que éstos descargaran correctamente sus deberes. Los griegos advertían que no debían abrigarse ambiciones para agrandar el territorio, porque el agrandamiento del territorio fracturaba la escala ideal de la democracia. Los Estados democráticos griegos también señalaban que el ejército constituía un peligro para la democracia, porque su comandante en jefe tendría tentación para convertirse en dictador con el apoyo del ejército. Por ello los Estados griegos que se gobernaban democráticamente decidieron no tener ejércitos permanentes. En lugar de una fuerza militar profesional, optaron por organizar su defensa ante acechanzas externas con sus ciudadanos, que se convertirían en los defensores de su patria —milicias civiles— que por defender sus hogares serían mejores soldados que los soldados mercenarios a quienes se les pagaba por invadir territorios ajenos.

El problema de los pequeños Estados democráticos griegos era su debilidad militar ante la potencial agresión del principal ejército profesional de su tiempo, el persa, en la orilla opuesta del Mediterráneo. Y su segunda debilidad residía en que el aislamiento en un pequeño territorio le excluía del comercio. Para superar dichas debilidades los pueblos griegos conciben el federalismo y crean ligas entre ellos. Crearon un Gobierno común compuesto por embajadores de cada uno de los Estados que componían la *Liga*, con competencias limitadas a la defensa común y a garantizar el intercambio comercial y cultural entre Estados. No tenían ninguna competencia sobre el gobierno interior de los Estados, pues ello chocaba con la idea de la autonomía.[11]

[11] *Cfr.* Larsen, Jacob, "The Constitution of the Peloponnesian League", *Classical Philology*, vol. XVIII, 1933, pp. 257 y ss.; *id.*, "The Constitution and Original Purpose of the Delian League", *Harvard Studies in Classical Philology*, vol. LI, 1940, pp. 171 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

Es este modelo el que recoge Montesquieu, y que elabora teóricamente para sugerir, ya en su tiempo, que para que un Estado pudiera ser democrático, necesariamente tenía que tener un pequeño territorio. Y que la única forma de mantener este Estado ideal, y superar sus problemas —debilidad militar y comercial—, se podrían unir con otros Estados igualmente pequeños y formar una "República federativa". El modelo federal era claramente el griego.

En el libro IX de *El espíritu de las leyes*, Montesquieu dice:

> Las potencias extranjeras destruyen a las Repúblicas pequeñas; las grandes se deshacen por un defecto interno.
>
> De este doble inconveniente adolecen igualmente las democracias y las aristocracias, ya sean buenas o malas, pues el mal reside en la cosa misma, y no hay nada que pueda remediarlo.
>
> Así pues, parece verosímil que los hombres se habrían visto obligados a vivir siempre bajo el gobierno de uno solo, si no hubieran imaginado una especie de Constitución que tiene todas las ventajas interiores del Gobierno republicano y la fuerza exterior del monárquico. Me refiero a la República federativa. Esta forma de gobierno consiste en un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor que se proponen formar. Se trata de una sociedad constituida por otras sociedades y susceptible de ir aumentando en virtud de la unión de nuevos asociados.
>
> Fueron estas asociaciones quienes hicieron prosperar durante largo tiempo a Grecia.
>
> [...]
>
> Compuesta por pequeñas repúblicas, goza de la excelencia del Gobierno interior de cada una, y, respecto al exterior, tiene todas las ventajas de las grandes monarquías en virtud de la asociación".[12]

[12] *Cfr.* Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1972, pp. 135 y 136.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

La teoría de las pequeñas repúblicas democráticas de Montesquieu llega a tener una gran influencia sobre los artículos de la Confederación de los Estados Unidos, y posteriormente, en la Convención de Filadelfia que elabora la Constitución de 1787.[13]

El modelo de Montesquieu es reelaborado en Filadelfia, donde se llega a concluir que era necesario contar con un Gobierno nacional que respetaría la autonomía de los estados, pero que —a diferencia del modelo federal de la Antigüedad y de Montesquieu— el Gobierno nacional intervendría en los estados, cuando en éstos colapsara la democracia.[14] Este Gobierno nacional, contrario a la enseñanza de los antiguos, contaría con un ejército permanente, bajo el mando del presidente. Pero no se baja la guardia ante lo que seguían considerando un peligro: el ejército permanente. Por ello se establece en la Constitución federal ciertas garantías institucionales contra el potencial abuso del poder del Gobierno nacional. Estas serían puntualmente recogidas en el constitucionalismo mexicano, a saber:

a) Las potestades sobre el ejército se distribuyen entre las cámaras del Congreso y el presidente para evitar su abuso por este último.

b) Se señala una lista de poderes enumerados, específicos, expresos, para el Gobierno nacional, que serviría de límite al mismo, reservándose a la soberanía de los estados todos los demás (los "poderes reservados");

c) Se configura un sistema electoral para elegir a los miembros de los poderes federales donde se garantizaba que serían los pueblos de los estados los que les elegirían; para ello se impone desde la Constitución a los estados como la unidad geográfica del sistema electoral del federalismo;

[13] *Cfr.* Mullett, Charles, "Classical Influences on the American Revolution", *Classical Journal*, núm. 35, 1939, pp. 96 y ss.

[14] *Cfr.* Wiecek, William M., *The Guarantee Clause of the U. S. Constitution*, Cornell University Press-Ithaca, 1972, pp. 52 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

d) Se organiza una defensa militar de la democracia desde los estados. Ello implica el reconocimiento del derecho a tener armas a los ciudadanos de los estados para que —en caso de que se instaurara una dictadura por el presidente de la República— ésta fuese repelida por las milicias civiles de los estados, que era un sustituto de los ejércitos permanentes de los cuales se desconfiaba. De esta manera se construía y daba viabilidad al derecho a la revolución contra la tiranía mediante una garantía militar de la democracia desde los estados.

El federalismo de los Estados Unidos fue el elegido por los constituyentes mexicanos para emprender la construcción del sistema político del naciente Estado. Se eligió este modelo por sentido común, por la experiencia empírica de los modelos existentes ante sus ojos —Francia y Estados Unidos— de lo que hoy llamaríamos "modelos de transición democrática". Pero no sólo el sentido común, sino también se optó por la democracia federal por su conocimiento de la teoría política subyacente a dicho modelo. Como hemos dicho, los primeros constituyentes mexicanos conocían bien el sustrato ideológico y teórico del federalismo, que se había formado a partir de la teoría de las pequeñas repúblicas de Montesquieu, la que a su vez había prestado del modelo constitucional de las democracias de los pequeños Estados griegos. Los constituyentes mexicanos tenían en común con los estadounidenses su formación cristiana —base de ciertos derechos humanos que se inscribirían en las Constituciones mexicanas— la Ilustración, y la formación intelectual en la Antigüedad.[15] Esta identidad de fuentes intelectuales entre angloamericanos y mexicanos se percibe con nitidez en los folletos que circularon en los años formativos de la República federal —que selecciona, por su

[15] *Cfr.* Ranney, Austin, "The Divine Science: Political Engineering in American Culture", *American Political Science Review*, vol. 70, 1976, pp. 123 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

importancia, y publica Manuel González Oropeza en su meritorio trabajo *El Federalista*—.[16]

Interesa volver a insistir que este modelo tenía una defensa militar de la democracia, que se incorporó en el constitucionalismo federal mexicano, y que probó en la práctica su eficacia durante la Guerra de Reforma, y posteriormente en el movimiento de defensa de la Constitución que lidera Venustiano Carranza tras el asesinato de Francisco I. Madero. Las Constituciones federales mexicanas confeccionaron un control vertical del poder que incluye una defensa militar del sistema democrático desde los estados. La defensa militar del sistema democrático consiste en la organización de una guardia civil en cada estado, compuesta de ciudadanos que se levantan en armas cuando se interrumpe el orden constitucional federal por un golpe de Estado orquestado por el propio presidente de la República, o en el caso de una invasión exterior —supuestos ambos que se vivieron varias veces en nuestro país—.

Y desde luego, el modelo de Montesquieu ha legado al orden político de México la idealización de la democracia de las pequeñas repúblicas y su "auto-nomos"; la idea de la soberanía de los estados cuya proyección más importante es la aprobación de una Constitución local con fundamento en la cual se crea el resto de instituciones jurídicas de cada estado de la República mexicana.

1. *La Independencia nacional y su proyección en el constitucionalismo estatal*

Las Constituciones federales y estatales son testimonio de las luchas políticas de la nación que sucesivamente se van grabando de un momento histórico al siguiente. Como se ha mencionado

[16] Véase, especialmente, "Disertación apologética del sistema federal. Su autor, el ciudadano Lic. José María Bocanegra (4 de febrero de 1825)", en González Oropeza, Manuel (ed.), *El Federalista*, México, UNAM, 1995, pp. 163-178.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

en páginas precedentes de esta introducción, el proceso histórico de México se identifica con tres momentos estelares: la Independencia, la Reforma y la Revolución. Cada uno de ellos tuvo su proyección en los textos constitucionales federales promulgados, respectivamente, en 1824, 1857 y 1917. También, desde luego, en las leyes fundamentales de los estados, encontrándose, a la vez, similitudes entre los textos constitucionales federales y sus contrapartes de los estados, pero igualmente significativas diferencias.

La primera diferencia que sobresale es en el contenido de los preámbulos de las Constituciones estatales con respecto al de los documentos federales, como a continuación se explica. Las proclamas independentistas de la nación mexicana y los primeros documentos constitucionales de la Federación tuvieron naturalmente como primer objetivo transferir la autoridad de gobernar, la soberanía, del monarca español al pueblo mexicano. Había en la América española, desde el siglo XVI, una gran elaboración teórica sobre el gobierno por el consentimiento de los gobernados, fundado en un contrato social que legítimamente podía tomar o bien la forma monárquica o bien la forma democrática, pero en cualquier caso ambas estaban fundadas en un contrato social que los gobernantes tenían la obligación de respetar.[17] Siguiendo este entendimiento de filosofía política, la argumentación de los insurgentes mexicanos se centró en demostrar las razones por las cuales el contrato social entre la monarquía española y la nación mexicana se había fracturado —lo que relevaba a sus súbditos de mantener los deberes que de dicho contrato social derivaban; el más importante: la obediencia—. La constatación de este dato llevaba en forma lógica al siguiente: la reasunción de la soberanía por el pueblo, que podía establecer un nuevo contrato social, eligiendo al mismo tiempo su forma de

[17] *Cfr.* Galán y Gutiérrez, Eustaquio, "Esquema histórico sistemático de la teoría de la escuela española del Siglo de Oro acerca de la esencia, origen, finalidad y legitimidad titular por derecho natural del poder político", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, segunda época, año CI, t. XXV, 1953, pp. 49 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

gobierno. En esta lógica se inscriben el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, del 6 de noviembre de 1813, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, este último sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Para el año en que se aprueba la primera Constitución estatal de México, la de Jalisco, se había reconocido la independencia de México por los ejércitos realistas. El Acta Constitutiva de la Federación, además, había creado formalmente a los estados.[18] Estos hechos previos explican que las primeras Constituciones estatales no se tuvieron que ocupar mayormente sobre la fractura del contrato social con España ni de la transferencia de autoridad del monarca al pueblo mexicano, que reivindicaba su inalienable soberanía. Por ello, varias de dichas Constituciones estatales, en sus preámbulos, se ocuparon de otro asunto de suma importancia, la pedagogía política. Los preámbulos de las primeras Constituciones de los estados fueron claramente pedagógicos, para ilustrar a los recién emancipados súbditos, convertidos ahora en ciudadanos, sobre un nuevo sistema político —la democracia—, tan desconocido para la gran masa de la población, gobernada por trescientos años bajo el principio monárquico, como lo era igualmente la nueva forma de gobierno que dividía el poder en tres departamentos o poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Así, por ejemplo, la Constitución del estado de Guanajuato, cuna de la Independencia, señalaba:

> El Congreso Constituyente del Estado, a sus habitantes.
>
> GUANAJUATENSES: He aquí el código de vuestras libertades... En ese monumento consagrado a la protección de los derechos que adquiristeis de la naturaleza, hallareis garantida una igualdad dichosa y suspirada en vano por los míseros que gimen bajo el poder de los opresores. La santa máxima de la igualdad ante la ley, será en adelante la égida de vuestra gloria y vuestra dicha. Se-

[18] *Cfr.* O'Gorman, *op. cit.*, pp. 47-62.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

réis iguales, no de aquella manera absoluta y bárbara que aniquila toda subordinación y toda regla; pero nadie tendrá otro freno que las leyes, ni los sojuzgará otro poder que el que sea hijo del voto popular... He aquí los efectos felices que producirá la carta que se os presenta. En ella se ha buscado la difícil combinación del poder con la justicia, de la fuerza con la ley, y de la libertad con la obediencia. El gran problema hallado por el genio, con el que se logra el buen régimen de las repúblicas por medio de la división de tres poderes, se ha realizado hasta donde lo permiten las circunstancias de nuestro suelo. Estos poderes que cuando reunidos forman un torrente que todo lo devasta, cuando van separados son mansos arroyos que fecundan y fertilizan.

La facultad de dar las leyes se confía a una asamblea de ciudadanos que merecen el sufragio de la multitud: su número y su duración periódica los ponen lejos de poder oprimir: si abusan de su encargo, si faltan a la fe que prometen, muy en breve serán reemplazados por sujetos dignos del aprecio común; por el contrario, si su manejo se capta el aura popular, si sus operaciones son conducidas por el acierto y la virtud, deben esperar la recompensa de sus fieles servicios y el premio de sus bellas acciones.[19]

Además del preámbulo que explicitaba la teoría política del nuevo derecho público positivo de las primeras Constituciones de los estados mexicanos, destaca también de manera sobresaliente la concepción de los derechos y la forma de gobierno. Los derechos políticos y civiles más elementales son reconocidos en estas primeras Constituciones, señalándose la posibilidad de su afectación, pero siempre por autorización de los representantes del pueblo por mandato de ley formal —lo que desde luego permanecerá como una constante a lo largo de toda la historia del constitucionalismo estatal mexicano—.

En cuanto a la forma de gobierno, la división de poderes fue establecida, pero con un claro predominio del Poder Legislativo

[19] *Cfr. Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados-Porrúa, 2004, t. I, pp. 320 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

sobre el Poder Ejecutivo.[20] El diseño institucional no dejaba de tener una razonable explicación. Los mexicanos en todo el territorio habían conocido la tiranía de un solo hombre: el virrey, como ejecutor de las leyes de la corona española. Por ello ahora querían a toda costa tener sujeto al titular del Poder Ejecutivo. Y la fórmula la proveía la ciencia de gobierno más avanzada de la época, que sugería la división de poderes en donde los representantes del pueblo reunidos en asamblea tenían poderes delegados del pueblo para aprobar las leyes, las que el Ejecutivo debía simplemente obedecer y ejecutar. En dicho esquema, el Poder Judicial estaba igualmente sujeto a la voluntad del pueblo, expresada en las leyes aprobadas por sus representantes.

No sólo la ley se había pensado para servir de límite del poder. El gobernador del estado tenía además un control adicional del Poder Legislativo: el Consejo de Gobierno del gobernador, nombrado por el Congreso estatal. Este órgano tenía la encomienda de revisar los actos del gobernador, y anularlos si consideraba que eran contrarios a las leyes.

El Poder Legislativo era claramente el Poder preeminente de los tres, pues tenía la potestad constitucional de nombrar al gobernador y a su Consejo de Gobierno, pero también a los jueces del Poder Judicial. Ello planteaba el problema teórico y práctico de cómo hacer respetar la Constitución escrita frente al Poder Legislativo, lo que sería materia de diferentes experimentos en la historia del constitucionalismo mexicano, pues se intentaron fórmulas estadounidenses, pero también francesas —dos de las cuales perviven en el constitucionalismo estatal: la casación y el tri-

[20] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, Instituto de Derecho Comparado, 1967, pp. 132 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

bunal de lo contencioso administrativo cuyo ascendiente institucional fue el Consejo de Estado—.[21]

Sobre el primer diseño constitucional, forjado inmediatamente después de la independencia, cabe destacar que su control de constitucionalidad era de tipo político, pues descansaba en la separación de poderes y a final de cuentas en los ciudadanos. El Poder Legislativo controlaba a los otros dos poderes públicos, y a su vez, el Poder Legislativo era controlado por los ciudadanos mediante el ejercicio de sus derechos políticos, y especialmente el del voto. El control judicial de constitucionalidad no sería elaborado sino hasta 1841, a la luz del brillante intelecto de Manuel Crescencio Rejón. Este eminente jurista yucateco, inspirado en el proceso judicial estatal estadounidense, concibe la forma de proteger los derechos establecidos en la Constitución escrita de su estado contra los actos de autoridad, mediante la intervención de los jueces.[22] Manuel Crescencio Rejón nombra a la potestad de control del poder de los jueces: amparo.[23] Y a partir de esa década, el constitucionalismo mexicano integraría en forma complementaria los dos tipos de control de constitucionalidad: el político, proveído por la división de poderes y la vigilancia del pueblo sobre sus legisladores, y el judicial, encomendado a los jueces.

Por cuanto a las decisiones políticas proyectadas en las Constituciones de los primeros estados, éstas reflejan con claridad el

[21] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "Tres instituciones francesas revolucionarias y el derecho constitucional mexicano", en varios autores, *Bicentenario de la Revolución francesa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 59 y ss.

[22] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos de la influencia del constitucionalismo de los Estados Unidos en la protección de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano", en Smith, James Frank (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, t. I, p. 142.

[23] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "El derecho de amparo en México", en *id.*, *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer, 2006, p. 465.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

clericalismo como principio constitucional. Así, por ejemplo, la Constitución del estado de Oaxaca de 1825 señalaba en su tercer artículo: "La religión de este estado es y será perpetuamente la católica apostólica romana. El estado la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe en su territorio el ejercicio de cualquier otra".[24]

2. *La Reforma y su proyección en el constitucionalismo estatal*

En las Constituciones estatales que se promulgan después de aprobada la Constitución federal de 1857 se empieza a notar la preocupación de la época. Sustentar el poder de gobierno en el pueblo y no en la Iglesia. Las Constituciones de los estados formados por decreto del presidente Benito Juárez, como en el caso del estado de Hidalgo, presentan un elocuente ejemplo.[25]

En cuanto al diseño de separación de poderes, las Constituciones estatales reflejan un préstamo entre ellas, así como de las Constituciones estatales estadounidenses que los exiliados mexicanos habían llegado a conocer bien, particularmente los ilustrados abogados de Yucatán, que tanto contacto tenían con el puerto de la Nueva Orleáns en razón de su comercio. A diferencia de nuestro primer momento constitucional, para la época de la Reforma se contaba ya con obras que describían el modelo estadounidense, siendo quizá una de las más influyentes la de Alexis de Tocqueville, citada tantas veces por los constituyentes federales de 1857 —entre ellos, Manuel Crescencio Rejón—, quienes también habían fungido como constituyentes en sus respectivos estados, como es el caso del ilustre yucateco que proyectó el juicio de amparo en la Constitución de Yucatán de 1841. El abogado oaxaqueño Benito Juárez, quien también participó en el proyecto de Acta de Reformas de 1847 —que eleva el amparo yucateco a la

[24] *Cfr. Colección de Constituciones...*, *cit.*, p. 166.

[25] *Cfr.* Narváez, José Ramón, *Hidalgo. Historia de las instituciones jurídicas*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

Constitución federal de 1824—, también vivió parte de su exilio en Nueva Orleáns, en donde es altamente probable que haya tenido contacto directo con el derecho estatal estadounidense de Luisiana.

Cabe apuntar que los estadounidenses habían establecido cláusulas en sus Constituciones estatales sobre la religión desde el siglo XVIII, pero con notables diferencias en cada estado. Algunos de dichos estados con poblaciones mayoritariamente católicas, como el viejo estado de Massachusetts o la muy católica Luisiana, habían llegado a separar los asuntos civiles de los religiosos, aunque no de una forma tajante.[26] Y aun cuando el germen liberal entre los mexicanos es anterior al segundo momento constitucional de México, inaugurado por la Reforma, quizá la fórmula constitucional de Luisiana, en cuya capital, como ya se dijo, Benito Juárez llegó a vivir durante su exilio, haya servido de modelo constitucional para México.[27] En todo caso, es claro que, por la vía del constitucionalismo estatal estadounidense, penetra en el constitucionalismo mexicano, por ejemplo, la idea de los jueces electos del Poder Judicial, y probablemente también la concepción de la elección directa de jefe del Ejecutivo —si bien en este punto también se tuvo influencia francesa, como sugiere Diego Valadés—.[28]

[26] *Cfr.* Tarr, Alan G., *Comprendiendo las Constituciones estatales*, trad. de Daniel Barceló, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 114 y 115.

[27] La presente interpretación pudiera ser complementaria a la expuesta por la profesora María del Refugio González, cuando advierte la contraposición entre clericales y liberales en el periodo inmediatamente anterior a la Guerra de Reforma que, en su opinión —por lo que se refiere a la posición de los liberales— pudo haber sido influida por la política de los Borbones frente al clero. *Cfr.* González, María del Refugio, "Cartilla del liberal cristiano", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, núm. 1, 1989, pp. 237 y ss.

[28] *Cfr.* Valadés, Diego, "La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional", en Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

Para esta época, el sistema presidencial adquiere ya con toda claridad sus rasgos distintivos en las Constituciones estatales que se aprobaron después de la Constitución federal de 1857. Cargo unipersonal, sin Consejo de Gobierno como instrumento de control; elección separada del jefe del Ejecutivo y de los representantes populares del Poder Legislativo —si bien con método indirecto de elección popular—; imposibilidad del Poder Legislativo de separar al gobernador de su cargo, salvo por faltas graves a la Constitución del estado.

Precisamente, la fortaleza que adquiere el gobernador, en esta segunda generación de Constituciones, al tener una base de legitimidad directa del pueblo, de la que no gozaba en las primeras Constituciones estatales, hace posible la creación del veto como control político de constitucionalidad. Este instrumento de control no había podido formarse en nuestro primer momento constitucional, por la dependencia del nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo con respecto al Poder Legislativo. Como se apuntó, las primeras Constituciones depositan un gran poder en el Poder Legislativo, del que dependía el nombramiento del Ejecutivo, que no sólo lo nombraba sino que también podía removerlo de su cargo. Cuando el Poder Legislativo dejó de tener dentro de sus potestades la de nombrar y remover al Poder Ejecutivo, sólo entonces se pudo construir la forma de detener una ley inconstitucional del Poder Legislativo, mediante la intervención y enfrentamiento contra éste del Poder Ejecutivo. El gobernador se podía oponer a los representantes del pueblo, en nombre del pueblo, pues el gobernador también recibía ahora su poder, delegado directamente por el pueblo, y ya no más por el Congreso. También la elección popular de los representantes se

---

y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Marcial Pons, 2008, t. XI, pp. 856-861.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

constituía como un control de constitucionalidad de naturaleza política.

El gobernador gana en poder por su elección popular, y por ser inamovible por el Poder Legislativo —salvo por causa de juicio político, que tenía como cargo la violación grave de la Constitución y la confianza pública—. También gana en poder porque se suprime el Consejo de Gobierno como instrumento de control interorgánico. El Consejo de Gobierno deja de ser una unidad del Poder Legislativo y se convierte en un consejo o gabinete del jefe del Poder Ejecutivo, cuyos miembros le aconsejan sobre las acciones públicas a realizar, y ejecutan sus decisiones. Pero el Consejo de Gobierno se transforma en un órgano del Poder Ejecutivo que, sin embargo, sigue ejerciendo un control sobre el Poder Ejecutivo, pero un control intraorgánico. El Consejo de Gobierno y cada uno de sus miembros —denominados secretarios o ministros— debían opinar sobre la inteligencia de las medidas públicas, pero también sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Ejecutivo. Dicho control intraorgánico se construye mediante la figura del refrendo, por virtud del cual se obligaba a que los consejeros de Gobierno firmaran los actos del gobernador y se corresponsabilizaran políticamente de ellos. La idea, desde luego, es que los secretarios o ministros se negarán a firmar actos del gobernador poco inteligentes o al margen de la Constitución y las leyes locales. De acuerdo a este diseño, los miembros del consejo o gabinete debían ser personas de reconocido prestigio público, celosos de su reputación personal que comprometían en cada acto de gobierno que refrendaban.[29]

Los gobernadores, sin embargo, tendrían de hecho un enorme poder en esta época, debido a que tenían bajo su mando la fuerza

[29] *Cfr.* Ruiz Massieu, José Francisco, "El refrendo en la evolución constitucional de México", en Rangel Gadea, Óscar (coord.), *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 19 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

militar local, que se utilizó en la guerra civil de la Reforma y posteriormente contra la intervención francesa.

3. *La Revolución y su proyección en el constitucionalismo estatal*

Después del levantamiento armado de Francisco I. Madero, la caída del dictador Porfirio Díaz, y la asunción de Madero al poder presidencial, las Constituciones estatales del siglo XIX empezaron a incorporar ciertas instituciones contenidas en las leyes preconstitucionales, dictadas antes de la aprobación del texto de Querétaro de 1917; entre ellas, las relativas a la nueva concepción del municipio sin sujeción a los jefes políticos, y sobre el voto popular directo para elegir a las autoridades locales. Algunos estados, como Yucatán, también iniciarían la incorporación de la obligación del Estado con la justicia social, proyectada sobre las actividades de obreros y campesinos, adelantándose al constitucionalismo social de 1917.[30]

Pero es, con posterioridad a la promulgación de la Constitución federal de 1917, cuando se proyectaría una tercera generación de Constituciones de los estados que incorporarían estos dos postulados de la Revolución maderista; pero también los que emergieron ya con toda claridad después de su asesinato:[31] la justicia y los derechos sociales.

Después de aprobada en Querétaro la Constitución federal, las legislaturas de los estados se erigieron en Congreso Constituyente con fundamento en el decreto número 13 emitido por el Pri-

[30] *Cfr.* Valadés, Diego, "Salvador Alvarado, un precursor de la Constitución de 1917", en varios autores, *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 417 y ss.

[31] Aunque las reivindicaciones sociales se expresarían en todo el país con fuerza incontenible tras la muerte de Madero, éste, sin embargo, inició reformas sociales. *Cfr.* Mac Gregor, Josefina, *La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados, 1983, pp. 13-20.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

mer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del despacho del Poder Ejecutivo de la República, Venustiano Carranza, el 22 de marzo de 1917. En este decreto se ordena a los estados adecuar sus Constituciones locales a las nuevas disposiciones contenidas en la Constitución aprobada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, que reforma a la Constitución de 1857. Asimismo, el citado decreto número 13 buscaba también obviar el complejo procedimiento de reforma constitucional establecido en los textos locales, que los hacía sumamente lentos. Típicamente, los procedimientos de las Constituciones estatales del siglo XIX proveían que una legislatura aprobara una propuesta de reforma constitucional estatal, pero que fuese la siguiente legislatura la competente para aprobar dicha propuesta de reforma. Ello, bajo el entendido que, en la elección entre ambas legislaturas —que era indirecta—, los ciudadanos que actuaban como delegados electorales de todos los demás, expresamente ordenaran a los candidatos a diputados locales el sentido en el que éstos debían votar la reforma constitucional aprobada por la legislatura saliente. La legislación electoral completaba el diseño de reforma contenida en las Constituciones locales, pues en éstas se contenía la fórmula de la elección intermedia que hacía posible dicho procedimiento: los ciudadanos elegían delegados electorales; a éstos se les instruía a quién habrían de votar, y en un ejercicio ascendente los delegados electorales de cada municipio y partido se reunían finalmente en la capital del estado para elegir a los diputados que llevaban la instrucción de votar a favor o en contra de una reforma constitucional local.

Debido precisamente a la complejidad del procedimiento de reforma constitucional local descrito, Carranza decide habilitar a las fuerzas revolucionarias en los estados, a través del citado decreto número 13, para utilizar un procedimiento alternativo que no reposaba en una elección popular indirecta sino directa, y también que no requería la elección y anuencia de dos legislaturas consecutivas para adaptar las Constituciones estatales a las

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

nuevas disposiciones recogidas por la recién aprobada Constitución federal de 1917.

El decreto número 13 en la parte que interesa destacar disponía:

> Considerando
>
> [...]
>
> Que las elecciones próximas para poderes de los Estados deben ya sujetarse a lo que sobre el particular dispone la Constitución General de la República en debido acatamiento de lo que previene en su artículo 1o. transitorio; por lo que, a la vez que hay que modificar la parte vigente del artículo 7o. del Plan de Guadalupe, deben dictarse provisionalmente las disposiciones encaminadas a poner las leyes locales en consonancia con los preceptos de la Constitución general por lo que toca a las elecciones para poderes de los mismos Estados, pues de otra manera sería imposible que aquellos preceptos tuviesen su pleno cumplimiento desde luego, como lo previenen de una manera expresa.
>
> Que para que la Constitución federal sea también cumplida en otras muchas de sus disposiciones que deberán ser de observancia obligatoria desde el primero de mayo del corriente año, es preciso que se reformen cuanto antes las Constituciones de los Estados, en consonancia con aquéllas, lo que ciertamente no podrá hacerse si hubiera que seguir los trámites lentos que la mayor parte de dichas Constituciones establecen al efecto; para lo que hay necesidad de dar a las legislaturas de los Estados que resulten de las próximas elecciones, el carácter de constituyentes además del que les es propio como ordinarias.
>
> [...]
>
> Por todo lo expuesto, he tenido a bien decretar:
>
> [...]
>
> Artículo 5o. Las legislaturas de los Estados que resulten de las elecciones próximas, tendrán además del carácter de constitucionales, el de constituyentes, para sólo el efecto de implantar en las Constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución ge-

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

> neral de la República en la parte que les concierna, y así se expresará en la convocatoria correspondiente.[32]

Como es sabido, el Plan de Guadalupe en su artículo 7o., al cual se refiere el citado decreto presidencial, señalaba:

> El ciudadano que funja como primer jefe del Ejército constitucionalista en los estados cuyos gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de gobernador provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Es interesante notar que no todas las Constituciones estatales que se aprobaron en seguimiento de la instrucción del primer jefe de la Revolución siguieron el esquema presidencial concebido por Venustiano Carranza, donde deliberadamente éste desequilibra el poder desde la Constitución federal a favor del Ejecutivo y en detrimento del Legislativo.[33] Pero es igualmente importante destacar cómo progresivamente estas Constituciones estatales

[32] *Cfr.* Secretaría de Gobernación, *Recopilación de leyes y decretos expedidos de enero a abril de 1917*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, s. f., pp. 45-48.

[33] En "El mensaje del Primer Jefe al Constituyente", Carranza explica el proyecto de Constitución que les presenta, y señala: "El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos. Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la cámara el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas". *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 758.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

fueron reformándose progresivamente a lo largo del siglo XX, para acercarse al modelo presidencial federal. Baja California y Quintana Roo, los estados más jóvenes de la República, claramente incorporan ya el modelo presidencial federal al constituirse como estados de la Federación, y promulgarse sus primeras Constituciones.

Sobre estas Constituciones estatales del siglo XX interesa hacer notar también que el jusnaturalismo deja de ser la única fuente filosófica del derecho y del Estado. Después de la Revolución mexicana, los derechos —y, particularmente, el derecho de propiedad— dejan de ser derechos inalienables, anteriores al Estado, y se introduce un concepto diferente. El pueblo mexicano políticamente organizado, personificado en el Estado, es el que crea los derechos. En este contexto se inscribe la propiedad rural, que pasa a ser un derecho concedido por el Estado mexicano, y que habrán de regular en un primer momento las Constituciones y leyes de los estados. Los derechos sociales serían igualmente derechos creados por el Estado, y no derechos de veta ideológica jusnaturalista.[34]

Durante el siglo XX se centralizaría el poder jurídico para definir, desde los poderes federales, la propiedad rural y los derechos sociales al trabajo y a la educación; por lo cual, dejarían de ser materia reservada a los estados.[35]

A. *El municipio libre*

Una de las grandes modificaciones del constitucionalismo mexicano del siglo XIX, en su paso al siglo XX, fue la elevación del

[34] *Cfr.* Labastida, Horacio, "Las Constituciones mexicanas", en varios autores, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 395 y ss.

[35] *Cfr.* Orozco Henríquez, Jesús J., "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en varios autores, *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 34 y ss

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

municipio a rango de la Constitución federal. El municipio había estado presente en la historia institucional de México, desde la época colonial, como una forma de hacer más flexible el centralismo imperial. Al independizarse México y optar por el modelo federal, inspirado en el estadounidense —que no reconoce sino dos niveles de gobierno, el federal y el estatal—, había dejado de lado al municipio. La Constitución de 1857 tampoco contempló al municipio sino incidentalmente, por su conexión con la materia electoral, y serían las Constituciones estatales las que se ocuparían de los mismos;[36] éstas dividían la geografía de los estados en partidos, los que a su vez se componían de municipalidades.

Porfirio Díaz, al asumir la jefatura del poder político en México en 1876, se apoya fuertemente en este ámbito de gobierno para centralizar el poder. Su instrumento fue el reforzamiento de las "jefaturas políticas", que tenían antecedente en la Constitución de Cádiz, y que habían sido acogidas por algunas Constituciones de los estados.[37] Contra esta figura reaccionarían posteriormente los líderes coahuilenses de la Revolución mexicana, Francisco I. Madero y Venustiano Carranza.[38] Este último propondría su supresión en el proyecto de la Constitución de 1917, al tiempo que propone el reconocimiento constitucional del municipio con el adjetivo de "libre", para reafirmar su estatus. La organización municipal, propuesta por Carranza al Constituyente, es aprobada, y se convierte en el artículo 115 de la Constitución federal, en

[36] *Cfr.* González Oropeza, Manuel, *La dimensión constitucional del gobierno municipal*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" del Congreso del Estado de Guerrero, 2010, pp. 21-33.

[37] *Cfr.* Ruiz Massieu, José Francisco, "El municipio en la carta de Querétaro", en varios autores, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 93.

[38] *Cfr.* Falcón, Romana, "La desaparición de jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista", *Historia Mexicana*, año XXXVII, núm. 3, 1988, pp. 423 y ss. Véase, también, Mecham, Lloyd, "The *Jefe Político* in Mexico", *Southwestern Social Sciences Quarterly*, núm. 13, junio de 1932.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

el cual se ordena a los estados ajustar sus Constituciones, para adoptar como base de su organización política y división territorial al municipio libre.[39]

Después de aprobada la Constitución federal, la organización municipal sirvió, como primer paso, para reconocer el derecho al sufragio de las mujeres, y posteriormente, para asentar el pluralismo político en todo el país, mediante la introducción del sistema de representación proporcional, para elegir al cuerpo colegiado del gobierno municipal, el ayuntamiento. El ámbito municipal volvió a ser objeto de cambios importantes en el periodo constitucional del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Durante su gestión, la organización municipal recibe un decidido impulso a través de la introducción de adiciones muy importantes al artículo 115 de la Constitución federal, que le conferían un marco propio de competencias, así como fuentes propias de financiamiento para los municipios, que no podrían ser desconocidas por las Constituciones de los estados. No obstante, siguiendo la fórmula de la Constitución del 17 en su versión original, el desarrollo legislativo del artículo 115 de la Constitución federal se conservó como materia reservada de los estados.[40]

Sin embargo, a pesar de su añeja historia, poco se ha teorizado en el siglo XX y primera década del XXI sobre la forma de gobierno municipal. El ayuntamiento ha sido un legado de la cultura ibérica a México en el que se combinan potestades ejecutivas y legislativas en un mismo órgano de gobierno, que se asemeja más a la organización colegiada de los parlamentos. En cuanto a su historia, nada tiene que ver el ayuntamiento en México con el sistema presidencial estatal y federal mexicano, que ha tenido su modelo de referencia más importante en los Estados Unidos.

[39] *Cfr.* Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 111 y ss.

[40] *Cfr.* Sayeg Helú, Jorge, *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, México, Porrúa, 1988, pp. 55-66.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

B. *Los órganos constitucionales autónomos y los órganos de relevancia constitucional*

Las Constituciones estatales de la Revolución, en sus versiones originales, organizaron formalmente los poderes públicos, siguiendo el principio de la división de poderes entre un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial. Pero por efecto de sucesivas reformas y adiciones a dichos textos locales, actualmente el arquetipo institucional de los poderes públicos de los estados es más extenso y complejo.[41] Para efectos de claridad, siguiendo una clasificación académica, los dividimos en este estudio introductorio en órganos constitucionales, órganos de relevancia constitucional y en órganos constitucionales autónomos.

Los órganos constitucionales son los tres poderes clásicos que ya hemos comentado: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Los órganos de relevancia constitucional, que emergerían en el transcurso del siglo XX, son órganos que formalmente están dentro de la esfera de uno de los tres poderes clásicos, pero cuyas actividades ordinarias tienen efectos de tal magnitud sobre el sistema político y los derechos de los gobernados, que resulta indispensable proveerles de un estatus especial como medida de garantía para preservar la integridad del sistema político y los derechos de los gobernados. Y precisamente para proteger la función que desarrollan, se han establecido estos órganos con rango constitucional, para evitar que el legislador ordinario reduzca sus competencias hasta anularlo, mediante una ley ordinaria, o que lo subordine por la vía del estrangulamiento presupuestal.

Los órganos de relevancia constitucional de los estados son el Órgano Superior de Fiscalización, la Procuraduría de Justicia y

[41] *Cfr.* Ackerman, John, "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina", en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 3 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

el Consejo de la Judicatura. El Órgano Superior de Fiscalización se encuentra sectorizado dentro del Poder Legislativo. Tiene encomendada la revisión y fiscalización de las cuentas del erario de los poderes públicos del estado y de los municipios, y, complementariamente, la obligación de promover, en su caso, la exigencia de responsabilidad jurídica que se derive del ejercicio de su atribución de supervisión. La Procuraduría General de Justicia del estado se sitúa dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. De éste órgano dependen los agentes del ministerio público, encargados de la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal. Finalmente, el Consejo de la Judicatura es el tercer órgano de relevancia constitucional, el cual se ubica orgánicamente dentro del Poder Judicial del estado, y tiene la encomienda de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Superior de Justicia.

Por último, un comentario sobre los órganos constitucionales autónomos reconocidos en las Constituciones estatales. Cabe mencionar que el desarrollo en el derecho positivo de dichos órganos ha sido una creación del derecho constitucional occidental, que en México se ha manifestado, aunque no sólo, y sobre todo, en el siglo XX. El diseño de los órganos constitucionales autónomos, que se sale del esquema clásico de tres poderes de Montesquieu, obedece a la necesidad de sustraer de la competencia política funciones necesarias del Estado mexicano, que deben llevarse a cabo con neutralidad ideológica y de intereses de partidos políticos. De ahí que se conceda una autonomía a ciertos órganos con respecto a los poderes públicos que constitucionalmente se mueven por preferencias ideológicas y ciclos cortos de gobierno: los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los órganos constitucionales son autónomos de estos poderes, y están sólo subordi-

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

nados a la Constitución y a las leyes, a las que deben ajustar sus acciones.[42]

Los órganos constitucionales autónomos en los estados son el Instituto Electoral, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la universidad pública. El primero lo es por disposición expresa tanto de la Constitución federal (artículo 116, fracción IV, inciso C) como de las respectivas Constituciones estatales. El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública obtiene su autonomía del texto constitucional federal (artículo 6, fracción IV), y de la respectiva Constitución y ley local que lo desarrolla. Por su parte, el carácter de órgano autónomo lo recibe la Universidad pública de los estados, sobre la base constitucional federal (artículo 3, fracción VII) y su Ley Orgánica. Cabe señalar que casi todos los estados de la República organizan la Comisión de los Derechos Humanos como órgano constitucional autónomo, aunque algunos —los menos— utilizan todavía la figura del derecho administrativo de "órgano descentralizado". Tal diseño institucional, desde luego, anula su potencia para promover el respeto a los derechos fundamentales.

De la evolución del esquema institucional de los estados, es de destacar que los cambios a sus Constituciones concernientes, con los citados órganos de relevancia constitucional y los órganos constitucionales autónomos, generalmente han provenido de reformas a la Constitución federal de 1917 que luego deben ser forzosamente incorporadas en los estados. Pero también debe acreditarse a algunas Constituciones estatales haber abierto brecha a la Constitución federal en ciertos diseños institucionales; por ejemplo, en el caso del Consejo de la Judicatura, que original-

[42] *Cfr.* Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, 2000, pp. 153 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

mente se adoptó en el estado de Sinaloa y posteriormente en la Constitución federal.[43]

C. *El sistema de partidos en los estados y municipios*

Al lado de los órganos constitucionales autónomos, uno de los desarrollos del orden jurídico de los estados más importantes del siglo XX fue, sin duda, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y el diseño del sistema electoral mixto en 1977, que progresivamente fracturó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido de Estado.[44] El PRI se había formado inmediatamente después de la Revolución, a partir del impulso organizador del presidente Plutarco Elías Calles. El político sonorense había visitado Europa occidental para conocer, de primera mano, la forma en que esos países se gobernaban, apoyándose en fuertes maquinarias partidistas desde las cuales operaban los órganos formales del poder y organizaban el proceso económico. Luis Javier Garrido sugiere que el propio embajador americano en México desaconsejaba el sistema de partidos de su país —sumamente descentralizado, con enorme poder en los estados—, y sugería para México la implantación del modelo europeo, que permitiría centralizar el poder en la ciudad de México, lo que parecía ser una necesidad después de la Revolución, en donde los jefes militares triunfantes se habían hecho de los gobiernos de los estados. En Europa occidental, los partidos que sirvieron de modelo al PRI fueron la base de autoritarismos civiles que devinieron en autoritarismos militares, y que se

[43] *Cfr.* Valls Hernández, Sergio, *El Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, México, Tax editores, 2002, p. 40.

[44] *Cfr.* Madrazo, Jorge, "Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República mexicana", en García Laguardia, Jorge Mario (comp.), *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica. II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 54 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

desintegraron sólo por efecto de la Segunda Guerra Mundial, de la cual fueron causa contribuyente. El proceso de la formación del partido de Estado en México fue inverso, pues partió de un autoritarismo militar y se transformó —por decisión deliberada de la nomenclatura— en uno de tipo civil. Su consolidación tomó varios años, y se debió a la imaginación política y al esfuerzo de sus sucesores en el cargo, particularmente del general Lázaro Cárdenas del Río.[45]

El PRI se extendió en todos los estados durante el siglo XX, y llegó a su cenit en la década de los setenta. Para esta década, con toda claridad el presidente de la República, como parte de sus competencias metaconstitucionales, designaba a los candidatos del PRI a los gobiernos de los estados y a las capitales más importantes del país. A su vez, los gobernadores decidían quiénes serían los candidatos a las diputaciones de los congresos de los estados, y a integrar el ayuntamiento de los municipios.[46]

El sistema entra en crisis cuando el candidato del PRI a la Presidencia de la República, José López Portillo, recorre el país como candidato único —lo que desnudaba la simulación democrática del régimen, tanto frente a la nación como ante la comunidad internacional—. Esto, aunado a que ciertas demandas sociales del país no se expresaban en el campo formal de la arena política del Congreso federal ni de los estados sino por la vía de las armas, le convenció, una vez en el poder, de promover la reforma política. Esta tuvo como su pieza maestra la implantación del sistema electoral mixto que sustituiría al sistema electoral mayoritario hasta entonces existente, tanto en el ámbito federal como en el de los estados y municipios.

[45] *Cfr.* Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo Estado, 1928-1945*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 33 y ss.

[46] *Cfr.* Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18a. ed., México, Siglo XXI, 2004, p. 197.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

Dicho sistema consistía en la introducción del principio de la representación proporcional en la integración de las elecciones para representantes populares federales, así como de las legislaturas de los estados y de los ayuntamientos de todos los municipios del país, sistema que se combinaría con el sistema de mayoría, reconocido en la Constitución desde 1917.[47] La introducción de la representación proporcional en la integración obligatoria de las legislaturas de los estados y en los ayuntamientos del país facilitó enormemente la construcción de un sistema pluripartidista. La representación proporcional, poco a poco, se manifestó en la conformación de las legislaturas de los estados, que gradualmente dejaron de ser monocolores, y en la integración de los ayuntamientos de los municipios de todo el país, que igualmente se tiñeron de diferentes colores.

El sistema electoral mixto facilitó que partidos de oposición se convirtieran, al paso de tan sólo una década, en vehículos efectivos para la expresión del pluralismo en la sociedad, y como avenida de acceso al poder público para simpatizantes de partidos diferentes al Revolucionario Institucional. Ello transformó a los poderes legislativos de los estados y a los ayuntamientos de los municipios en la plataforma para el ejercicio de una oposición institucionalizada sobre el Poder Ejecutivo estatal, hasta entonces inexistente.[48] En 1989 se produce la primera alternancia en el Poder Ejecutivo, al ganar las elecciones locales del estado de Baja California el candidato del Partido Acción Nacional, Ernesto Ruffo Appel.

Pero la transformación del sistema de partidos en los estados no sólo contribuyó a modificar las fisonomías del régimen en el ámbito estatal, sino que también fue la plataforma para la trans-

[47] *Cfr.* Carpizo, Jorge, "La reforma política de 1977", *Anuario Jurídico*, vol. VI, 1980, pp. 50 y ss. Véase, también, Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1996.

[48] *Cfr.* Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 65-69.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

formación del sistema político nacional. Una vez ganadas las jefaturas del Poder Ejecutivo en varios estados, tanto por el PAN como por el PRD, las oposiciones emprenden la marcha hacia Los Pinos. Es así que, habiendo sido gobernador del estado de Guanajuato, Vicente Fox Quesada se presenta como candidato del PAN a la presidencia de la República y gana la contienda electoral el 2 de julio de 2000, ante el candidato del PRI, Francisco Labastida Ochoa, y el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Cabe señalar, sin embargo, que la caída del PRI de la presidencia de la República no ha conducido, por sí sola, a la transformación del sistema político nacional ni de los estados y municipios —como anunciaban, en sus discursos, las oposiciones—. Paradójicamente, aun cuando en el ámbito federal se ha avanzado en cuanto a la reforma de las normas constitucionales y legales de ejercicio del poder político —ámbito en donde cada día, con mayor vigor, la ciudadanía demanda mayor transparencia, rendición de cuentas, y asunción de responsabilidades políticas y jurídicas de los altos funcionarios públicos del Poder Ejecutivo federal, en un proceso que se ha llamado de reforma del Estado—,[49] en los estados el proceso es en sentido contrario. Los estados no han pasado de ser "demoautoritarismos", en la definición de Karl Loewenstein, incluidos los gobernados por el Partido Acción Nacional y por el Partido de la Revolución Democrática. Esto es, los gobernadores llegan al poder por la vía de las elecciones, pero una vez asumido el cargo, ejercen el poder en forma autoritaria. El ejercicio del poder en los estados no es transparente, no se rinde cuentas, y no se asumen responsabilidades políticas y jurídicas por las acciones de gobierno. Con diferencias entre estados, la misma práctica autoritaria priva al interior de los

[49] *Cfr.* Ley para la Reforma del Estado, *DOF*, 13 de abril de 2007.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

poderes legislativos, de los poderes judiciales y de los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas.[50]

En conclusión, si bien la consolidación de un sistema plural de partidos en los estados es uno de los desarrollos más importantes del orden jurídico de los mismos en el siglo XX, ello no ha sido una condición suficiente para transformar el sistema político de los estados, de autoritarios en democráticos. Los estados, a la fecha de celebración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución, con diferencias de grado, siguen denotando las características típicas de los sistemas políticos autoritarios. Estos son sistemas en donde "(a) la libertad de los ciudadanos está restringida en beneficio de la obediencia a la autoridad y (b) esta autoridad es ejercida por la nomenclatura autoritaria con pocas restricciones".[51] La actual estrategia autoritaria para gobernar que se practica en los estados, objeto del siguiente apartado, es la que Francisco I. Madero identificó hace cien años, en su obra *La sucesión presidencial en 1910*, como la simulación constitucional.

4. *Diseño institucional y práctica política*

La Constitución de 1857 indicaba que el sistema político por el cual los mexicanos debían gobernarse era el democrático. Porfirio Díaz, sin embargo, gobernó al margen de la Constitución. Por ello, en 1910, Francisco I. Madero demanda de Porfirio Díaz y su nomenclatura el respeto a la Constitución de 1857, así como a los principios democráticos acogidos por la norma suprema. Este

[50] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel, "La reforma del Estado en las entidades federativas. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los estados", en Astudillo, César *et al.* (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 11 y ss.

[51] *Cfr.* Brooker, Paul, *Non-Democratic Regimes. Theory, Government & Politics*, Nueva York, St. Martin Press, 2000, p. 22.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

fue el motivo por el que inicia la Revolución mexicana, que posteriormente incorporaría también demandas de tipo social.[52]

Como ha sido ampliamente estudiado, la Constitución de 1857 configuraba una democracia representativa, cuya forma de gobierno estaba basada en un esquema de reparto de competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde este último conservaba vigorosas potestades de control sobre el Ejecutivo, e instrumentos de exigencia de responsabilidades políticas sobre los altos funcionarios del Gobierno.[53] En línea de continuidad con el Constituyente del 57, a quien admiraba rendidamente, la labor de Madero fue proponer mejoras a dicho esquema, destacándose la introducción del voto directo de los ciudadanos para elegir a sus representantes populares; Venustiano Carranza fue el encargado de llevar a cabo el esfuerzo de Madero, tras ser éste asesinado.[54]

La huella del Constituyente de 1857, y del ánimo liberal de Francisco I. Madero, es clara en el diseño de las instituciones de las Constituciones estatales originales que se aprobaron durante el cuarto lustro del siglo XX, inmediatamente después de que lo fuera la Constitución federal de 1917. Sin embargo, algunas de las reformas y adiciones que dichas Constituciones estatales han experimentado durante el siglo XX y primera década del XXI, las han apartado de ese camino señalado hace 100 años por don Francisco I. Madero. Debe señalarse que de éstas, sólo algunas de las reformas regresivas introducidas a las Constituciones locales originales han venido formalmente ordenadas por la Constitución federal —como la prohibición de la reelección de los legisladores y el incremento del periodo constitucional de los represen-

[52] *Cfr.* Ulloa, Berta, "La lucha armada (1910-1920)", en varios autores, *Historia General de México,* México, El Colegio de México, 2004, pp. 757 y ss.

[53] *Cfr.* Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 4a. ed., México, FCE, 1998, pp. 56 y ss.

[54] *Cfr.* Rabasa, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 77-104.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

tantes populares de dos a tres años—. En su mayor parte, la involución constitucional en el ámbito local se debe a las propias fuerzas políticas de los estados que, por una parte, han reformado preceptos de la Constitución local, contrariando el recto entendimiento de una auténtica democracia representativa, y de otra parte, han interpretado los preceptos constitucionales locales, forzando significados incompatibles con la naturaleza del derecho constitucional como límite al ejercicio del poder.

Quizá el ejemplo más ilustrativo de la primera afirmación sea que, en la versión original de estas Constituciones de la Revolución, el gobernador debía ser sujeto de juicio político por "violación expresa de la Constitución general, y del Estado, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común", como disponía, por ejemplo, la Constitución de Tabasco de 1919. Hoy, en cambio, a la mayoría de los gobernadores de los estados no se les puede enderezar juicio político ante el Congreso local bajo ningún supuesto de quebrantamiento del orden constitucional o de la confianza pública, por grave que sea, pues un buen número de las Constituciones locales se han reformado para sustraer al gobernador del régimen de responsabilidades jurídicas locales.

La impunidad de la que actualmente gozan los gobernadores de la mayoría de los estados, configurada desde la Constitución local, se ha ido extendiendo aún más, para cubrir a prácticamente todos los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, mediante sucesivas reformas al texto constitucional original revolucionario. En este punto, los estados han copiado el modelo federal y su constitucionalismo autoritario. Es posible observar con claridad que, en la versión original de las Constituciones estatales de la Revolución, ningún secretario de despacho era protegido por el fuero constitucional por el hurto del tesoro público, fraudes electorales o por la violación de derechos individuales —de hecho, sólo el secretario general de Gobierno gozaba de fuero, pero restringido al detalle por la propia Constitución, pues dicho funcionario, como señalara la Constitución local arriba citada, que usamos de ejemplo, "Será responsable por autorizar los actos

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

del gobernador que sean contrarios a lo prevenido en la Constitución y leyes federales, o a la presente Constitución y leyes que de ella emanen" (artículo 91)—.[55] Por contraste, la Constitución de Tabasco de 2010 construye un formidable escudo de impunidad para todos los secretarios de despacho, a quienes expresamente provee de inmunidad procesal penal por actos punibles como pueden ser, entre otros, los delitos de corrupción gubernativa o los delitos electorales (artículo 69).

Pero no sólo la corrupción tenía remedio en la versión original de varias de las Constituciones de la Revolución, como se ejemplifica por la ya citada Constitución tabasqueña de 1919. También había forma de reaccionar para corregir los desatinos por mala gestión del Gobierno. La Constitución de 1919, en su versión original, obligaba a que "Los acuerdos, órdenes y disposiciones que dicte el gobernador, así como los documentos que suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales, deberán ser autorizados por el secretario (general de Gobierno), sin este requisito no serán obedecidos" (artículo 89); tal mandamiento adquiría plena eficacia al disponer la Constitución local que "El secretario general de Gobierno dimitirá inmediatamente cuando el Congreso resuelva por las dos terceras partes de sus miembros dar un 'voto de censura' a sus actos" (artículo 92).[56] La lógica sistémica de estos preceptos es que el secretario general de Gobierno fungiese como jefe de gabinete, poniendo remedio a la mala actuación de cualquier secretario de despacho incompetente o corrupto, pues de lo contrario él sería quien pagaría las consecuencias de la mala administración ante el Congreso del estado.[57]

[55] *Cfr.* Peralta Burelo, Francisco, *Tabasco y sus Constituciones*, Villahermosa, UJAT, 1991, t. I, p. 231.

[56] *Ibidem*, p. 232.

[57] Sobre el gabinete como órgano de control político y de constitucionalidad intraorgánico, véase a Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 69 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

Ahora bien, como se ha indicado antes, el texto de las Constituciones estatales también ha involucionado de la mano de la práctica política. La Constitución local se suele interpretar degradando sus conceptos en abierta traición al ideal democrático maderista y a la generación de 1857. A este respecto, es pertinente recordar que —contrariamente a las propuestas de teóricos de nuestros días, quienes señalan a los ciudadanos como responsables de la baja calidad del sistema político— Morelos, Juárez, Madero y Carranza —conscientes del déficit educativo entre la población del país— siempre señalaron que era tarea de los líderes políticos el impulso democratizador, no de los ciudadanos envilecidos por la ignorancia y la opresión material. Tal entendimiento pone en la lente la conducta de los líderes políticos de nuestros días.

No es infrecuente, a estas alturas de nuestra historia política reciente, encontrar autores que apunten que el impulso democratizador en los estados —por sus líderes políticos— no es nada alentador. Las pruebas están a la vista, tanto si se mira a la forma en que legislan como en la forma en que interpretan sus Constituciones y leyes. Uno de los muchos, tristes y lamentables ejemplos que se pueden presentar de esta segunda aseveración, es el siguiente. Durante la XIX Legislatura del Congreso del estado Baja California, uno de sus diputados (PAN) incurrió en graves delitos del orden común y federal, como reportaron en su día los medios locales de comunicación, ilustrando sus notas con elocuentes fotografías. El diputado local en cuestión fue detenido en estado de ebriedad, y según sugieren notas periodísticas, con alguna dosis de droga.[58]

La mayoría parlamentaria de su partido no autorizó que se le juzgara y dejó escurrir el asunto sin enderezar contra él juicio político. En cuanto a su responsabilidad penal, le protegieron con fundamento en la figura del fuero constitucional que, introduci-

[58] *Cfr.* Méndez, Rosa, *El Universal*, 20 de marzo de 2010.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

da por los ilustrados constituyentes de 1857, sólo brinda irresponsabilidad jurídica por actos parlamentarios e inmunidad procesal penal, en tanto el Congreso constata que la acción penal intentada por el procurador de Justicia que depende del Poder Ejecutivo, no está dirigida a obstruir la labor de control de un representante popular —actividad parlamentaria de control que puede no ser del agrado del gobernador investigado—. Un incidente similar ocurrió en Tabasco, en donde un diputado local (PRI), en estado de ebriedad, disparó varias veces su arma de fuego a la concurrencia del centro nocturno donde se encontraba. También fue protegido por sus pares en el Congreso.[59] En ambos casos, los procuradores de justicia de sus respectivos estados —dependientes del jefe del Poder Ejecutivo— no ejercieron acción penal, cuando dichos legisladores concluyeron sus encargos. Son éstos tan sólo dos ejemplos de los muchos que se han presentado en los diferentes estados, que ilustran meridianamente cómo la interpretación constitucional del Congreso local se ha convertido en una segunda avenida para la involución política en los estados, con la complicidad de los gobernadores y de sus subordinados orgánicos, los procuradores de justicia.

El grado de desarrollo del sistema político en nuestros estados, anhelado por los héroes de la Independencia nacional y de la Revolución que en esta obra se celebran, deja todavía mucho qué desear —si bien entre ellos existen diferencias importantes—. Como expresamente ha apuntado Jorge Carpizo, desde 2000 los gobernadores de los estados de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Revolucionario Institucional, han sido libres de liderar un cambio político, modificando la Constitución local y las prácticas políticas,[60] cuestión que en cambio no fue posible para quienes gobernaron en la segunda

[59] *Cfr.* "Redacción", *El Heraldo de Tabasco*, 27 de diciembre de 2007.

[60] *Cfr.* Carpizo, Jorge, "Veintidos años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, enero-abril de 2001, pp. 89 y 90.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

mitad del siglo pasado, aunque siempre hubo un margen de pequeñas mejorías —como se prueba con la iniciativa de reforma constitucional promovida por el jefe del Ejecutivo en el estado de Tlaxcala en 2003, que pretendía implantar obligatoriamente la elección democrática de candidatos y autoridades partidistas locales mediante elecciones primarias administradas por el Instituto Estatal Electoral y con garantía judicial del Tribunal Electoral del estado—.[61]

Es de advertir que ciertos gobernadores y gobernadoras, ya en tiempos de la alternancia pos 2000, no sólo no han liderado el cambio para el desarrollo político de sus respectivos estados, sino que lo han obstruido, cuando éste ha venido propuesto por otros actores políticos. Otros, incluso, han ido más lejos, ya no sólo oponiéndose sino liderando la involución constitucional, como fue el caso en el estado de Jalisco, en donde el gobernador (PAN) presentó una iniciativa de reforma a la Constitución local para desaparecer el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, lo que —de haber prosperado— hubiese implicado la franca erosión del derecho a juez imparcial de los jaliscienses.[62] Como se sabe, el Consejo de la Judicatura tiene la encomienda de velar por las prerrogativas de los jueces, que en palabras del ex presidente de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Sergio García Ramírez, no es un derecho del juez sino de los gobernados que acceden a la justicia; sólo protegiendo al juez puede el gobernado "de a pie" aspirar a que pueda enfrentarse en un juicio, en un plano de efectiva igualdad, impugnando un acto ejecutivo del gobernador o en un juicio contra un representante

[61] *Cfr.* Sánchez Anaya, Alfonso, Exposición de Motivos e Iniciativa Constitucional para establecer la Obligatoriedad de las Elecciones Primarias Abiertas en el Estado de Tlaxcala, Archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala, 5 de noviembre de 2003.

[62] *Cfr.* "Redacción", *Crítica. La ciencia del poder*, 2 de noviembre de 2009.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

de los poderes fácticos locales.[63] Por su parte, la gobernadora del estado de Zacatecas (PRD), según notas de un diario de circulación nacional, "prestó" dinero del tesoro público a un diputado local de un partido de oposición —lo que deja en entredicho el rigor del control del gobierno de este diputado concreto—.[64]

Los gobernadores no son, desde luego, los únicos responsables del subdesarrollo político de los estados. También lo han sido los legisladores locales de los diferentes partidos políticos en su capacidad de revisores de las Constituciones locales, que no han emprendido la reforma de la estructura constitucional y legal del sistema político autoritario, cuando han tenido la oportunidad de hacerlo.

Por las razones apuntadas, durante el siglo XX y primera década del XXI, el cambio político en los estados ha tenido que venir de fuera, por impulso de la Constitución federal. Pero esta vía también ha encontrado problemas. Las instituciones públicas de los estados han sido creadas por disposición de la Constitución federal bajo la idea de un desarrollo político nacional racionalmente concebido, consensuado, planificado, orientado, querido.[65] Pero en varios estados han sido deliberadamente organizados localmente, de manera tal que no sirvan al objetivo de desarrollo político nacional para el que fueron creados. Por ejemplo, en Chiapas (Gobierno de coalición PAN-PRD) se creo un órgano constitucional autónomo para investigar y perseguir los delitos de corrupción gubernativa que sólo en apariencia siguió la línea sugerida por la academia mexicana para lograr la profesionalización del ministerio público y su autonomía de intereses políti-

[63] *Cfr.* García Ramírez, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, México, Porrúa, 2006, pp. 37 y ss.

[64] *Cfr. Reforma*, 30 de mayo de 2010.

[65] *Cfr.* Carpizo, Jorge, "México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 46 y ss.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

cos.[66] En Querétaro (PAN), se presentó otro ejemplo de esta práctica de simulación. En dicho estado se reformó íntegramente la Constitución local. En el marco de este ejercicio constitucional, se fusionó el Instituto de Acceso a la Información Pública con la Comisión Estatal de los Derechos Humanos bajo argumentos de economía —sin embargo, debajo de tan loable justificación, se lograba que las resoluciones del Instituto de Acceso a la Información Pública no fuesen vinculantes para el Poder Ejecutivo del estado, como tampoco lo son las de la Comisión de Derechos Humanos—. Por esta razón, en este punto la "nueva" Constitución de Querétaro fue anulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una acción de inconstitucionalidad promovida sobre dicha medida autoritaria. Los ejemplos podrían multiplicarse, sin importar el color ideológico del jefe del Ejecutivo. En Tabasco, el gobernador (PRI) promovió una reforma a la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública, que en un artículo transitorio determinaba que este derecho sólo podría ser ejercido por los gobernados hasta un año después de publicada dicha reforma a la ley —intentona que fue también anulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación—.

La falta de una reforma profunda al marco constitucional y legal del viejo autoritarismo de los estados es una asignatura pendiente y urgente. Mas aún si se considera que antes de 2000, el control del ejercicio del poder en manos de los gobernadores se ejercía metaconstitucionalmente por el presidente de la República, quien incluso podía removerlos del cargo mediante varios mecanismos formales que podía operar desde el centro del país —entre otros, la desaparición de poderes—.[67] Pero este control ya no existe más. Como sugiere Diego Valadés:

[66] *Cfr.* Carpizo, Jorge, "El ministerio público chiapaneco como órgano constitucional autónomo", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 14, 2006, pp. 287 y ss.

[67] *Cfr.* Carpizo, Jorge, *El presidencialismo…*, *cit.*, pp. 197-199.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

> Al sobrevenir la quiebra de ese partido en el ámbito nacional, conservó no obstante una fuerte presencia en la mayoría de los estados. En tanto que los gobernadores ya no tuvieron una autoridad política ante la cual responder, se asumieron como legatarios de la tradición hegemónica nacional e instauraron una conducta análoga en el espacio de sus respectivos estados. Esta actitud se generalizó, y hoy es practicada por los gobernadores de todos los partidos. La nueva modalidad del caciquismo se ha convertido en el mayor obstáculo al cambio, porque los gobernadores se han convertido en beneficiarios de un estado de cosas en el que disfrutan de autonomía y de impunidad.[68]

Así pues, al tiempo de celebrar el bicentenario, en la mayoría de los estados se ha desandado el camino señalado por el Constituyente de 1917 y de 1857. Estos se gobiernan con una Constitución local "nominal", una "Constitución" que sólo sirve de fachada a un sistema político autoritario, que suele utilizar como medio privilegiado para imponer la voluntad de la nomenclatura autoritaria la corrupción de lo público y lo privado —si bien cabe señalar variaciones significativas entre los estados, pues en algunos todavía se recurre a la violencia, como en el estado de Guerrero o en el de Oaxaca, en donde en pleno siglo XXI han sido asesinados periodistas y activistas políticos, en crímenes que han sido atribuidos, por analistas políticos, al poder público local, sea por acción u omisión—.

La forma de ejercer el poder, mediante la corrupción, de quienes operan los controles del poder del sistema constitucional de separación de poderes no es nueva en nuestro país. En su momento, la denunció Francisco I. Madero. Éste advirtió a los mexicanos, en su obra *La sucesión presidencial en 1910*, que, contrario a otros sistemas autoritarios, el astuto general Porfirio Díaz había optado no por abrogar la Constitución de 1857 y sustituirla por

[68] *Cfr.* Valadés, Diego, El Sistema Presidencial Mexicano: Actualidad y Perspectivas, Documento de Trabajo Núm. 143, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 11.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

una ley dictada por él mismo, sino simular respeto a esa norma, producto de la segunda gesta heroica de la nación mexicana que gozaba de incuestionable legitimidad. Díaz dejó intacta la Constitución de 1857 y optó por anularla en los hechos mediante leyes contrarias a la letra y el espíritu de dicha Constitución de 1857. También pudo anular la Constitución de 1857 mediante una interpretación torcida de la misma, que lograba imponer colonizando los poderes públicos que, de acuerdo a la letra de la Constitución, controlaban al Ejecutivo; el medio de la colonización institucional de Díaz fue situar en los poderes Legislativo y Judicial a personajes afines al dictador, maleables vividores del presupuesto público, a los que Madero identificó como los "presupuestívoros".[69]

Durante la pasada Guerra Fría, la aguda observación de Francisco I. Madero sobre la simulación constitucional de los autoritarismos sería materia de rigurosas elaboraciones teóricas por grandes juristas. Entre ellos destacan André Hauriou y Karl Loewenstein. El fenómeno de la simulación constitucional también captó la atención de reconocidos politólogos, como Henry Mayo. El propósito de la academia, en ese momento de la historia mundial, era desenmascarar a dictadores que utilizaban, tanto en sus discursos como en los textos de su derecho positivo, conceptos occidentales, pero vacíos de todo contenido, como "democracia", "Constitución" o "Estado de derecho". En este orden de ideas, el profesor francés André Hauriou señaló en su obra que ha sido una socorrida estrategia de los sistemas políticos autoritarios del siglo XX —observable hasta nuestros días— vestirse con ropajes democráticos para crear, de manera torticera, una fuente de legitimidad y mantener niveles básicos de aceptación social. Para ello, estos sistemas políticos y sus operadores principales —la nomenclatura autoritaria que detenta el poder— usan conceptos en sus discursos que tienen entre la opinión pública una carga muy

[69] *Cfr.* Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, México, Random House Mondadori, 2010, p. 156.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

positiva, como "voluntad popular", "Estado de derecho" y "Constitución", a los que públicamente reverencian y dicen respetar, pero que en realidad no pasan de ser más que simples conceptos huecos en el fuero interno de los miembros de dicha nomenclatura.[70]

El profesor alemán Karl Loewenstein sostendría argumentos similares a los del profesor francés André Hauriou. Señaló Loewenstein que un sistema político autoritario puede contar con una "Constitución" que formalmente reconoce derechos y libertades públicas a los gobernados, y establece también formalmente la división de poderes con un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo, y un Poder Judicial. Pero tales derechos se pueden limitar a placer de la nomenclatura autoritaria cuando el gobernado toca los intereses de dicha nomenclatura, ya que la división de poderes es nada más que una ficción. En los sistemas autoritarios, la división de poderes establecida en sus "Constituciones" resulta ser una mera fachada que no se corresponde con la realidad, pues el poder se ejerce desde un único centro, el Poder Ejecutivo, y los otros dos poderes —el Legislativo y el Judicial— están subordinados a éste. Para Loewenstein, estas Constituciones, a las que denominaba "nominales",[71] no despliegan una de las principales funciones que una Constitución despliega en un auténtico sistema democrático: servir como dispositivo de control del poder de los gobernados sobre sus gobernantes.[72]

Y no despliegan las aludidas funciones por las dos razones que se han señalado, y que se complementan una con otra: en primer lugar, porque se caracterizan por tener un diseño institucional

[70] *Cfr.* Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., trad. de José Antonio González Casanova, México, Ariel, 1980, pp. 946 y ss.

[71] El *Diccionario de la lengua española* asigna el siguiente significado a la voz "nominal": (2) "Que tiene nombre de algo y le falta la realidad de ello en todo o en parte". *Cfr. Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2001, p. 1587.

[72] *Cfr.* Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 213 y 214.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

para evitar que efectivamente ciertos derechos políticos e instituciones públicas sirvan para controlar el ejercicio del poder; y, en segundo lugar, porque además se interpretan de forma tal que se pervierte el significado real del lenguaje constitucional.

Al igual que André Hauriou y Karl Loewenstein, el politólogo estadounidense Henry Mayo señaló que el hecho de que se celebren elecciones para elegir a los gobernantes no es un indicador suficiente de que el sistema es democrático. Las elecciones deben venir acompañadas de otros indicadores. El más importante de tales indicadores es que exista un control eficaz y permanente de la gestión del Gobierno. Que el gobernante rinda cuentas de la forma en que ejerce el poder y, en su caso, que haya la posibilidad real, y no sólo formal, de exigir responsabilidad política y jurídica a los gobernantes que hacen un mal uso del poder y del tesoro público.[73]

Con sustento en las razones señaladas, en términos generales se puede decir que las Constituciones estatales de la República mexicana, en esta primera década del siglo XXI, no han servido hasta ahora como instrumento democrático eficaz para la regulación de las relaciones de poder. Las normas electorales secundarias, y no la Constitución estatal, son la verdadera fuente de donde mana el poder político de los estados. Una vez en el poder, el gobernador en turno lo ejerce en forma autoritaria, constituyendo la categoría que Loewenstein denomina "demoautoritarismo". Este es un subtipo del sistema autoritario que se caracteriza porque el gobernante llega al poder por medios democráticos, pero una vez formalmente investido como autoridad ejerce el poder en forma autoritaria. Ello equivale a ejercer el poder público en forma arbitraria, sin rendir cuentas y sin sujeción a control político y jurídico alguno; con contadas excepciones, el erario público se privatiza en beneficio del gobernador en turno y de su camarilla.

[73] *Cfr.* Mayo, Henry B., *An Introduction to Democratic Theory*, Nueva York, Oxford University Press, 1960, pp. 72-106.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

Las notas analizadas permiten afirmar, sin margen de error, que la mayoría de las Constituciones estatales vigentes son claramente Constituciones "nominales", según la definición de Karl Loewenstein. No cuentan en su gran mayoría con un Poder Judicial capaz de hacer respetar su supuesta supremacía normativa —como sí lo hace, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona como el custodio de la Constitución federal, con fundamento en los artículos 103 y 105—. Pero, como señala Tom Ginsburg, el diseño del tribunal superior de justicia de un estado como tribunal de "legalidad" no es producto de la ingenuidad sino un diseño deliberado del autoritarismo.[74]

Para que el sistema político de los estados fuese democrático, la Constitución local, entre otras cosas, debiera contar con un control constitucional local de tipo jurisdiccional, para que sea el Tribunal Supremo el que actúe como tribunal de constitucionalidad e interprete y haga valer las normas constitucionales ante el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Entre tales normas constitucionales se encuentra: 1) el esquema de separación de poderes —y dentro de éste las competencias de control sobre el Ejecutivo que, en dicho esquema, se reconocen al Poder Legislativo—, y 2) desde luego, y en primerísimo lugar, los derechos políticos de los gobernados. Mientras este control jurisdiccional y otros componentes de control político y jurídico no se integren, el sistema político de los estados seguirá siendo autoritario. A la fecha, la Constitución de varios estados —entre ellos, el emblemático estado de Baja California, donde se dio la primera alternancia en el Poder Ejecutivo en 1989— no cuenta con tal mecanismo de autodefensa de su supremacía, lo que contrasta con el desarrollo político de otros estados de la República. Siguiendo el temprano ejemplo de Veracruz, varios estados de la República, a partir de 2000, empezaron a construir un control constitucional local, re-

[74] *Cfr.* Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir, "Introduction: The Function of Courts in Authoritarian Politics", en *id.*, *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 1-22.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

conociendo tres instrumentos de derecho procesal constitucional: la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio local de amparo.[75] Pero este no ha sido el caso de otros estados que se significan por ser la tierra de origen de líderes históricos de la transición política de México en el ámbito federal, como Guanajuato o Michoacán, o por haber sido en el pasado ejemplo constitucional para los demás, como Yucatán, donde se configuró el juicio de amparo —orgullo del constitucionalismo mexicano—.

Tom Ginsburg, investigador de la Universidad de Chicago que ha dedicado sus estudios a la función que desempeñan los poderes judiciales en los sistemas autoritarios, sugiere que el diseño del Poder Judicial como tribunal de "legalidad" no es producto de la ingenuidad, sino un diseño deliberado en los sistemas autoritarios para evitar que el Poder Judicial controle a los otros poderes. Para desdentar al Poder Judicial, típicamente se les confiere competencias de control de "legalidad", es decir, sólo puede conocer casos derivados de conflictos de leyes para hacer prevalecer la ley, pero no puede hacer valer la Constitución local. Evidentemente, la trampa estriba en que estos tribunales no conocen de normas con rango constitucional, entre las cuales se encuentran las competencias de supervisión del Congreso sobre el Ejecutivo, así como los derechos políticos de los gobernados, como el de acceso a la información pública.

Ginsburg sugiere también que en los sistemas autoritarios se recurre a la fragmentación de la organización judicial para restarle poder a este Poder.[76] La observación de Ginsburg se manifiesta en el diseño de la función jurisdiccional de varios estados de la

[75] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 357-409. Véase, también, Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

[76] *Cfr.* Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir, *op. cit.*, p. 21.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

República, donde se ha configurado, separados del Poder Judicial, un tribunal contencioso administrativo, un tribunal electoral y un tribunal laboral —diseño que facilita la colonización de estos tribunales con personajes afines al gobernador(a) del estado en turno—.

Pero es, sobre todo, la forma en la que se organiza al Poder Legislativo y la debilidad de las competencias que se le atribuyen, lo que permite el mantenimiento del sistema autoritario con fachada constitucional. Las sucesivas reformas de las que han sido objeto las Constituciones locales, desde 1917 a la fecha, establecen la clara preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo. Bien es cierto que las Constituciones locales siguen reconociendo formalmente la división de poderes. Pero se le han otorgado tales competencias al Poder Ejecutivo y, al mismo tiempo, se le han amputado al Poder Legislativo, que deliberadamente se ha configurado un claro desequilibrio entre poderes. Ello permite que, en no pocos estados, el Poder Ejecutivo no sólo no sea controlado por el Poder Legislativo, sino, peor aún, que el Poder Ejecutivo domine al Poder Legislativo —y, por este medio, al Poder Judicial, a los órganos de relevancia constitucional y a los órganos constitucionales autónomos—.

Actualmente, el Poder Legislativo de los estados son poderes sin potencia para supervisar y evaluar la gestión de la administración pública, y, en su caso, para exigir que el rumbo de la acción pública sea corregido por el gobernador(a) del estado y los miembros de su gabinete. La afirmación anterior se prueba fácilmente de una simple lectura de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de cada uno de los estados. En éstas no se considera apenas la labor de control —a la que se le dedican unas cuantas palabras—, lo que contrasta con el detalle del procedimiento de la formación de las leyes. Al respecto, cabe decir que desde hace décadas es unánime la idea, entre la doctrina extranjera de las demo-

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

cracias consolidadas del mundo[77] y la doctrina nacional mexicana más solvente, que la función más importante de los parlamentos de las democracias constitucionales de nuestros días —además de legislar— es controlar al Gobierno en forma permanente. Tal entendimiento arraigó aún más por la necesidad de controlar el enorme aparato burocrático del Estado de bienestar —adscrito al Poder Ejecutivo— que creció exponencialmente desde principios del siglo XX, por el reconocimiento de los derechos sociales que hizo la Constitución federal mexicana de Querétaro y las Constituciones estatales de nuestro país. La labor de controlar la gestión de las administraciones públicas es práctica cotidiana, por ejemplo, en el Congreso federal estadounidense y en los congresos de sus estados;[78] y desde luego, también es práctica habitual en las democracias parlamentarias con sus sesiones periódicas de control del Gobierno, que se desahogan a través de "preguntas parlamentarias" en pleno y comisiones. Pero tal actividad no es desempeñada por los congresos de los estados de nuestro país, recurriendo, la nomenclatura autoritaria, a prácticas tan obvias para eludir el control mediante la definición, desde la Constitución local, de periodos ordinarios de trabajo legislativo muy cortos, entre los cuales el gobernador no puede ser vigilado eficazmente por el Congreso.

Al Poder Legislativo de la mayoría de los estados le ha sido amputada la herramienta más importante de control sobre el Ejecutivo: el estatus de ley del presupuesto público, que sí tuvo en el siglo XIX y principios del XX. Hoy, el presupuesto es considerado, en la mayoría de las Constituciones estatales, como un acto administrativo —y, por tanto, sujeto a modificaciones dis-

[77] *Cfr.* Figueroa, Alberto y Abando, Josúe Osés, "La evaluación legislativa como control parlamentario", en Pau i Vall, Frances (coord.), *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Aranzadi, 1998, pp. 213 y ss.

[78] *Cfr.* Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6a. ed., Washington, CQ Press, 2004, pp. 289-311.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

crecionales por el jefe del Ejecutivo a partir del día posterior en que el presupuesto fue aprobado por el Poder Legislativo—.[79] Entre otras cosas, ello le facilita al gobernador(a) manipular uno de los grandes componentes del control ciudadano de la democracia representativa: la prensa y los medios de comunicación electrónicos.[80] Le facilita también la compra de votos en dinero o en especie, a través de programas sociales a modo —crítica que se ha venido haciendo desde la academia y por analistas de medios de comunicación—.

La insuficiencia del diseño institucional contra el mal gobierno en los estados se ha agravado desde la quiebra del modelo presidencialista en 2000, porque no se ha sustituido la forma de controlar el ejercicio del poder público en el ámbito local. Como ha estudiado Victoria Rodríguez, profesora de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Texas (Austin), el control administrativo sobre los gobernadores era ejercido desde la ciudad de México, y era de carácter metaconstitucional. Los planes de gobierno se elaboraban por el presidente, con participación de los miembros de su gabinete, y se ejecutaban en los estados por la administración federal, directamente a través de las delegaciones

[79] *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, "El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México", en Ackerman, John y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 102-104.

[80] Ante el fenómeno del abuso del dinero público para promover escritos apologéticos, Jorge Carpizo ha propuesto una serie de medidas que a la fecha no han encontrado eco en los estados. "Es necesario crear también una ley de transparencia publicitaria que resuelva de fondo la vinculación presupuestal que existe entre el Gobierno y algunos medios impresos en México, circunstancia que acota el derecho a la información y minimiza las posibilidades de una prensa libre e independiente". *Cfr.* Carpizo, Jorge, "El derecho a la información. Propuesta para algunos elementos para su regulación en México", en *id.* (comp.), *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 59.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

estatales.[81] Los estados contaban con su propia administración pública y su Plan Estatal de Desarrollo, pero éste venía fuertemente condicionado por el Plan Nacional de Desarrollo —al que se conectaban, además, en la etapa de implementación, a través de los convenios únicos de coordinación, y por tanto, controlados desde la ciudad de México—.[82]

En el viejo régimen, el control administrativo en la implementación de las políticas públicas en los estados, de manera metaconstitucional, se ejercía desde la ciudad de México a través de las delegaciones federales de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo federal. Pero estos controles metaconstitucionales ya no existen desde 2000 —aunque su huella aparece todavía nítidamente en los acuerdos de coordinación, en esta primera década del siglo XXI—. Lo grave es que, como ha sido destacado por académicos muy solventes, nada lo ha sustituido. Desde la perspectiva de la historia de las instituciones jurídicas de los estados, ello explica que hoy la corrupción y el mal gobierno no tengan ni control constitucional —que tendría necesariamente que ser local— ni control metaconstitucional.[83]

Un ejemplo ilustra esta afirmación. La Constitución, vigente a la fecha, del estado de Baja California, en su artículo 27, fracción XI, dispone que sea competencia del Congreso del estado aprobar el presupuesto de egresos. Por su parte, el artículo 49, fracción IV, señala que es competencia del gobernador elaborar y presentar dicho presupuesto. Sin embargo, estos dos artículos de la Constitución del estado han sido violados habitualmente en algunos de los convenios de coordinación que el gobernador ha signado con el Ejecutivo federal, a grado tal que lo anormal pare-

[81] *Cfr.* Rodríguez, Victoria y Ward, Peter, *New Federalism and State Government un Mexico: Bringing the States Back In*, Austin, Lyndon Johnson School of Public Affair of the University of Texas, 1999, pp. 65 y 66.

[82] *Cfr.* Almada, Carlos, *La administración estatal en México*, México, INAP, 1982, p. 174.

[83] *Cfr.* Valadés, Diego, El Sistema Presidencial..., *cit.*, p. 11.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

ce haber cobrado carta de naturalización en las pasadas legislaturas del Congreso del estado que han aceptado pasivamente un arreglo que vulnera las competencias constitucionales del Poder Legislativo local, y que proviene de la práctica del viejo autoritarismo del siglo XX. Nótese lo dispuesto, a este respecto, en el Acuerdo de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de Recursos de los Programas de Desarrollo Social y Humano del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social en las Microrregiones y demás Regiones, que suscriben la Secretaría de Desarrollo Social y el Estado de Baja California, que señala en su cláusula décimo primera:[84]

> DÉCIMA PRIMERA. La Sedesol y el Ejecutivo estatal podrán proponer modificaciones a la distribución de recursos entre microrregiones, objeto del presente Acuerdo de Coordinación, cuando por causas justificadas así se requiera. Dichas propuestas se formularán a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California y el delegado de la Sedesol, quienes las remitirán a oficinas centrales para su dictamen y gestión procedente.
>
> En ningún caso se podrá modificar el monto correspondiente a los municipios de alta y muy alta marginación, o predominantemente indígenas que se prevén en el anexo 4, así como los recursos destinados a localidades de alta y muy alta marginación y otras zonas, regiones o localidades cuya población registra índices de pobreza o marginación, sin contar con la aprobación del nivel central de la Sedesol.
>
> Al final del ejercicio fiscal se formalizarán todas las modificaciones presupuestarias efectuadas respecto de los recursos convenidos a través del presente Acuerdo de Coordinación, para las acciones, obras y proyectos financiados de manera conjunta por las partes. Lo anterior se realizará por medio de un formato que se suscribirá por las instancias estatales correspondientes y la Delegación Sedesol en el Estado, documento que formará parte del presente Acuerdo de Coordinación.

[84] *Cfr. DOF*, 27 de octubre de 2008.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

En el citado acuerdo, suscrito y firmado por el gobernador del estado, el secretario general de Gobierno, el secretario de Planeación y Finanzas, y el secretario de Desarrollo Social del estado —sin participación alguna del Congreso del estado—, se acuerda conculcar las competencias del Poder Legislativo del estado, con el único requisito de que "lo anterior se realizará por medio de un formato que se suscribirá por las instancias estatales correspondientes y la Delegación de Sedesol en el Estado, documento que formará parte del presente Acuerdo de Coordinación". Es decir, de acuerdo a este convenio, el Congreso del estado aprueba un presupuesto para desarrollo social, pero el gobernador puede modificarlo discrecionalmente en el transcurso del año fiscal sin acudir al Congreso del estado a solicitar la modificación del presupuesto en cuanto a la aportación local; el acuerdo señala simplemente que "al final del ejercicio fiscal se formalizarán todas las modificaciones presupuestarias efectuadas". Este convenio es el mismo que se ha firmado en el resto de los estados de la República.

Añádase a lo ya señalado, la observación de un conjunto de distinguidos investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quienes han destacado que si bien el ingreso del Estado mexicano sigue concentrado por el Gobierno federal en las presidencias panistas de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, el gasto sí ha experimentado una clara descentralización hacia los estados y los municipios, sin que tal descentralización haya venido acompañada de la actualización del esquema de rendición de cuentas y de control —lo que explica, según estos autores, tanto el gasto ineficiente mal orientado, como la oportunidad de que se incrementen los niveles de corrupción en la administración pública estatal y municipal—.[85] Es decir, paradójicamente la corrupción parece haberse descentralizado todavía más a partir de 2000 en el que se produce la alter-

[85] *Cfr.* Cabreros, Enrique *et al.*, "El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva", en varios autores, *Federalismo y descentralización*, México, Conago, 2008, pp. 159-164.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

nancia en la Presidencia de la República, como también la ausencia de responsabilidad en el ámbito local por el mal gobierno.

La visión académica es compartida tanto por políticos[86] como por analistas de la prensa nacional. Por citar un ejemplo, el periodista Carlos Loret de Mola describe de la siguiente manera, en *El Universal*, la práctica política del autoritarismo de los estados de la República:

> Usted es un gobernador poderoso. En su última elección se llevó "carro completo" y hoy la mayoría de los presidentes municipales son de su grupo y el Congreso local no es contrapeso sino cómplice, tiene mayoría propia, y si no alcanzó a conquistarla, esos dos o tres diputados que le faltaron los compró bajo su lema de que "no hay opositor que resista un cañonazo de seis ceros". Tiene a la mayoría de los medios de comunicación sometidos, pues sin economía local vigorosa no tienen ninguna fuente de financiamiento sólida que no sea la de su Departamento de Comunicación Social. Y a esos dos o tres periodistas "jodones" los tiene amagados, amenazados, arrinconados. Si algún medio nacional habla mal de usted, la edición no llega, la señal se corta. Le llega un presupuesto de la Federación, más lo que recauda localmente, y esa lana es suya. Suya, suya, suya. El Congreso le avalará lo que haga, en lo que la gaste. Usted usa el dinero para saldar favores políticos y para la compra de votos. Y tiene, pagados con dinero de la gente, operadores por todo su territorio que se encargan de que cualquier ciu-

[86] Roberto Madrazo Pintado, uno de los operadores del sistema autoritario federal y estatal de mayor peso político en la primera década del siglo XXI, candidato presidencial en 2006 (PRI), describe el sistema político mexicano de nuestros días de la siguiente manera: "Ya con Fox en la presidencia, acabó ganando la política ancestral. Ni el PRI murió ni el PAN encarnó el nuevo régimen. Eso sí, perdió el Estado, perdió la transición, perdió la democracia y el país entero. A la postre, en un contexto de frivolidades, ambiciones, corrupciones extremas y francas patologías, ganaría la delincuencia oficialmente admitida, y fuera del gobierno, los intereses del crimen organizado, escalando así un peldaño más hacia el control político del país, aprovechando para ello las ventajas de una transición de tramoya, sin instituciones ni gobernabilidad". *Cfr.* Madrazo Pintado, Roberto, *El despojo*, México, Planeta, 2009, p. 263.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

> dadano que "se salga del redil" pierda de inmediato el apoyo de los programas oficiales. Y no le da pena. No, porque sabe que para donde voltee, los gobernadores como usted hacen lo mismo, vengan del partido que vengan. Y no hay quien se les ponga enfrente [...].[87]

En este primera década del siglo XXI el nivel alto o bajo de corrupción en los estados, esto es, su combate, su tolerancia o bien su abierta promoción pende de la ética del gobernador en turno —quien pone el ejemplo—. Y por lo que se refiere al control de la administración pública, esto es, a la medición de los resultados sociales de la políticas públicas, no la ejerce el Poder Legislativo, como teóricamente dispone la Constitución local, sino el propio gobernador; ello explica que la calidad y resultados de la administración pública de cada estado sea igualmente un reflejo de la calidad del gobernador en turno como administrador público.

De todo lo dicho, es de advertir, sin embargo, que el carácter autoritario del *sistema político* es, valga la redundancia, del *sistema político* —con independencia de que el jefe del Ejecutivo sea emanado de las filas del PRI—, discurso explotado hábil y exitosamente por el PAN en su ascenso al poder presidencial en 2000. Si se considera el ejemplo federal pos 2000, la alternancia en la jefatura del Poder Ejecutivo en un estado pareciera ser condición necesaria para la transición política, pero no es una condición a la vez necesaria y suficiente. El sistema político seguirá siendo autoritario en cualquier estado, a pesar de ser gobernado por un militante postulado por el PRD o por el PAN, si no se modifica la Constitución local y la forma en que ésta se interpreta; la alternancia *per se* no modifica este hecho —como lo reconocen, públicamente ya en la actualidad, miembros prominentes del Partido Acción Nacional, como el senador de la República Alejandro

[87] *Cfr.* Loret de Mola, Carlos, "Manual para perder elecciones", *El Universal*, 8 de julio de 2010.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

Zapata Perogordo—.[88] El ejemplo emblemático de la afirmación anterior es el estado de Baja California. Este se caracteriza por tener un sistema político autoritario hasta la fecha, a pesar de que en 1989 llegara a ser el jefe del Ejecutivo un miembro del PAN, Ernesto Ruffo Appel. El PAN ha conservado esa posición de liderazgo político que se extendió hasta al Congreso del estado y a los ayuntamientos. Pero el Partido Acción Nacional en Baja California no ha sido capaz de transformar el sistema político mediante la renovación de su Constitución local y prácticas políticas. Este partido ha optado por mantener la simulación constitucional en torno a los controles políticos del poder, identificado agudamente por Francisco I. Madero como método de gobierno del autoritarismo mexicano, según lo comentado en líneas precedentes.

Valga aquí la cita a un ex gobernador del estado de Tabasco, que abona como prueba a la teoría de la simulación constitucional de Madero. En un libro testimonial reciente, éste señala que la clase gobernante de México, en la que él se incluye, después del 68 de Tlatelolco, respondió:

> Con algo igualmente primitivo pero más elaborado: una estrategia de simulación del cambio y la apertura. Estrategia que, con variantes, se ha extendido de entonces hasta nuestros días... Así que en esas estamos —en plena "transición a la democracia"— jugando todavía al *gatopardismo*: dando una imagen pública de innovación y voluntad de cambio, cuando en los hechos todo sigue (y se busca que siga) exactamente igual. Al fin que los críticos más acerbos del sistema, una vez en el poder descubren que es el mejor de los negocios.[89]

[88] *Cfr.* Zapata Perogordo, Alejandro, "Coloquio académico entre académicos y senadores", Seminario Internacional sobre Regímenes Políticos. Formas de Gobierno y Coaliciones Políticas, ciudad de México, 17 de agosto de 2010 (DVD de la Biblioteca Virtual del Instituto "Belisario Domínguez" del Senado de la República).

[89] *Cfr.* Madrazo Pintado, Roberto, *op. cit.*, p. 121.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en
http://biblio.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3868

Por las consideraciones expresadas en estas páginas, en este 2010 en que se cumplen doscientos años del inicio del glorioso movimiento de independencia nacional, el pueblo de cada estado de la República tiene sobrados motivos para celebrar la independencia de la nación mexicana de la que forman parte. Asimismo, todos tenemos y debemos celebrar la Revolución mexicana y su producto local, la Constitución de cada estado, pero en la versión original que fueron aprobadas inmediatamente después de que se aprobara la Constitución federal de 1917. Por contraste, es un deber ciudadano en 2010 hacerse cargo de la patología política que hace cien años identificara Francisco I. Madero, y que en la actualidad se sufre "si bien con pronunciadas variaciones en los estados de la República: la simulación constitucional".

No se ha conseguido plenamente en los estados el ideal de la democracia representativa por la que pelearon sucesivamente los héroes de la Independencia, la Reforma y la Revolución. Si bien con diferente intensidad, en 2010 se vive bajo sistemas políticos autoritarios con Constituciones "nominales", en la mayoría de los estados, de las que no se puede sentir orgullo alguno y menos aún festejarlas —porque ello sería una afrenta a los auténticos demócratas de nuestras gestas históricas democráticas de 1810 y 1910—. Para honrar las vidas ofrendadas de nuestros héroes nacionales y locales, los diputados de las legislaturas de los Congresos de los estados en 2010 tienen la responsabilidad histórica de impulsar una reforma integral de sus respectivas Constituciones vigentes, conjuntamente con los integrantes de los ayuntamientos de los municipios de sus respectivos estados —que desemboque al final en los referéndum constitucionales estatales—. Con la excepción de los estados más jóvenes de nuestra Federación, dichos legisladores locales harían una gran contribución de ingeniería constitucional si miran al pasado y restablecen en sus proyectos de reforma buena parte de las disposiciones originales de las Constituciones de los estados de la República mexicana del cuarto lustro del siglo XX, a las que rinde justo homenaje esta *Historia de las instituciones jurídicas de los estados*.

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas