



CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
S E D I A

CRV-VI-14-13

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2013

Ponencia presentada por
José Miguel Madero Estrada

**“LIBERTAD, SOBERANÍA Y
CONSTITUCIONALISMO LOCAL”**

Marzo 2013

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

“LIBERTAD, SOBERANÍA Y CONSTITUCIONALISMO LOCAL”

José Miguel Madero Estrada ¹

Resumen

El ensayo tiene por objeto presentar un estudio sobre los conceptos de libertad y soberanía desde la perspectiva constitucional estatal, con el propósito de remarcar sus principales significaciones en la actualidad.

De esta manera, se comienza con un análisis de las características del sistema federal, a efecto de ubicar el contexto constitucional de la entidad federativa.

Enseguida, se examina el discurso seguido por algunas Constituciones locales respecto al tema de su integración al pacto federal, llegando a la conclusión de que, si bien ese principio es inalterable, existen algunos criterios plurales y condicionantes que merece la pena releer para entender la diversidad política estatal.

Finalmente, luego de hacer un examen de en qué consiste el régimen interior de la entidad federativa, tanto en el despliegue de sus facultades como teniendo presente las fronteras que a su vez impone la Constitución federal, se arriba a varias conclusiones, entre ellas, de que las leyes fundamentales locales desarrollan y complementan armónicamente las disposiciones de aquella, además de que si la finalidad última es beneficiar la libertad y dignidad humanas, es igualmente legítimo y ajustado a la Constitución que los estados legislen más allá de los estándares mínimos de derechos y obligaciones fundamentales fijados en la Carta Magna.

Con cierto énfasis, el estudio expone que el reconocimiento a la autonomía y soberanía interior en los tiempos actuales, comienza a dimensionar el valor judicial de la Constitución local como garantía de su exigibilidad, porque al hacer a un lado la tradicional postura –no exenta de menosprecio– de que se trata de una simple norma política que carece de fuerza o que solamente adereza el sistema federal y se dedica a

¹ Miembro de la REDIPAL. Magistrado de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores SNI Nivel 1 y perfil PROMEP.

repetir lo dicho en la Carta Magna, se postula ahora la oportunidad de un cambio que hace posible proyectar su naturaleza vinculante como un todo armónico tanto en el actuar propio de los poderes locales, como en la sociedad misma que conforma la estatalidad de las personas.

I. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA FEDERAL

Cada Estado soberano cuenta con un sistema jurídico producto de su propio desenvolvimiento cultural. Este sistema forma una comunidad de derecho cuyas fuentes de creación son la ley, la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales de derecho.² A ellos se agregan, ahora, los derechos internacionales de los derechos humanos. Sin embargo, dentro de los dos sistemas jurídicos preponderantes que existen en el mundo, el Romano Germánico y el Common Law, se presentan diferencias que conforman una realidad específica.

La estructura de un Estado federal revela la necesidad de conciliar o reconciliar los intereses regionales y preservar identidad y autodeterminación. De esa manera, las características comunes que encontramos en un sistema de gobierno federal tomando en cuenta a la realidad política de cada país, son: a) la existencia de dos órdenes de gobierno, uno nacional y otro regional; b) la existencia de una Constitución escrita que atribuye órdenes de competencia; c) una organización política especial con un Congreso federal compuesto por dos Cámaras, y una de ellas funge como árbitro de conflictos regionales, y finalmente, d) una serie de procesos e instituciones en base a las cuales se establecen las relaciones de los órdenes de gobierno.³

Entre esos órdenes de autoridad se generan relaciones jurídicas con una permanente vinculación entre las partes locales mediante un pacto por el cual renuncian irrevocablemente a una porción de sus facultades para formar un cuerpo mayor que actúe a nombre de todas las unidades constitutivas, sin que por ello pierdan sus identidades propias ni las facultades restantes, existiendo bases de colaboración para no obstaculizar ni duplicar sus respectivas competencias.

Nuestro sistema federal se inspira en los artículos 39, 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce como una de sus partes a las entidades federativas que se autogobiernan porque es el pueblo del estado quien elige a sus propias autoridades.⁴

² Anderson, George, *Una introducción al federalismo, Foro de federaciones*. Madrid Pons, 2008, pp. 20 y ss.

³ Idem, p. 23.

⁴ Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, UNAM, México, 1996, p. 37.

El artículo 39 fundamenta los principios democráticos del Estado al establecer que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, del que dimanen los poderes públicos instituidos para su beneficio. Por su parte, el artículo 40 constituye la organización política que el pueblo quiere darse y fundamenta el carácter federal del Estado mexicano: una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación de acuerdo con los principios de la Constitución federal. El artículo 41, en su primer párrafo, indica que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes públicos de acuerdo con la Carta Magna del país y las Constituciones de las entidades federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal. Y, por último, el artículo 115 crea las bases municipales político-administrativas de la forma de gobierno.

Frente a ello, los elementos que configuran su estructura y funcionalidad parten del principio de que la Federación es la unión de las unidades constitutivas; de que las competencias de la Federación son taxativamente enumeradas, mientras que las locales son derivadas; de que ambas competencias se rigen de acuerdo con la Constitución federal; de que cada orden de competencia cuenta con tres poderes, en los cuales se divide y organiza el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; y de que no existe una supremacía del orden de competencia federal con relación al local, sino que en todo caso, corresponde al Poder Judicial de la Federación, dirimir las controversias.

En conclusión, los órdenes de autoridad del Estado federal son la Federación y los estados, pudiendo considerarse, en el correspondiente nivel, al Distrito Federal, sede de los poderes federales, y enseguida a los municipios, base de la división territorial y política del país, conformando así el sistema previsto en la Constitución.

II. EL PACTO FEDERAL EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES

La asunción como estados miembros de la Federación es producto de los momentos históricos que configuran la evolución constitucional de México.⁵ Para la mayoría de las entidades en sus Constituciones se establece que forman parte de los Estados Unidos

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, decimoquinta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Miguel Carbonell (Coord.), Tomo II, pp. 135–138.

Mexicanos, sin embargo, un número importante de ellas emplea lenguajes constitucionales dignos de su estudio:⁶

Aguascalientes: Cumple con la tradición de declararse parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, pero agrega: "... en consecuencia, acatará las disposiciones del Pacto Federal, siendo autónomo en su régimen interno" (art. 1º). En esta Constitución no se recogen los principios de libertad y soberanía, sino el de autonomía.

Campeche: La Constitución local estatuye de dos maneras su integración federativa. Por un lado, que Campeche es parte integrante de la Federación, constituida "... por los Estados Unidos Mexicanos" (art. 1º) y, por la otra, en su capítulo VII intitulado "De la soberanía del Estado" declara ser libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior (art. 23), soberanía que reside esencial y originariamente en el pueblo y es ejercida por medio del poder público (art.24).

Baja California: Al reconocer su integración a la Federación, agrega que será con la característica de inseparable, para con ello constituir los Estados Unidos Mexicanos (art. 1o).

Chiapas: El estado es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos desde el 14 de septiembre de 1824, por voluntad del pueblo chiapaneco, expresada por votación directa (art. 1º).

Durango: Adopta de modo diferente su incorporación al pacto federal, al establecer que la libertad y soberanía en cuanto a su régimen de gobierno, no reconoce más restricciones que las prescritas en la Constitución General de la República, a cuya observancia está obligada como entidad federativa de la Nación. Los constituyentes equiparan el vocablo Nación con el de Estados Unidos Mexicanos (art. 24 Capítulo de la Soberanía).

⁶ Cienfuegos Salgado, David, (comp.) *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos* –que incluye la General, las de los estados y el Estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010–, Tomo 2, Fundación Académica Guerrerense AC, CEDEM, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Escuela Libre de Derecho de Puebla y Editora Laguna, 2010. Y también véase: Nacimiento y evaluación de las Constituciones locales, REDIPAL <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>.

Michoacán: Al declarar la libertad y soberanía en su régimen interior, agrega la característica de ser independiente conforme lo dispuesto por su Constitución y la General de la República (art. 11).

Morelos: Se declara libre, soberano e independiente como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos (art. 1º).

Nuevo León: En el Título II, denominado “Del Estado en general, forma de gobierno, nuevoleonenses y ciudadanos”, se declara estado libre, soberano e independiente de los demás estados de la Federación y de cualquier otro extranjero, asumiendo una posición condicionada al declararse como parte integrante de la República, ligada del modo prevenido en la Constitución del 5 de febrero de 1917 y de acuerdo con las leyes generales de la Nación, ya que en su parte central dice: *en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por sí mismo* (art. 29).

Sonora: Asume expresamente que forma parte de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos y declara ser libre e independiente de los demás estados, y soberano en todo lo que se refiere a su administración y régimen interiores, conservando con los demás estados de la Unión las relaciones que le impone la Constitución General de la República (art. 21).

Querétaro: Establece su Constitución, en la parte relativa del artículo 1º, lo siguiente: El Estado de Querétaro es parte integrante de la Federación Mexicana, es libre y autónomo en lo que se refiere a su régimen interno y sólo delega sus facultades en los Poderes Federales, en todo aquello que fije expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quintana Roo: Señala que de conformidad al pacto federal, es parte integrante de la Federación que forman los Estados Unidos Mexicanos (art. 2º), y se reserva el ejercicio soberano de todas las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales (art. 3º) siguiendo la regla de distribución de competencias establecida en el artículo 124 de la Carta Magna.

Tamaulipas: Al declararse libre, soberano e independiente en cuanto a su gobierno y administración interiores, el estado estará ligado a los poderes de la Unión como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos en todo aquello que fije expresamente la Constitución General y las leyes que de ella emanen (art. 1º).

La situación del *Distrito Federal*: Es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones (art. 2º del Estatuto de Gobierno, 1994).

En lo que toca a *Nayarit*, en el artículo 1º de su Constitución se estipula que el estado se encuentra unido a la Federación conforme a lo que establece el Código Fundamental de la República, declarando expresamente que en cuanto a su régimen interior corresponde, es libre y soberano.⁷

Tenemos entonces que el Estatuto y las Constituciones locales antes mencionadas consignan un lenguaje heterogéneo respecto de un principio político fundamental del constitucionalismo mexicano, como lo es su integración al pacto federal sujetas a la Carta Magna frente a la delimitación del ámbito de su régimen interior. A ese respecto, el discurso cambia en tres cuestiones: (a) cuando las Constituciones declaran no solo ser libres y soberanas, sino también independientes o autónomas; (b) cuando dicha independencia se asume incluso frente a estados extranjeros, desafiando el sentido y alcance que tradicionalmente ha tenido esa connotación en el marco del sistema federal, y (c) cuando la integración de la unidad constitutiva, llega a condicionarse en todo aquello que no llegue a afectar a su régimen interior.

III. LA ENTIDAD FEDERATIVA: LA NATURALEZA DE SU RÉGIMEN INTERIOR

El régimen interior de la entidad federativa se sustenta en las bases y principios constitucionales. La libertad y soberanía de los estados federados, son conceptos que se circunscriben solamente al régimen interior por la sencilla razón de que en un sistema

⁷ Madero Estrada, José Miguel, *Guía Temática de la Constitución*, Constitución Política del Estado Libre y soberano de Nayarit, Unidad Académica Facultad de Derecho, Cuerpo Académico de Derecho Constitucional Local, 2012, p. 3.

federal las partes subestatales no cuentan con personalidad jurídica al exterior. Aunque la Constitución no adopte el método de precisar la materia y límites que comprende ese régimen interior, comprenderá todo aquello que no se encuentre expresamente previsto en la Carta Magna.

Luego entonces, el hecho de que libertad y soberanía local se instituyan como una decisión política fundamental del federalismo, se debe a que el ente tiene asegurado un ámbito de autoridad que no puede ser obstaculizado por otros.

Cuando las antiguas provincias se convirtieron en estados libres y soberanos, asumieron compromisos pero también conservaron facultades propias del gobierno particular y ese pacto representó una merma o sustracción de facultades o funciones que para esos efectos se delegaron a la Federación (hacienda, defensa, banca) estableciendo una distribución de competencias de la cual resulta, al final de cuentas, una libertad y soberanía parcial o relativa, donde su verdadera dimensión constitucional radica en que la organización de la vida interna de la entidad federativa se ajuste a los principios de la Unión.⁸

Recuérdese que durante la Colonia coexistieron dos formas de división territorial: la político-administrativa de los reinos y gobernaciones con sus provincias y la división eclesiástica del clero secular, de las órdenes mendicantes y la del Santo Oficio. Más tarde, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 enero de 1824, tomó lugar como parte programática del federalismo conquistado por las nacientes provincias del antiguo virreinato de la Nueva España y de la forma republicana de un gobierno representativo y democrático.

En su momento, el artículo 7º del Acta Constitutiva hizo mención como estados de la Federación a aquellas provincias que entonces podían considerarse suficientes para establecer y conservar su autogobierno y establece, al mismo tiempo, la figura política del Territorio, con el carácter de circunscripción todavía insuficiente para ser reconocido como

⁸ El sistema federal fue adoptado, entre otras razones, por la presión de las diputaciones provinciales que exigían el federalismo, pues les permitía tener autonomía dentro de su territorio, evitando así la separación entre ellas. Véase Ayllón González María Estela, Manual de derecho constitucional mexicano, colección IBI IUS, Ed. Porrúa y Universidad Anáhuac, 2010, pp. 31-32.

entidad, estando por ello sujeto a los poderes supremos de la Federación, pero que se admiten como núcleos para ser considerados posteriormente como tal, conforme a la “felicidad de los pueblos”.⁹ Durante el tiempo de vigencia del Acta Constitutiva se expidieron varias leyes que modificaron la división territorial, como fue el reconocimiento de la independencia de las Provincias Unidas de Centroamérica (20 de agosto de 1824) y la adhesión definitiva de Chiapas a México (14 de septiembre de 1824).¹⁰

Sostiene José Barragán que la primera Diputación Provincial pronunciada en contra del gobierno, a favor del sistema de estados libres y soberanos, pero federados, fue Jalisco, imitado luego por otras provincias.¹¹ El mencionado autor enfatiza lo siguiente:

Entre los determinantes del federalismo mexicano, Jalisco ocupa un lugar decisivo. No es correcto que el Acta Constitutiva y la Constitución federal de 1824 hayan creado o hecho a los estados de la nación mexicana, aunque sí creó a algunos de ellos [...] El Acta Constitutiva vino impuesta por la intransigencia de muchas de las llamadas provincias de la Nueva España y, por lo mismo, el federalismo resultó impuesto por dichas provincias transformadas en verdaderos estados libres y soberanos con contornos geopolíticos mucho más precisos y delimitados que los que podía tener lo que se llamó Imperio mexicano en tiempos de Iturbide, o lo que era la nación mexicana durante el Primer Constituyente, o el interregno del Congreso reinstalado y durante el Segundo Constituyente.

Sin embargo, no puede sostenerse del todo que nuestro sistema federal haya nacido de la existencia previa de soberanías estatales, como sí ocurrió en Norteamérica, donde los estados estaban conformados, tenían sus propias Constituciones y eran independientes. Si nos atenemos a la más pura teoría jurídica del federalismo, es inconcuso que todas las unidades geográficas territoriales llamadas provincias o intendencias no eran propiamente soberanías locales, sino un mosaico de culturas.¹²

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1999*, pp. 154-155.

¹⁰ *Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, número 15, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, de las partes integrantes de la Federación, pp. 25 y 26, 1990.

¹¹ Barragán Barragán, José, *Proceso Histórico de Formación del Senado mexicano*, Colección vientos de cambio, “Jacinto López Moreno”, agrupación política nacional, 2000, pp. 278-279.

¹² Las únicas entidades que se consideran con ese carácter y que convocaron a Congresos constituyentes para elaborar sus respectivas constituciones, antes de promulgarse la Constitución federal de 1824, fueron: Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, proclamándose estados independientes unidos a la naciente Federación por la cual propugnaban.

Si bien algunos territorios pudieron considerarse comunidades preexistentes, lo cierto es que tuvo mayor peso su voluntad política para decidir formar parte inseparable de una Federación mexicana, a los cuales el sistema constitucional mexicano procedió a denominar “estados libres y soberanos” con los elementos estatales prototípicos: población, territorio, autoridad y orden jurídico, partiendo de una Constitución local que promulgan sin intervención de la Federación.¹³

El ente político denominado entidad federativa es, pues, una colectividad que goza de autonomía constitucional y participa en la formación de la voluntad nacional. Su campo de acción proviene de la competencia de origen, aunque la misma Constitución federal les impone obligaciones, prohibiciones o limitaciones, así como también les otorga facultades coincidentes a las conferidas a la Federación.

Al consumarse el pacto federal queda incorporado a la Constitución y se obliga a respetarla, asegurando así, una vida institucional propia, pero el pacto es irrevocable y permanente: no tiene derecho de secesión.

Si intentáremos un somero esbozo de los asuntos relativos al régimen interior, empezaríamos asintiendo aquellos actos de autoridad que los propios pueblos de los estados realizan al expedir la Constitución y sus leyes, y conforme a ellas, eligen a sus representantes, conforman a sus tribunales, ejercen las competencias que la Carta Magna federal determina, establecen las funciones y relaciones entre sus poderes, instauran las responsabilidades de los servidores públicos, organizan los asuntos de su administración, crean su hacienda y arreglan sus cuestiones políticas con los municipios.

¹³ Afirma el maestro Manuel González Oropeza que en la actualidad el significado de “Estados libres y soberanos” resulta ser una decisión política fundamental muy problemática ya que la soberanía local no es incondicional, sino que está sujeta a un régimen interior cuyo ámbito no se define claramente en la Constitución federal. Las declaraciones de independencia de México fueron redactadas por nuestros héroes, desde un principio, a nombre de la Nación mexicana, no de las provincias en donde se proclamaron; por eso es que el citado autor concluye que la soberanía interior de los futuros Estados mexicanos sería una consecuencia de la Declaración de Independencia y de sus Constituciones resultantes. González Oropeza sostiene la tesis de que la soberanía estatal no pre-existió a la Constitución, sino que esta fue coincidente con el Pacto de las entidades que con su formación, lograrían la independencia como Nación. Consúltese el ensayo intitulado *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas*, en la obra *Derecho electoral de las entidades federativas*, Fundación Académica Guerrerense A. C. y Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, México, 2006, pp. 21-24.

Consecuentemente, la libertad y soberanía local se manifiesta en el acto de darse su propia Constitución y reformarla sin la intervención del orden federal de gobierno. Puede afirmarse que los estados tienen, por lo mismo, la obligación de promulgar una Constitución. Obviamente que el poder constituyente estatal, la asamblea constituyente que redacta la carta original y el órgano permanente que la modifica en el transcurso del tiempo, deben respetar la zona de límites y respetar las bases que establece la Constitución federal. Ello exige que la vida institucional y administrativa del ente político no sea controlada por el gobierno federal en situaciones materiales de jerárquica o mando.

Al tenor de la ideología federal, al Senado de la República corresponde ejercer una serie de facultades relacionadas con la vida de las entidades federativas, tales como aprobar los convenios sobre arreglo amistoso de conflictos de límites territoriales; declarar la desaparición de poderes locales y designar al gobernador interino; autorizar al presidente para disponer de la Guardia Nacional fuera de los estados; y resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes locales. De esto se deriva que el Senado participa en varios niveles del sistema normativo, desde una posición funcional del federalismo.¹⁴

Del mismo modo, la Constitución federal impone a las entidades una serie de prohibiciones y obligaciones que han de ser respetadas por los constituyentes estatales, porque se delimita las fronteras de lo que puede considerarse el “régimen interior”, cuyo límite superior será no contravenir a la norma suprema.¹⁵

Atendiendo a ello, no podrán contravenir los principios y derechos constitucionales; tendrán que respetar las prescripciones mínimas que sobre los órganos de gobierno señala la Ley Fundamental y dictar las bases de organización

¹⁴ Raigosa Sotelo, Luis, Las funciones legislativas y no legislativas del Senado. Senado de la República LVIII, ITAM y Miguel Ángel Porrúa, 2003, p.110.

¹⁵ Respecto de la factibilidad de instaurar el Senado estatal, el maestro González Oropeza, argumenta que ello es posible sin que se considere violatorio de la fracción II del artículo 116 de la Carta Magna, “[...] por lo que los Estados pueden organizar sus poderes como mejor lo decidan, sin contravenir los principios constitucionales que se traducen en prohibiciones: 1. Respetar la división de poderes. 2. Respetar los plazos para ocupar los cargos públicos. 3. Observar elecciones populares directas. 4. Respetar el principio de no reelección. 5. Aplicar la representación proporcional en sus Congresos y Ayuntamientos. 6. Respetar el principio de proporcionalidad en la representación poblacional. 7. Observar la independencia de la judicatura local. 8 Respetar el procedimiento de juicio político en las remociones de ciertos funcionarios.” cit. p. 36.

para su gobierno interior; crearán y organizarán a la división de poderes; darán protección y garantías a los derechos humanos; fijarán los plazos para ocupar cargos públicos; estipularán la no reelección; incluirán diputados y regidores por el principio de representación proporcional; y establecerán los principios de las leyes electorales.¹⁶ Asimismo, atenderán las prohibiciones contenidas en los artículos 117 y 118 de la misma Constitución.

Para efectos de delimitar el marco en que se desenvuelve la organización constitucional interna de la entidad federativa, se deben tomar en cuenta las siguientes premisas:

- a). La garantía de la forma republicana de gobierno, popular, democrático, representativo fundado en el municipio libre, formando parte inseparable de la Federación mexicana;
- b). La libertad y soberanía interior;
- c). La supremacía, inviolabilidad y reformabilidad constitucional;
- d). Un catálogo de derechos fundamentales ya individuales, sociales o colectivos consagrados en la Constitución federal y los Tratados Internacionales suscritos por México y la existencia de medios de protección jurisdiccionales para su debido cumplimiento;
- e). Los derechos ciudadanos, así como las limitaciones absolutas de intervención política para los extranjeros;
- f). La defensa de la supremacía constitucional y los medios de control de la constitucionalidad; y
- g). La parte orgánica del poder público con un marco de atribuciones de la legislatura, el gobernador y los tribunales; las limitaciones y fuentes de colaboración entre sus órganos, así como la designación e integración de los titulares que conforman sus estructuras internas, incluyendo a los organismos constitucionales autónomos.

¹⁶ Sufragio universal, libre, secreto, directo; principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en la actuación de sus autoridades; autonomía e independencia de los jueces electorales; principio de legalidad de sus actuaciones y medios de impugnación; principio de definitividad en las instancias procesales; otorgamiento de financiamiento público y apoyo a los partidos políticos; equidad en el acceso a los medios de comunicación; límites para erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y tipificación de los delitos electorales (art. 116, fracción IV, constitucional).

IV. ACERCA DE LA LIBERTAD, SOBERANÍA Y FUERZA VINCULANTE DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL

Se debe a la Constitución federal llamar a los Estados “libres y soberanos”, con lo cual expresa el conjunto de competencias locales en el marco de la unidad federal. Siendo la soberanía un poder inmanente al pueblo, el que los entes sean llamados soberanos no conlleva una fragmentación del poder soberano, sino el reconocimiento a un ámbito decisional que tiene límites dentro y fuera de la entidad federativa. La libertad y soberanía local no implica la existencia de facultades autodeterminativas para hacer valer derechos de segregación, independencia o desconocimiento del pacto. El término jurídico más preciso de la condición de las entidades federativas es el de autonomía para darse su propio orden jurídico y político.

A la luz de la dogmática, la declaración de libertad y soberanía estatal es un presupuesto esencial sobre la naturaleza de la unidad constitutiva.

De tal manera que todas las entidades federativas en México cuentan con una Constitución escrita, algunas con mayor antigüedad que otras, según haya sido su participación dentro de la voluntad federativa.

Es así, que como entidades políticas con personalidad jurídica que forman parte inseparable de la Federación mexicana, cuentan con población, territorio, autoridad y orden jurídico, partiendo de una Constitución. Su campo de acción se determina por la competencia de origen, aunque la misma Constitución federal les impone obligaciones, prohibiciones e inhibiciones, así como también establece facultades concurrentes, coincidentes o similares a las conferidas al gobierno federal y a los municipios. Gozan también de la protección del gobierno federal contra toda invasión o violencia del exterior o por trastornos internos, siempre que se solicite. Lo reconozcan o no, las entidades federativas están vinculadas por los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución federal y aquellos derivados de fuentes internacionales que se hayan incorporado al orden jurídico interno.

Ciertamente, las facultades de que gozaron las entidades federativas durante buena parte del siglo XIX, como las de autorizar nombramientos de funcionarios federales y aprobar

las contribuciones fiscales, han desaparecido. Algunas Constituciones locales llegaron a instituir principios que fortalecieron la normatividad estatal al conferir un valor normativo constitucional propio. Por ejemplo, el quebrantamiento de la Constitución fue considerado delito grave y tuvieron catálogos de derechos humanos.¹⁷ Durante mucho tiempo se abandonó el papel precursor de las competencias locales, al grado que ahora vuelve a resurgir el federalismo como un reclamo para una mejor distribución de competencias que todavía se encuentra concentrado en el gobierno central.

El federalismo, además de las cuestiones de competencia y soberanía, encierra una dimensión de pluralismo político y cultural. Parece olvidarse la razón principal: una sola estructura normativa constitucional la cual, al desplegar toda la organización política del Estado, divide en órdenes de competencia las funciones de los órganos de autoridad, así como la aplicación del catálogo de derechos humanos consagrados a favor de las personas que habitan el territorio nacional.

Consecuentemente, la naturaleza jurídica de las normas constitucionales estatales, además de estar dotadas de supremacía, es desarrollar y complementar armónicamente las normas de la Constitución General.

Por otro lado, si la finalidad última es beneficiar la libertad y dignidad humanas, es igualmente legítimo y ajustado a la Constitución que los estados vayan más allá de los estándares mínimos de derechos y obligaciones fundamentales, lo que coincide con el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tales derechos son susceptibles de ser ampliados por el legislador ordinario, ya sea federal o local, a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. Así que, los

¹⁷ En la “Nueva Historia General de México”, a propósito de la primera República federal, se asienta: “Los Estados Unidos Mexicanos quedaron integrados por 20 estados, cuatro territorios y un Distrito federal, con un gobierno fiscal y militarmente dependiente de los estados. La ley suprema consagró la división de poderes con la supremacía del legislativo y con un ejecutivo elegido por las legislaturas estatales, tan débil que sólo con facultades extraordinarias logró funcionar. Aunque la Constitución federal no consagró expresamente los derechos ciudadanos, la mayoría de las constituciones estatales garantizaron los de igualdad, seguridad, libertad de imprenta y propiedad. La igualdad ciudadana quedó limitada por la persistencia del fuero militar y eclesiástico. Hubo cierta diferencia en la interpretación del federalismo: en el centro se le concibió como una descentralización administrativa; en los estados periféricos como un federalismo moderado, y como una radical en los marginales Yucatán, Sonora, las Californias y Tamaulipas. De todas maneras el federalismo hizo el milagro de mantener la integridad territorial y permitió que Chiapas se incorporara a México en octubre de 1824.” Véase a Serrano Ortega, José Antonio y Vázquez, Josefina Zoraida, *El nuevo orden, Historia General de México*, El Colegio de México, 2010, pp. 406-407.

Constituyentes locales al regular cuestiones ya previstas en la Constitución federal, pueden sostener el criterio de que ésta otorga derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados, siempre que con ello no se vulnere el marco constitucional.

En consecuencia, cuentan con la libertad de regular todo aquello que no contravenga el pacto federal, los órdenes parciales tienen una amplia configuración legal para diseñar sus instituciones jurídicas. Lo anterior dado el carácter autónomo que ha sido reconocido por la Segunda Sala de la Suprema Corte, en el novel criterio, identificable en la tesis 2a. CXXVII/2010, consultable en la página 1471, del tomo XXXIII, de enero de 2011, en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Si se toma en cuenta que las Constituciones locales constituyen cuerpos normativos dictados por los estados de la Federación en ejercicio de su autonomía y soberanía interior, es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos materiales y formales, por lo que ve al régimen interior de los estados, por ser parte de un ordenamiento fundamental dentro de la entidad federativa donde fue emitido. Lo anterior es así, porque la Constitución Federal, al consignar en su artículo 40 la forma de gobierno del pueblo mexicano, señala que es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano, en términos de su artículo 41, establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Ley Suprema y por las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local.

Este reconocimiento a la autonomía y soberanía interior comienza a dimensionar el valor judicial de la Constitución local como garantía de su exigibilidad, porque al hacer a un lado la tradicional postura de que se trata de una simple norma política que carece de fuerza o que solamente adereza el sistema federal y se dedica a repetir lo dicho en la Carta

Magna, se postula un cambio que atiende a su naturaleza vinculante como un todo armónico hacia el poder público y la sociedad.

Tras la consagración del principio de supremacía constitucional en las Constituciones estatales, se han incorporado instrumentos dirigidos a su propia defensa. Así, el control de constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos consiste en el examen de adecuación de ese conjunto de actos u omisiones con la Constitución, tanto desde un punto de vista formal como material, para efecto de rendir cumplimiento a la Constitución, so pena de declarar la nulidad o invalidez de actos o leyes que la contravengan.

La expansión que ha experimentado la justicia constitucional local en los últimos años resulta innegable. El origen se debe a la experiencia veracruzana en el año 2000, el cual, indudablemente despertó una gran expectativa, luego de que diversos estados en un breve periodo, decidieron también adoptar garantías jurisdiccionales estatales, aunque con instrumentos y órganos de control distintos.

Han incursionado en esta tendencia, además de Veracruz, las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.¹⁸ Con ello, las Constituciones locales dejan de ser meras cartas orgánicas al incluir en sus textos auténticos derechos humanos no contemplados aun por el constitucionalismo federal, acompañados también de mecanismos de control, tales como la acción de inconstitucionalidad por omisión, la cuestión de inconstitucionalidad y el control previo de constitucionalidad, por lo que ahora el principio de supremacía constitucional cobra eficacia plena en el ámbito interno de los estados.¹⁹

¹⁸ Cfr. Rangel Hernández, Laura M., “Un proceso Constitucional Local que se afianza: La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa”, en Compendio de Autores, *La Justicia en los Estados. Pasado, Presente y Futuro*, Guanajuato, Gto, Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2010, p. 233.

¹⁹ En el estado de Nayarit prevé su Constitución, en el artículo 91, los siguientes: controversia constitucional; acción de inconstitucionalidad; acción de inconstitucionalidad por omisión; cuestión de inconstitucionalidad; juicio de protección de derechos fundamentales y control previo de constitucionalidad, además del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la facultad para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución.

De manera que, al instituirse una sala constitucional o su equivalente, como guardián del orden jurídico fundamental, se parte de la convicción de que todos los preceptos constitucionales son vinculantes y tienen fuerza normativa, superando aquella idea que tiene a la Constitución como un documento flexible, sin valor alguno o como mero programa, y no como una auténtica norma jurídica, por lo que es claro que donde existe un control de constitucionalidad, éste habrá de extenderse al análisis de todo tipo de violaciones a ley fundamental.

V. FUENTES DE CONSULTA

- Anderson, George**, *Una introducción al federalismo*, Foro de federaciones. Madrid Pons, 2008.
- Armenta López, Leonel Alejandro**, *La forma federal de Estado*, UNAM, México, 1996.
- Ayllón González María Estela**, *Manual de derecho constitucional mexicano*, Colección IBI IUS, Ed. Porrúa y Universidad Anáhuac, 2010.
- Barragán Barragán, José**, *Proceso Histórico de Formación del Senado mexicano*, Colección Vientos de Cambio, “Jacinto López Moreno”, Agrupación Política Nacional, 2000.
- Cienfuegos Salgado, David**, (comp.) *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos* –que incluye la General, las de los estados y el Estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010–, Tomo 2, Fundación Académica Guerrerense AC, CEDEM, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Escuela Libre de Derecho de Puebla y Editora Laguna, 2010.
- González Oropeza, Manuel**, *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas*, en la obra *Derecho electoral de las entidades federativas*, Fundación Académica Guerrerense A. C. y Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, México, 2006.
- Madero Estrada, José Miguel**, *Guía Temática de la Constitución*, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, UAN, Unidad Académica Facultad de Derecho, Cuerpo Académico de Derecho Constitucional Local, 2012.
- Nuestra Constitución**, *historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, número 15, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, de las partes integrantes de la Federación, pp. 25 y 26, 1990.
- Rangel Hernández, Laura M.**, *Un proceso constitucional local que se afianza: La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa*, en *Compendio de Autores, La Justicia en los Estados. Pasado, Presente y Futuro*, Guanajuato, Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2010.
- Raigosa Sotelo, Luis**, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado; Senado de la República LVIII, ITAM y Miguel Ángel Porrúa*, 2003.
- Serrano Ortega, José Antonio y Vázquez, Josefina Zoraida**, *El nuevo orden, Historia General de México*, El Colegio de México, 2010.
- Tena Ramírez, Felipe**, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1808-1999.