

El federalismo en la visión jurídica
del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo

Al explicitar lo que había significado la doctrina de la incompetencia de origen en la evolución del amparo, Gudiño Pelayo en su obra *Introducción al amparo mexicano* recuerda a Vallarta. El también ministro jalisciense, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su participación al resolver el amparo León Guzmán, se preguntaba:

¿Qué sucedería cuando la Corte gozase de tanto poder que ningún título de empleado, autoridad o funcionario fuera irrevocablemente legítimo, sino cuando este tribunal le pusiese su “Visto Bueno”? Desde luego la soberanía de los Estados en asuntos de nombramientos de autoridades locales, desaparecería por completo... Las consecuencias de aquella teoría irían más lejos; irían hasta herir de muerte la independencia de los poderes federales mismos... Por lo que a mí toca, declaro que cuando voté el artículo 16 de la Constitución, estuve muy lejos de imaginar siquiera que sus palabras “autoridad competente” a fuerza de argumentos y deducciones, se sacara como última consecuencia la facultad para la Corte de desconocer magistrados, gobernadores, presidentes, congresos, etc.

La cita resulta interesante. Al revisar el argumento esgrimido por Vallarta para impedir que los tribunales conocieran sobre la legitimidad de la investidura de los funcionarios o agentes del Estado, se advierte con claridad que el argumento constituye también un cuestionamiento (y defensa a ultranza) sobre los alcances del federalismo. El ministro Gudiño Pelayo hizo lo propio: fue preguntando sobre qué alcances tenía el federalismo y sobre las instituciones que se construyeron en el ocaso del siglo XIX.¹ Estoy seguro que lo hacía porque creía que el federalismo había tomado curiosos senderos después de la discusión del amparo León Guzmán, en agosto de 1878.

¹ Véase mi colaboración “Reflexiones sobre el amparo Morelos”, *Revista del Instituto Federal de la Defensoría Pública*, México, no. 10, diciembre de 2010, pp. 53-98.

Seguramente similar cuestionamiento tuvo presente Gudiño Pelayo al resolver numerosos asuntos, entre ellos, la Reclamación 595/2001-PL, deducida del incidente de suspensión del juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 2/2001, en febrero de 2002. El proyecto del que fue ponente fue resuelto por unanimidad y al mes siguiente el criterio se convirtió en tesis jurisprudencial.

El criterio aprobado resulta relevante porque en él se define el contenido de un concepto de nuevo cuño en la justicia constitucional mexicana. El problema planteado consistía en responder una pregunta simple: ¿qué son las "instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano"?

El problema derivaba de la interpretación del artículo 15 de la *Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que prevé:

La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las **instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano** o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

En la sentencia elaborada por la ponencia del ministro Gudiño se determinó que "por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica". Con base en tal criterio, se elaboró un conjunto de principios de los cuales derivaban tales instituciones: "a) **régimen federal**; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado".²

Me quiero referir aquí a ese principio que encabezaba la lista y que creo permite advertir una veta clara en el pensamiento de Gudiño Pelayo: el régimen federal, el federalismo mexicano.

² SJFG9, t. XV, abril de 2002, p. 950. Tesis: P./J. 21/2002. IUS: 187055.

Gudiño Pelayo tuvo una amplia producción doctrinal, que se refleja lo mismo en los libros de texto³ elaborados que en las diversas recopilaciones de sus votos particulares.⁴ Es al revisarlos donde se pueden encontrar hallazgos relevantes para entender su posición como ministro y como forjador de muchas generaciones de abogados, en su faceta docente.

Al revisar sus votos particulares, que son expresión de sus participaciones en las discusiones jurídicas en el seno de la Suprema Corte, queda claro que Gudiño Pelayo mostraba especial preocupación por el federalismo.

En su voto particular efectuado en la Controversia Constitucional 23/99, se pregunta:

¿Puede la Suprema Corte, válidamente estudiar cuestiones de legalidad cuando ejerce jurisdicción con motivo de un proceso de justicia constitucional? ¿Acaso la garantía de legalidad que establece el artículo 16 constitucional a favor de todos los gobernados es exigible también por parte de los gobernantes? De conocer la Corte sobre estos actos, ¿estará involucrándose de manera indebida en cuestiones que sólo competen al ámbito interno de los Gobiernos Estatales?⁵

Y más adelante habrá de razonar:

...pretender la salvaguarda de la supremacía constitucional implica salvaguardar la vigencia de todos los fundamentos del sistema constitucional (valga la redundancia), entre ellos, el del federalismo como forma de gobierno. Entonces, no debe entenderse que al resolver una controversia constitucional tenga que elegirse entre federalismo o el respeto a la autonomía estatal y la supervivencia de la supremacía constitucional, pues el primero queda implícito en el segundo.

³ *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, México, ITESO, 1991; *El Estado contra sí mismo*, México, Limusa, 1998; *Introducción al amparo mexicano*, 3ª ed., México, Noriega Editores, ITESO, 2006; *La Improcedencia y el Sobreseimiento en la Controversia Constitucional*, México, Fundap, 2002; *La Contradicción de Criterios Judiciales en el Derecho Angloamericano y en el Mexicano*, México, Editora Laguna, 2003.

⁴ *Disensos y coincidencias*, México, Universidad Autónoma de Coahuila, Editora Laguna, 2006; *Laberintos de la justicia*, México, Editora Laguna, 2006; *Ingeniería Judicial y reforma del Estado*, México, Editora Laguna, 2001; *Controversia sobre Controversia*, México, Porrúa, 2004.

⁵ *Disensos y coincidencias*, pp. 199-200.

El respeto a las autonomías estatales es, finalmente, el respeto a uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo mexicano. El federalismo es un imperativo que queda comprendido en el orden totalizador de la Constitución respecto del cual no hay opción a tomar.

[...] Si de acuerdo con el orden jurídico del Estado de Jalisco (y tal como lo reconoce la propia ejecutoria), el Congreso de ese mismo Estado se encuentra plenamente facultado para conocer de un conflicto de límites entre municipios pertenecientes a su circunscripción ¿es válido que un órgano judicial federal conozca de los pormenores procesales de una resolución que, a nivel estatal, es definitiva, sin atentar con ello a su autonomía y, por ende, al pacto federal?⁶

Habría casi una década más para que el ministro jalisciense pudiera seguir llamando a comparecer ante el Pleno de la SCJN al ideal federalista.

Para ilustrar el talante federalista que caracterizó al ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, me permito referirme a algunas de las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en las cuales fungió como ministro ponente.

SOBRE EL FEDERALISMO

Una de las características de nuestra realidad histórica es el federalismo. Desde el 12 de junio de 1823 en que el Congreso votó por la forma federal por primera ocasión, este país con una inmensa extensión territorial, aparentemente sin vocación para el federalismo y debilitado por la guerra de independencia y por el derrocamiento de Agustín de Iturbide emprendió el ensayo federalista como única opción para construir su destino político.

Unos meses antes, el 1º de febrero de 1823, en el Acta de Casamata se habían sentado las bases con las que iniciaría nuestro federalismo: el reconocimiento de que la soberanía residía en la nación y que ésta se representaba en el Congreso, constituido por los diputados electos en cada provincia.

⁶ Ibidem, pp. 200-201.

Más tarde, el Acta Constitutiva de la Federación (31 de enero de 1824) y la Constitución de 4 de octubre de 1824, fueron el punto de arranque formal de la estructura federal del estado mexicano. El artículo 4º de la Constitución del 24 señaló: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular y federal".

Los avatares del sistema federal mexicano han merecido una abundante bibliohemerografía nacional y extranjera, pues se trata de una de los elementos esenciales de nuestro modelo jurídico y político. No en balde, como hemos mencionado, la SCJN al definir el concepto indeterminado *instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano* ha señalado en primer lugar al régimen federal,⁷ antes incluso de la división de poderes, del sistema representativo y democrático de gobierno o de las garantías individuales.

A casi 190 años de la determinación del federalismo mexicano, esta institución sigue dando de que hablar, seguimos cuestionando sus alcances, seguimos experimentando sobre sus límites. Y ello es, hasta cierto punto, lógico. Como lo dijera Pierre Duclos en *L'être fédéraliste*, "el federalismo no es una receta política o jurídica constitutiva de un mejor Estado, sino un principio general de organización social, expresión de cierta tendencia cultural, de un estilo de vida".⁸ Y en esta tendencia cultural o estilo de vida, según se prefiera, se han invertido notables esfuerzos políticos y jurídicos. Las tribunas de los procesos de construcción constitucional de 1823-1824, 1847, 1856-1857 y 1916-1917 estuvieron plenas del germen federalista, mientras que en las calles circulaban los panfletos cuestionando o impulsando el modelo que se pretendía instaurar o consolidar.

Bien lo sabemos los mexicanos, el federalismo está en construcción constante, y aunque todos tenemos un modelo ideal, aunque pensamos en aquello que debiera ser, lo cierto es que el federalismo es una constante búsqueda de consensos en la adopción de sus alcances y límites, porque el federalismo es ante todo una respuesta a los problemas de la sociedad. Como todo sistema de gobierno o de Estado, el federalismo sólo se entiende y justifica por el

⁷ *SJFG9*, t. XV, abril de 2002, p. 950. Tesis: P./J. 21/2002. Registro: 187055. Jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 'INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO' PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO".

⁸ Pierre Duclos, *L'être fédéraliste*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, p. 5.

contexto. Eso lo comprendió claramente un ministro michoacano, Felipe Tena Ramírez, quien afirmó que nuestro federalismo "no nació de cerebros teorizantes, de lucubraciones abstractas, de mera imitación extralógica, sino de la entraña palpitante de la realidad".⁹

Es la realidad la que ha ido dotando de perfiles al federalismo en cada momento y en cada sociedad. El propio Servando Teresa de Mier en su discurso del 11 de diciembre de 1823 había afirmado que había más de un modo de federarse, por lo que cada parte era diferente. Al final, esta aseveración se entiende en el mundo contemporáneo: con una nómina aun restringida, apenas 24 de 193 países en el mundo,¹⁰ el modelo federal no tiene perfiles claros: cada país federal es un federalismo distinto. Como lo he afirmado, la caracterización del Estado federal parece más un catálogo de excepciones que de elementos comunes.

Por ello, analizar el federalismo en su conjunto es una empresa titánica. Pues más allá de la simple distribución competencial que caracterizan los mandatos plasmados en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el sistema federal mexicano es un conjunto de instituciones que busca garantizar otras instituciones como la división del poder público, la democracia y los derechos y libertades, por citar algunas.

Pensar el federalismo en términos de distribución competencial es sólo una forma de abordar nuestro federalismo.

Cuando hablamos de federalismo en México pueden encontrarse opiniones dispares, desde aquellas que afirman un carácter modélico del federalismo nacional hasta quienes, señalan que el federalismo jamás ha existido en nuestro país, por considerar que México ha sido federal tan sólo en teoría, y siempre ha sido centralista en la práctica. Estas últimas posiciones aluden a la crisis del federalismo, lo cual implica, en ocasiones erróneamente que en algún

⁹ Felipe Tena Ramírez, "Del federalismo a la federalización: trayectoria del sistema federal mexicano", *Revista jurídica de la sociedad de alumnos de la Escuela Libre de Derecho*, tomo I, núm. I, 1977, p. 206.

¹⁰ De acuerdo con el sitio Web del Foro de Federaciones (*Forum of Federations*) son países federales: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Paquistán, Rusia, San Cristóbal y Nieves, Sudáfrica, Suiza y Venezuela. El Foro de Federaciones considera como países en transición al federalismo a Irak y a Sudán, mientras que Sri Lanka es un país que buscan un sistema federal. Consulta del 10 de mayo de 2010 en <http://www.forumfed.org>

momento ha gozado de cabal salud y por tanto negando lo que hace evidente cualquier revisión retrospectiva: el federalismo mexicano siempre ha enfrentando difíciles trances. Y sin embargo, ¡aquí estamos!

Cierto, no puede dejarse de ser realista, la crisis del federalismo es como la de otras tantas instituciones económicas, políticas o jurídicas. Lejos de desvirtuar el federalismo, estos cambios o paradojas que se dan en la organización del estado mexicano deben ser motivo de análisis y reflexión, pues son producto de la necesaria evolución de las instituciones. En nuestro país, se pasó tempranamente de un federalismo puro a un federalismo cooperativo, y se hizo atendiendo a las particularidades de un estado tan diverso como es el mexicano, un estado lleno de naciones disímbolas, de pueblos y comunidades que son muestra de una multiculturalidad que se ha reconocido en el plano constitucional y que genera nuevas interpretaciones, que exige un proceso de interculturalidad que constituya una nueva expresión del ser colectivo nacional.

En este sentido, la labor hermenéutica de los tribunales mexicanos es paradigmática, toda vez que a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, se fue elaborando un notable corpus jurisprudencial en torno al modelo federal. Me parece que en esta labor hay que agradecer a Gudiño Pelayo, quien ha participado en esa labor de filigrana para explicar el federalismo como una estructura basada en la idea de órdenes jurídicos diferenciados.

Como nota sobre este particular habrá que recordar Jorge Gaxiola,¹¹ quien mucho antes señalaba que el federalismo realiza un fenómeno de unión y no de unidad. Según este autor, su organización se caracteriza por la coexistencia de los órdenes jurídicos distintos, el federal propiamente dicho, que responde al propósito de crear un Estado poderoso desde el punto de vista de Derecho Internacional, y el local, que se anima por la necesidad de conservar las particularidades de cada entidad federativa.

Asimismo, esta visión debe complementarse con una añeja tesis del Pleno de la Suprema Corte: Es aquella de rubro "LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN". En ella se señala que los arts. 40 y 41 "consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de

¹¹ Gaxiola, F. Jorge, "Algunos problemas del estado federal", *Obras escogidas*, Toluca, México: Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, 1999, p. 42.

sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los Poderes Federales en favor de los Estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los Poderes de la Unión deleguen en favor de los Estados facultades que les son propias -salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro-, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y la razón de ser del sistema federal.¹²

Siguiendo la interpretación de lo *federal*, ahora relacionado con la distribución territorial del poder, la Suprema Corte ha concebido la república federal a partir de la existencia de dos ámbitos competenciales, atribuibles a dos entes distintos. Este es el criterio que subyace a la tesis derivada de la controversia constitucional 2/32, entre la Federación y el estado de Oaxaca, fallada en octubre de 1932: Su rubro es simple: "FEDERACIÓN". Es esta tesis se sostiene que

"respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central y las de los Estados; el segundo, en enumerar la atribuciones del Poder Central, de manera que todas las no especificadas, competen a los Estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los Estados, haciendo que recaigan en el Poder Central todas las no comprendidas en esa enumeración".

La tesis concluye señalando

"que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbibidas también en las demás jurisdicciones

¹² SJF7, vol. 127-132 Primera parte, p. 227. Tesis aislada derivada del Amparo en revisión 5261/76. Registro IUS: 232593.

y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución".¹³

Como puede observarse en estos criterios, el federalismo se basa en la autonomía local, lo que se traduce en gran parte en la emisión normativa. Una de las realidades con las cuales trabajan los tribunales todos los días. Más aún, precisamente una de las realidades que más hemos vivido los mexicanos es la del desarrollo legislativo electoral, especialmente a partir de 1977.

Me permitiré volver a la visión federalista que Gudiño Pelayo sostuvo en sus criterios, en el ya mencionado voto particular en la controversia constitucional 23/99. En su razonamiento se encarga de darle un contenido específico al artículo 40 CPEUM, en perspectiva federalista. El artículo 40 CPEUM señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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 esta ley fundamental

Gudiño nos ofrece parte de su visión al mencionar en su voto que

...el federalismo –al menos en la manera en que está concebido por nuestra Constitución- no implica, y por ende no puede reducirse, a ser una simple distribución de competencias entre gobiernos. El federalismo también conlleva la imposición de una serie de obligaciones a cargo de las diversas estructuras que lo integran, así como el goce de ciertas prerrogativas y libertades a favor de las mismas, libertades que en el ámbito de las autoridades más bien son facultades. En el caso particular de las entidades federativas, la primordial es la posibilidad de autodeterminarse, de ejercer la autonomía que les es connatural bajo este sistema.

La vigencia real y efectiva de dicha autonomía estatal, base fundamental del federalismo, supone y exige –en mi entender- que las autoridades estatales son autoridades definitivas en la materia respecto a la que gozan de facultades para actuar. Y sólo dejarán

¹³ SJF5, t. XXXVI, p. 1069.

de serlo en la medida en que expresa y constitucionalmente se permita la revisión de dichos actos por otra autoridad, incluso en ese supuesto, sólo en la medida en que dicha facultad expresamente lo disponga.¹⁴

No fueron los únicos casos en los que se puede advertir la veta federalista. A continuación referiré otros casos, principalmente controversias constitucionales, en las cuales participó como ponente:

- Al resolver la controversia constitucional 58/2006, la ponencia del ministro Gudiño sostuvo que existe legitimación pasiva cuando se está en presencia de un órgano al cual el ordenamiento le otorga plena autonomía y jurisdicción para dictar sus resoluciones. Era el caso del el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nuevo León, "pues aun cuando es un órgano integrante de la administración pública local, no depende jerárquicamente de los órganos originarios estatales".¹⁵

De igual manera, en el tema de la legitimación, se pronunció en el sentido de distinguir entre la legitimación de los entes públicos y la representación que corresponde a los funcionarios. En el recurso de queja relativo al incidente de suspensión de la controversia constitucional 15/97 se señaló que la controversia es "un procedimiento en el que participan, por su propia y especial naturaleza, entes públicos que representan a un determinado nivel de gobierno, [y] sólo sus funcionarios facultados podrán representarlos para ejercer la acción", acotándose que "sólo cuando el funcionario que representa al ente público ostente el cargo respectivo, podrá actuar en nombre y representación de éste, de tal manera que durante la vigencia de su encargo podrá ejercer las facultades que la ley le reconoce como servidor público, acorde con el cargo y atribuciones respectivas [...] sin embargo, si tal mandato le es revocado [...] dicha persona ya no podrá intervenir legalmente en el procedimiento, [...] en tanto que las facultades para actuar con tal carácter son inherentes al cargo y no a la persona en particular."¹⁶

¹⁴ Disensos y coincidencias, p.204.

¹⁵ SJFG9, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1874. Tesis: P./J. 15/2008. Registro IUS: 170153. Controversia constitucional 58/2006.

¹⁶ SJFG9, t. XXI, mayo de 2005, p. 1021. Tesis: P./J. 31/2005. Registro IUS: 178422. Recurso de queja relativo al incidente de suspensión de la controversia constitucional 15/97.

- En el ámbito local, Gudiño Pelayo presentó un proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 9/2002, el cual fue aprobado por unanimidad. En él, se destacaban los elementos que permiten identificar a las "autoridades intermedias" prohibidas por el artículo 115 CPEUM. Debe recordarse que la propia SCJN ha sostenido el criterio que menciona respecto de la proscripción de autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y los Municipios, que ésta "puede presentarse cuando fuera de los Gobiernos Estatal y Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos, o que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento, o bien, cuando constituya un órgano intermedio de enlace entre dichos gobiernos, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos".

En la acción de inconstitucionalidad planteada por integrantes del Congreso local se cuestionaba la constitucionalidad del Consejo Estatal Hacendario del Estado de Yucatán. En la resolución se señaló que no se trataba de una autoridad intermedia "dado que su naturaleza jurídica es la de órgano consultivo de asesoría para los dos niveles de gobierno y, por tanto, sus decisiones no son vinculatorias, no ejerce actos de imperio sobre los Municipios, no tiene facultades para hacer cumplir sus determinaciones y, por ende, no están sometidos a él". Se agregaba que "a través del citado Consejo, los Municipios pueden expresar su opinión e intervenir más a fondo en el sistema de distribución de participaciones federales y locales por medio de propuestas en materia de distribución, liquidación y cumplimiento de compromisos relativos a dichas partidas presupuestales". Se enfatizó que "el citado Consejo tampoco impide que los Municipios tengan comunicación directa con el Gobierno del Estado sobre las materias de su competencia, pues no sólo a través de aquél pueden expresar su voluntad o ejercitar las atribuciones que les confieren tanto dicha constitución como las leyes ordinarias".¹⁷

En el mismo sentido, en la controversia 61/2005, resolvió que el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, tampoco era una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de

¹⁷ SJFG9, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1173. Tesis: P./J. 30/2006. Registro IUS: 175995. Acción de inconstitucionalidad 9/2002.

la Constitución. El razonamiento se hizo consistir en tres argumentos: "porque, en primer lugar, la comunicación sólo es dable entre el aludido Instituto y el Municipio, sin que intervengan otros órganos de la entidad federativa; en segundo lugar, porque con las facultades del Instituto mencionado, consistentes en promover la cultura de transparencia y el derecho a la información, así como vigilar el cumplimiento de la ley para salvaguardar y garantizar la observancia del derecho a la información, no se lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales ni se invade su esfera competencial, ya que las facultades de dicho Instituto no están conferidas al gobierno municipal; y en tercer lugar, porque la facultad reglamentaria del Municipio no se ve obstaculizada, pues ésta debe ajustarse a los lineamientos determinados en la legislación estatal de la materia, la cual incluye la normatividad que emita el propio organismo estatal especializado; de ahí que aun cuando por su naturaleza no es un poder propiamente dicho, el señalado Instituto sí forma parte del Estado de Coahuila y guarda un rango similar al de dichos poderes, asumiendo una función específica, por lo que no puede sostenerse que exista alguna interferencia entre el Municipio y el Estado".¹⁸

- En la controversia constitucional 58/2006, se resolvió que una determinación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, por medio de la cual declaró "su competencia para conocer de la legalidad de las resoluciones del Consejo de la Judicatura de la entidad que señala la responsabilidad administrativa e impone las sanciones correspondientes a trabajadores del Poder Judicial Local, transgrede las fracciones III y V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que viola los principios de autonomía e independencia judiciales y, por ende, el de división de poderes, al invadir la esfera competencial de aquel Poder".¹⁹
- En el ámbito de las facultades reglamentarias del municipio, relacionándolo estrechamente con la idea de que el federalismo también puede ser entendido como un mecanismo de distribución competencial, la SCJN resolvió en la controversia constitucional 61/2005 que la

¹⁸ SJFG9, t. XXVII, junio de 2008, p. 959. Tesis: P./J. 60/2008. Registro IUS: 169480. Controversia constitucional 61/2005.

¹⁹ SJFG9, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1873. Tesis: P./J. 20/2008. Registro IUS: 170155. Controversia constitucional 58/2006.

facultad reglamentaria municipal no es ilimitada, pues los municipios deben respetar el contenido de las bases generales de la administración pública municipal que dicten las legislaturas locales, "ya que les resultan plenamente obligatorias en tanto que prevén un marco que les da uniformidad en aspectos fundamentales", por lo cual "los municipios, vía facultad reglamentaria, no pueden alterar el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas, pues hacerlo implicaría desnaturalizar su cometido y alcances, además de que el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a la que constitucionalmente se le ha encomendado la mencionada tarea homogeneizante".²⁰

- En la controversia constitucional 61/2005, se estableció que el hecho de que un municipio "emita su voto a favor de las reformas y adiciones a la Constitución Local respectiva no conduce a considerar como consentidas las normas impugnadas, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, ni tampoco entraña la pérdida del derecho de acción ... si la indicada vía constitucional se promueve oportunamente". Lo anterior por considerarse que "tanto la Constitución Federal como la Ley Reglamentaria de la materia legitiman a los municipios para impugnar a través de la controversia constitucional normas de sus Constituciones Locales, sin establecer la restricción especificada".²¹
- En el mismo tenor, al proponer la resolución de la controversia constitucional 19/2001, se señaló que se viola el principio de distribución competencial y por ende la Constitución, cuando un Congreso local dicta una norma que impone a los municipios una instancia adicional "para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración del patrimonio inmobiliario municipal". Lo anterior por considerarse que esto último constituye una injerencia que limita al Municipio Libre, el cual conforme con los argumentos establecidos en la sentencia, "es la base sobre la que se construye la sociedad nacional", "un tercer nivel de gobierno, [...] con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar

²⁰ SJFG9, t. XXVII, junio de 2008, p. 745. Tesis: P./J. 55/2008. Registro IUS: 169548. Controversia constitucional 61/2005.

²¹ SJFG9, t. XXVII, junio de 2008, p. 954. Tesis: P./J. 53/2008. Registro IUS: 169529. Controversia constitucional 61/2005.

que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales".²²

- Al resolver la misma controversia, se dejó establecido el criterio de que las legislaturas estatales carecen de facultades para aprobar las remuneraciones de los municipales. En la sentencia, cuyo engrose correspondió al ministro Gudiño, se expresó que el texto constitucional federal, al establecer que los recursos que integran la hacienda pública municipal se ejercerán de manera directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, implica que "la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tornaría nugatorio el principio de autonomía municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios".²³
- Otro tanto puede decirse respecto de la controversia constitucional 88/2008, en donde el ministro Gudiño concluyó que la facultad que otorga la Constitución morelense al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, para iniciar leyes y decretos "en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia", de ninguna manera puede entenderse que "constituye el establecimiento de una facultad reservada en exclusiva", y por el contrario "el dispositivo distingue de modo tal que le impide al Tribunal proponer iniciativas sobre cualquier otro tema, en contraste con los demás entes que pueden presentar iniciativas en esa y en cualquier otra temática".²⁴

²² SJFG9, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1251. Tesis: P./J. 36/2003. Registro IUS: 183605. Controversia constitucional 19/2001.

²³ SJFG9, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1373. Tesis: P./J. 37/2003. Registro IUS: 183494. Controversia constitucional 19/2001.

²⁴ SJFG9, t. XXXI, enero de 2010, p. 1618. Tesis: P./J. 128/2009. Registro No. 165534. Controversia constitucional 88/2008.

- En la controversia constitucional 61/2005, planteada por el municipio de Torreón, Coahuila, en el proyecto que presentó el ministro Gudiño Pelayo, sostuvo que los Municipios carecen de competencia para innovar en materia de información pública, toda vez que tal materia "está reservada a la entidad federativa por no tratarse de una situación específica que deba pormenorizarse en cada localidad, atendiendo a las cuestiones sociales, culturales, biogeográficas o históricas del lugar; esto es, la materia de acceso a la información no es de aquellas en las que al Municipio se le ha conferido una facultad reglamentaria con una extensión normativa diversa a la de la ley estatal; de ahí que esté imposibilitado para emitir normas de carácter general con un contenido normativo propio o diverso al establecido en las bases generales de administración". La distribución competencial en tal caso impone, según se refiere en el criterio sustentado en dicha controversia, "que las Legislaturas Estatales determinen los alcances mínimos de la información municipal a proporcionar a los gobernados y el procedimiento que éstos deben seguir para obtenerla, sin que ello impida que los Municipios puedan emitir reglamentos de detalle, equiparables a los que establece el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, que pormenoricen el contenido de la Legislación Local y de la normatividad de la entidad en la materia".²⁵
- En la controversia constitucional 17/2004, la ponencia del ministro Gudiño Pelayo consideró que se violaba el principio de división de poderes, en el ámbito local, al establecerse en la Ley del Periódico Oficial del Estado de Nayarit la "creación de un Consejo Editorial integrado por representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, así como por representantes de los Ayuntamientos en caso de asuntos municipales". Se sostuvo en dicha resolución que se transgredía "el principio de división de poderes contenido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que por disposición de la Constitución local, la publicación del Periódico Oficial de la entidad corresponde al Ejecutivo, por lo que el establecimiento de un Consejo para la administración de dicho medio de difusión local, en el que el citado Poder representa una minoría respecto de los otros que lo integran, vulnera su autonomía e independencia, pues resulta evidente

²⁵ SJFG9, t. XXVII, junio de 2008, p. 741. Tesis: P./J. 57/2008. Registro IUS: 169576. Controversia constitucional 61/2005.

que en su operación, frecuentemente quedará subordinado a dichos Poderes en cuestiones que de conformidad con el orden constitucional, son de su competencia".²⁶ En este mismo asunto, el ministro hizo valer que la previsión establecida por el legislador local en el sentido de que el Periódico Oficial debe distribuirse gratuitamente a los distintos órganos del Estado dentro de determinados plazos, no transgredía el principio de división de poderes, ya que "no puede considerarse que constituya una situación que coarte o interfiera con el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo [...] ni tampoco interfieren con la toma de decisiones por parte de éste en las materias que en exclusiva le compete resolver".²⁷

- Finalmente, vale la pena traer a colación el criterio que se sostuvo en la controversia constitucional 34/99, promovida por el Estado de Coahuila de Zaragoza, relativo a que la Cámara de Diputados federal carece de facultades para supervisar de manera oficiosa el ejercicio de los recursos federales que realizan las autoridades estatales, así como para crear comisiones especiales que vigilen que no se desvíen aquellos en determinado proceso electoral local.
- En la ponencia que presentó el ministro y que fue aprobada por unanimidad se señaló que si bien dicho órgano legislativo "tiene facultades para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos por el manejo indebido de recursos federales y que puedan ser constitutivas de responsabilidad política (juicio político), así como para actuar como órgano acusatorio en este tipo de juicios ante la Cámara de Senadores", dichas facultades constitucionales no tienen el alcance de permitir ni la supervisión oficiosa ni la creación de comisiones como la mencionada. Tal conclusión se fundamentó en dos argumentos:

a) porque, por un lado, el régimen de supervisión del ejercicio de los recursos federales por parte de las autoridades estatales y municipales recae en diversas autoridades que en la mayoría de los casos son de índole estatal, las cuales tienen la encomienda de dar a conocer a las autoridades federales cualquier ilícito o irregularidad que adviertan en el ejercicio de sus funciones, para que la Federación pueda fincar las responsabilidades que por

²⁶ SJFG9, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1677. Tesis: P./J. 94/2006. Registro IUS: 174478. Controversia constitucional 17/2004.

²⁷ SJFG9, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1678. Tesis: P./J. 95/2006. Registro IUS: 174479. Controversia constitucional 17/2004.

desvío o manejo indebido de los recursos procedan, salvo en relación con las participaciones, pues por su especial naturaleza, una vez entregadas a las autoridades locales, su ejercicio, supervisión, fiscalización y, en su caso, fincamiento de responsabilidades, es de la competencia exclusiva de las autoridades locales; y,

b) porque las referidas facultades constitucionales de la Cámara de Diputados tienen un alcance limitado, pues deben fijarse tomando en consideración lo que prevén las leyes que reglamentan detalladamente su ejercicio, entre ellas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que no autoriza a dicha Cámara para realizar tareas investigatorias de tales conductas entre tanto no medie la denuncia escrita, ratificada y apoyada en pruebas suficientes que permitan presumir la responsabilidad del inculpado y se haya seguido el procedimiento establecido para tal efecto, en cuyo caso, además, la investigación no corresponderá ni al Pleno de la Cámara de Diputados ni a una comisión especial creada ex profeso para ello, sino a la sección instructora que cada legislatura haya integrado para esas eventualidades.²⁸

Esta aproximación a su labor jurisdiccional es necesariamente parcial, pues su extensa obra solo puede apreciarse en toda su magnitud en los votos particulares que emitió y que fue publicando a lo largo de los años. Sin embargo, nos permite vislumbrar a un hombre consciente de la enorme responsabilidad que tenía como ministro: la de darle un contenido a las instituciones presentes en la Constitución federal.

Gudiño Pelayo tuvo la firmeza de convicción para sostener una visión federalista en sus criterios jurisdiccionales, una y otra vez. Unas veces formó parte de la mayoría, otras veces fue parte de la minoría y en algunos casos él fue la minoría. Con la humildad que le caracterizaba, dejó plasmada su visión de tales circunstancias:

Que este Alto Tribunal sostenga un criterio distinto al de la legislatura [...] no significa que ésta haya actuado de manera

²⁸ SJFG9, t. XIII, abril de 2001, p. 881. Tesis: P./J. 57/2001. Registro IUS: 190026. Controversia constitucional 34/99.

arbitraria ni que esta Suprema Corte tenga la razón. Simplemente se trata de diferencias de criterio.

Finalmente, el derecho, en algunos aspectos, es una cuestión de criterio, opinable, y no existe obligación para nadie, ni personas ni órganos, de pensar u opinar igual que otro; quizá más bien sea cuestión de tolerancia. Tolerancia por parte del órgano federal hacia el estatal, tolerancia y aceptación por parte de este Pleno de que no tiene la última palabra respecto a todos los actos de autoridad y de que a veces también se equivoca.²⁹

En este último párrafo, breve, conciso, Gudiño Pelayo se revela no solo como el federalista que he tratado de mostrarles a través de sus resoluciones y votos particulares, sino más aun, se revela como un verdadero juez democrático, dispuesto a reconocer la posibilidad de que nuestro máximo órgano sea falible, pero sobre todo dispuesto a mantenerse fiel a sus convicciones. Acepta tal desafío, tal como lo plantea Aharon Barak.³⁰

... como jueces de los más altos tribunales en nuestros países, debemos continuar en nuestros senderos, de acuerdo a nuestras conciencias. Nosotros, como Jueces, tenemos una estrella polar que nos guía: los valores fundamentales y los principios de la democracia constitucional. Tenemos una gran responsabilidad sobre nuestros hombros. Pero aun en tiempos difíciles, debemos permanecer fieles a nosotros mismos.

Ese detalle, hoy, sirve para magnificar su figura y su ejemplo, a un año de su partida.

²⁹ Disensos y coincidencias, p. 206.

³⁰ Aharon Barak, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 202.

**Versión estenográfica del Magistrado Manuel González Oropeza
de su intervención sobre la Constitución de Veracruz
Guadalajara, Jalisco**

Magistrado Manuel González Oropeza (MGO): En Xalapa, con la presencia de un querido chiapaneco, ya desaparecido físicamente, pero presente, Don Emilio O. Rabasa, integrantes de una comisión nos reunimos para proponer reformas a la Constitución del estado de Veracruz, intercambiamos diversas opiniones y propuestas de reformas, entre estos integrantes contamos aquí con la presencia del señor magistrado José Álvarez Montero, del Estado de Veracruz, que no me dejará mentir y en esas ideas, nuestra preocupación era reformar el Poder Judicial del Estado que, a la fuerza de varios decretos de reforma, había quedado como diría Palaviccini, con un maravilloso parche.

Instituciones, organizaciones muy disímolas que no hacían un poder Judicial congruente unitario, pero más allá de la organización del Poder Judicial lo que nos preocupaba era el fondo de las facultades del Poder Judicial del estado de Veracruz, no como un Tribunal de apelación, de legalidad. Que hasta la fecha había funcionado, sino que merecía recoger ideas que se encontraban enraizadas en la historia Constitucional de nuestro país.

Veracruz, por ejemplo es de los primeros estados que establece control Constitucional en 1825, es de los primeros estados que establece un catálogo de Derechos Humanos en su Constitución, a diferencia de la Constitución Federal de 1824, y en la época todavía funcionaba y funciona disposiciones como en el estado de Chihuahua, en cuyo artículo 200 de la Constitución actual se establece un recurso de queja para la protección de los derechos de los chihuahuenses ante el Supremo Tribunal del Estado. Y comentábamos todos los miembros de la comisión que era una pena que, a pesar de que esto ya hubiera en el pasado y en el presente, ningún estado recogiera la defensa de su régimen interno y esto me inspira a decir que en Jalisco, como cuna del Federalismo en nuestro país, creo que es un gran motivo de gran reflexión para todos nosotros.

El Federalismo no es otra más que como define Alexis de Tocqueville, la coexistencia de soberanías, qué soberanía puede tener un estado, si la defensa de su Constitución depositaría de esa soberanía está en manos de una autoridad distinta a la estatal.

De tal suerte que, en varias discusiones que duraron alrededor de siete meses, se estableció todo un sistema de medidas de control Constitucional para el estado de Veracruz, una de ellas, por cierto, muy interesante que merece reflexión actual que es el artículo 4° de la Constitución del estado donde reconoce que los Derechos Humanos no solamente están plasmados en las normas sean nacionales o internacionales, sino que también son reconocidos por la autoridad judicial, a raíz de principios general del Derecho que no tienen que estar necesariamente de manera explícita en una norma. Este es un paso todavía más

adelante que la reforma de junio de 2011 al artículo 1° de nuestra Constitución Federal.

Veracruz, en ese aspecto creo yo está más adelantado en el reconocimiento de derechos que la propia Constitución Federal. Aunado a eso, consideramos entonces establecer juicios de distinto tipo desde la omisión legislativa, de la controversia constitucional local, acción de inconstitucionalidad local, un juicio de protección de derechos, que sería un juicio de amparo local, y en ese punto se abrió un debate muy interesante con el foro.

Un Foro que en ese momento no quería que hubiese un juicio de amparo a nivel estatal, que estaba muy conforme con el juicio de amparo federal; y la Comisión entonces acudió, a otro gran jurista jalisciense esta vez, ministro de la Suprema Corte de Justicia, para que nos sacara de la duda, del error si era posible en nuestro país establecer la protección de los Derechos a nivel estatal, por medios de impugnación estatal, ese gran jurista es a quien nombramos hoy, José de Jesús Gudiño Pelayo. Y él con la generosidad y con el intelecto que lo caracterizó, acudió varias veces al estado de Veracruz, para discutir la pertinencia y la procedencia del juicio de protección de derechos; y solamente, gracias a su intervención un ministro de la Suprema Corte de Justicia diciendo a los juristas estatales que era posible algo que históricamente siempre había existido; que por cierto, Chiapas es el estado que estableció el Juicio de Amparo no Yucatán en el artículo 6° de la Constitución de 1826, de Chiapas, donde dice: "El Estado amparará en sus derechos a los chiapanecos, el artículo 6° enumera todos esos derechos", pero bueno.

Una vez consagrado y una vez aprobadas esas reformas Constitucionales en el año 2000, cuatro municipios interpusieron sendas acciones de inconstitucionalidad, porque según ellos, ese juicio de protección de derechos infringía, violaba el juicio de amparo federal". Y es una paradoja, lo comentábamos Pepe y yo, que el amparo que nunca ha servido para proteger los intereses del municipio sean ahora los municipios los que protejan el amparo federal, en contra de los medios de protección constitucional estatal. Y ahí entonces, intervino la Institución, la noble Institución de la Suprema Corte de Justicia para definir claramente, que no es violatorio de la Constitución el que los estados puedan proteger sus propios derechos, con sus propios medios judiciales.

Pero eso no bastó todavía para quienes dudaban del Control Constitucional de los estados, las críticas ahora vinieron de la doctrina, y dijeron en la doctrina; bueno, estamos en el 2003-2004, han pasado tres años, han pasado cuatro años a partir de la consagración de éste sistema de control constitucional a estatal y bueno pues la Sala Constitucional no tiene asuntos, no tiene expedientes, para qué creamos una infraestructura en el Poder Judicial que no va a servir para nada.

Y yo recordaba que cuando se creó y se estableció el juicio de amparo federal, en 1847, pasaron muchos años para que el amparo tuviera el significado que tiene actualmente; por lo menos, hasta 1869 el juicio de amparo empezó a funcionar, es

decir, 22 años posteriores al establecimiento de un medio de protección, es cuando empezó a florecer la conciencia ante los Tribunales Federales; porqué no vamos a esperar entonces que los Tribunales estatales desarrollen sus propias instituciones; sin embargo, dadas las críticas ante ese sistema, en la Suprema Corte de Justicia que ahora también tiene muchos académicos Francisco Tortolero, académico que ahora está en la Suprema Corte de Justicia, pero en aquel entonces Eduardo Ferrer MacGregor trabajando en la Suprema Corte de Justicia y ahora está en la academia nos convencimos de que era necesario organizar un foro, una mesa redonda, donde los jueces y los académicos pudiéramos reunirnos para debatir qué problemas podía haber.

Jueces federales y jueces estatales, académicos de instituciones federales y académicos de instituciones estatales, para pensar el futuro, el desarrollo de este medio de control interno de cada una de las entidades federativas, y por eso en el 2004, en Oaxaca, como dijo bien el magistrado Luna Ramos, se realizó la primera mesa redonda, nada comparada con esta, con esta magnificencia de este paraninfo y de esta audiencia. Una mesa redonda sencilla para discutir, precisamente, cuáles habían sido los avances o los problemas que había tenido la justicia constitucional estatal.

Y allí acudimos nuevamente a la bonhomía del ministro Gudiño Pelayo, quien con todo entusiasmo, fue, asistió y presentó una ponencia; y después de la primera, siguieron otros que han sido ya publicados los resultados en libros o en medios electrónicos y que han servido como un diálogo entre la Judicatura Federal y la Judicatura Estatal para lograr el control de la Constitucionalidad.

Si bien, tenemos una sola Constitución Federal, nuestra Constitución Federal permite, reconoce, exige que sea complementada con constituciones estatales. La Constitución Federal no determina las facultades de las autoridades estatales, ni agota el catálogo de Derechos Humanos que pueden existir en las entidades federativas, ese es papel de los estados, ese es el régimen interno de los estados al que se refiere la Constitución Federal.

Por eso las Constituciones estatales, son leyes Constitucionales que tienen la misma importancia que la propia constitución federal, y es por ello que los Poderes Judiciales estatales tienen el compromiso de cumplir y hacer cumplir esa porción de constitucionalidad que la propia Constitución Federal permitió, autorizó y cobijó. Es por eso que llegamos hoy a esta Séptima Mesa Redonda en Guadalajara, cuna del Federalismo para, entre otras cosas, seguir dialogando sobre los avances que hay, sobre los problemas que hay, pero en un contexto académico, profesional fuera de la rigidez forense, para que podamos lograr precisamente ese afán que debe ser paradigmático en nuestro país que es la supremacía Constitucional; entendida no sólo como la Constitución Federal, sino la Constitución de todos y cada uno de los estados.