



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo acuerdo 985162 de fecha 17 de agosto de 1998.

El Estado de las Autonomías y el Buen Gobierno

Tesis que para obtener el grado de

Doctor en Derecho

Sustenta el

Mtro. Carlos Fernando Matute González

Director de la Tesis

Dr. José Antonio Lozano Diez

Dedico este esfuerzo a:

Manuel M. Matute Raffray, in memoriam.

María Guadalupe González Manjarrez, por su comprensión permanente

Maricarmen Zoravilla Petrikowski, por los veinte años de amoroso impulso.

Don Luis María Aguilar Morales y Doña Arely Gómez González, por su apoyo incondicional.

Dr. José Antonio Lozano Diez y Dr. Jorge Cerdio Herrán, por su orientación en este trabajo de investigación.

Contenido.

Introducción.....	I
Capítulo I: La Autonomía política y administrativa en el Estado Mexicano.	1
A) La autonomía como concepto liberal.....	7
B) La Autonomía, la División de Poderes y el Federalismo.....	11
C) La Autonomía en el régimen constitucional mexicano.	13
D) Autonomía y Soberanía.....	21
E) Tipos de Autonomía.	25
a) Por la jerarquía de la norma que otorga la autonomía.	28
b) Por la amplitud de la autonomía.....	30
c) Por la forma de división del trabajo.....	33
Capítulo II: El concepto de autonomía y los principios jurídicos.	40
A) Concepto de autonomía en el Estado constitucional de derecho.....	40
B) La autonomía como principio jurídico.....	46
C) La autonomía como directriz.....	51
D) La autonomía como norma jurídica.....	56
E) Discreción y autonomía.....	59
F) Autonomía y poder.....	67
G) Autonomía y positivismo jurídico.....	69
H) La autonomía pública.....	71
I) A manera de conclusiones.....	76
Capítulo III: La Soberanía y la autonomía: conceptos complementarios y opuestos.....	83
A) La Crisis del concepto de soberanía.....	85
B) La Evolución del concepto originario de soberanía.....	93
C) El Concepto de soberanía como tipo ideal.....	104
D) El Estado no soberano en el Estado de las Autonomías.....	115
E) La soberanía como ejercicio de la competencia del Estado y la autonomía.....	120
F) La autonomía como concepto técnico.....	120
G) A manera de conclusiones.....	124
Capítulo IV: Buen gobierno y autonomía.....	127
A) La autonomía absoluta (soberanía/autarquía) contra la autonomía relativa.....	130

B)	Autonomía, liberalismo y Estado moderno.....	133
C)	Modelos de ejercicio de la autonomía en el Estado moderno.....	135
D)	La autonomía de gestión como técnica del derecho público.....	139
E)	A manera de conclusiones.....	148
Capítulo V: La autonomía y la división de poderes.		152
A)	Concepto.....	152
B)	La globalización, la mundialización de la economía y el nuevo paradigma del derecho público.....	154
C)	La autonomía concepto rector del nuevo paradigma.	162
D)	A manera de conclusiones.....	167
Capítulo VI: La autonomía en dos perspectivas dentro del federalismo.		169
A)	Autonomía, interpretación jurídica y buen gobierno.	172
B)	La Interpretación amplia, la autonomía de los estados y la transparencia.	177
C)	La autonomía de los estados, la disciplina financiera y el combate a la corrupción.....	183
D)	La Coordinación en el federalismo y las finanzas públicas.....	186
E)	La Evolución de la autonomía en las entidades territoriales.....	196
F)	El buen gobierno y los principios de transparencia y autonomía.....	203
G)	A manera de conclusiones.....	205
Capítulo VII: El caso de la Ciudad de México desde la perspectiva de la autonomía gradual.		209
A)	La Autonomía constitucional.	212
B)	La complejidad jurídica de la autonomía constitucional de la Ciudad de México.....	216
C)	La autonomía, categoría analítica para el caso de la reforma de la Ciudad de México.....	220
D)	Algunos apuntes sobre la naturaleza político constitucional de la Ciudad de México.....	228
E)	El proceso de reforma política de la Ciudad de México.....	237
F)	La autonomía en la construcción jurídico-política de la zona metropolitana.....	253
G)	A manera de conclusiones.....	261
Capítulo VIII: La autonomía vista desde el municipio.		265

A) Autonomía municipal frente a la Federación y los estados.	265
B) La autonomía política del municipio.	270
C) Autonomía y gestión municipal.	273
D) El municipio y el Estado de las autonomías.	277
E) A manera de conclusiones.....	281
Consideraciones Finales	283
Bibliografía	291
Referencias Electrónicas.....	311

Introducción.

El extenso uso del concepto autonomía en el orden jurídico, en el discurso político, así como en el plano ideológico es sintomático que hay un profundo cambio en la forma de dominación política tradicional llamada Estado. Es significativo que muchas de las propuestas de solución a problemas concretos se enlacen con una concesión de una autonomía constitucional o legal. El propósito de esta investigación es demostrar que la noción de autonomía vinculada con las de buen gobierno y gobierno abierto es una categoría jurídico-política que explica mejor la realidad que vivimos en el Estado constitucional de derecho que el de soberanía y esto puede ser un camino teórico hacia otros modelos políticos.

No extrañe al lector que, a lo largo de la investigación, aparecerá constantemente la crisis de la soberanía y su efecto en el proceso de sustitución del Estado nacional como forma de dominación. La pregunta es: ¿Qué forma de dominación política u organización social puede desplazar al Estado en el mundo occidental?

La investigación tomó en cuenta estas preocupaciones relacionadas con la soberanía, sin embargo, se concentra en la identificación del origen ideológico del concepto autonomía en un Estado moderno, el tipo de autonomías que existen en nuestro régimen constitucional, el grado en que se ejercen y las relaciones que se entablan entre las autonomías que coexisten dentro del régimen constitucional. Lo anterior se analiza utilizando como medio de contraste las ideas de los pensadores racionalistas del Siglo XVIII, los liberales del Siglo XIX, el pensamiento sobre el análisis normativo del Estado, en el que se considera tanto la norma como la facticidad normativa, y la distinción teórica constitucional entre régimen presidencial y parlamentario, el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos, el debate sobre el multiculturalismo y el garantismo como esencia del constitucionalismo contemporáneo, entre otros aspectos. La autonomía es la palabra clave que permite explicar lo que está sucediendo en el plano de lo político en un mundo globalizado.

Hay que tomar en cuenta que la norma que regula la autonomía, como sucede con cualquier otra, debe ubicarse en un contexto histórico, puesto que de lo contrario pierde sentido por su abstracción y debe sostenerse argumentativamente con base en valores que develen la intención de quien lo sostiene. Lo contrario conduce a un racionalismo-lógico puro, que pretenda explicar todo, pero que suele terminar en un discurso circular.

La importancia del concepto de autonomía radica en que a partir de su existencia en una realidad normativa se justifican los procesos de integración y concertación de políticas públicas o rechazo de las mismas entre distintos actores políticos y administrativos en un Estado constitucional de derecho al que aluden Peter Häberle, Mauricio Fioravanti, Lucas Verdú, Giovanni Sartori, Schmidt-Assmann, Guiseppe de Vergottini y Gustavo Zagrebelsky, entre otros. A este fenómeno lo he denominado Estado de las autonomías.

Por tanto, la autonomía, expresada en las formas más diversas, tiene como denominador común la justificación del reclamo de poder de una organización frente a otra e incluso el derecho de existencia como organización con funciones y fines distinguibles de otras similares. Además, parte de la idea que la libertad del hombre (autonomía de la voluntad) se opone a la dominación política, que es siempre una intervención de la autoridad en la esfera de libertades de la persona jurídica, individual o colectiva. En contraste con el concepto de soberanía, la autonomía es una herramienta más útil para el análisis por la relatividad propia del concepto en una realidad político-jurídica en la que los regímenes basados en la concepción tradicional del Estado Nación pierden fuerza en el mundo y legitimidad como forma de dominación.

La autonomía tiene dos dimensiones: la individualista que surge de la esencia del hombre y que se manifiesta como la libertad, que se ejerce en un equilibrio entre lo racional y lo valorativo y la colectiva que es una aspiración a un buen gobierno,

que implica el disfrute de la libertad en condiciones de distribución igualitaria de la dominación política.

En el sentido social el uso del término autonomía, se confronta con el de soberanía y la autarquía en una tensión propia de la lucha por el poder político y la exigencia por manifestar el derecho a la diferencia y el respeto a una esfera propia de derechos. Por un lado, la dominación política que pretende el monopolio legítimo de la violencia y de la definición de lo que es justo y, por el otro, el ideal individualista en el que el sujeto es la única medida de lo correcto o lo bueno. Ninguno de los extremos conduce a un buen gobierno.

La investigación tomó en cuenta que el concepto de autonomía adquiere mayor importancia relativa en un Estado en el que impera un tipo ideal de Constitución democrática en la que, entre sus elementos primordiales, se encuentra el principio de la división de poderes, tanto en sentido estricto, relacionado con las funciones del Estado, como en el sentido amplio, vinculado con el pluralismo político, la idea de descentralización política regional y la independencia de la jurisdicción y garantía de la Constitución.

También considera que la autonomía de las personas jurídicas es una técnica político-jurídica que distribuye el poder social, cuya tendencia natural es la concentración, y permite orientación de los fines temporales de las entidades públicas, sea compartida por más comunidades y personas jurídicas, en la medida que se emplean como límites a una posible interferencia de los que ejercen la autoridad.

Una premisa de la investigación consistió en considerar en todo momento, que:

- a) En el “espíritu de las constituciones occidentales” están las aportaciones culturales de los liberales como Immanuel Kant, John Locke, E. Sieyes,

Thomas Hobbes, J. J. Rousseau, Montesquieu, John Rawls e incluso Karl Marx,¹

- b) La importancia ideológica de este “espíritu” aumenta su importancia en aquellos Estados en que formalmente existen sistemas constitucionales con división de poderes y una estructura federal, como en el caso mexicano, como estrategia fundamental en la búsqueda de un buen gobierno y
- c) La autonomía es un tema de actualidad cuando asistimos a un mundo cada vez más globalizado, en el que el Estado-Nación pierde identidad con respecto a comunidades políticas regionales o trasnacionales.

La investigación parte de la base que los temas constitucionales siempre pueden desarrollarse en tres enfoques: el político, el ideológico y el jurídico.

Los dos primeros, que son los que imperan en el debate público, convierten al concepto autonomía en un arma de combate en la palestra pública entre los poseedores de los poderes legales y fácticos. Por lo tanto, las conclusiones a las que arriban tienen un propósito de justificar la actuación o la inactividad de una organización en un momento histórico determinado.

En estos enfoques es frecuente la licencia de mezclar valores y confundir la esencia de los conceptos por interés partidario, societario o particular legítimo y sus medios de expresión son la retórica, la argumentación y el proyecto político.

Por ejemplo, un defensor de las autonomías regionales puede ver con recelo el uso del concepto soberanía nacional, ya que éste puede emplearse para limitar el grado de autonomía de las regiones y, por lo tanto, en esta línea de argumentación pro gobiernos descentralizados políticamente puede llegar a

¹ Häberle, Peter. *Estado Constitucional. Estudio introductorio* Diego Valadés. México, UNAM, 2001, págs. 1-46. En el capítulo primero este autor señala la importancia que ha tomado en occidente el tipo de estado constitucional como conquista cultural y la adopción de conceptos como república, monarquía constitucional, protección de la privacidad, la distinción entre lo público y lo estatal, la cultura occidental democrática como un elemento del Estado adicional a los tres clásicos, federalismo y regionalismo, estado constitucional cooperativo, entre otros.

confundir, conceptos y valores, así como sostener que la democracia se presenta con mayor facilidad cuando existen gobiernos regionales que limitan a los centrales y viceversa.

De igual manera, en su discurso, un defensor de la unidad del Estado-nacional puede considerar que los comportamientos políticos regionales pueden ser un obstáculo para la expansión de la cultura democrática y, por lo tanto, una mayor descentralización política puede contribuir, paradójicamente, a conservar regímenes autoritarios en el ámbito de las entidades federativas.

Ambas conclusiones, que aparentemente son ciertas, mezclan en la argumentación los conceptos de democracia y federalismo, que, aunque se interrelacionan y se presentan simultáneamente en la realidad y en el discurso como valores liberales, no se condicionan necesariamente, ni uno es consecuencia del otro. Esto se hace evidente en el análisis que se hace en el capítulo V de la investigación cuando se confrontan los principios de autonomía de las entidades federativas con los de racionalidad presupuestal, transparencia y rendición de cuentas.

Otro aspecto del estudio es la idea de que las autonomías tienden hacia la neutralización en beneficio del respeto de los derechos de las personas jurídicas sometidas a un ordenamiento político y la creación de bienes temporales específicos de grupos sociales oponibles a colectividades más amplias o diferentes. Lo que contrasta con la soberanía que es excluyente y absoluta.

Las relaciones de poder se multiplican en las organizaciones que asumen una autonomía respecto a otras organizaciones internas, externas, y los sujetos que forman parte de las mismas. La manifestación de estas relaciones toma necesariamente una expresión jurídica y dos sentidos complementarios y contradictorios: la oposición y la cooperación. Ambas fuerzas justifican el

posicionamiento con base en el fin temporal de las organizaciones en las que actúan y con las que actúan. Esto es lo propio de un Estado de las autonomías.

En lo ideológico, siempre hay una orientación hacia el buen gobierno, que, en el Estado constitucional de derecho, está vinculado con la participación de la persona humana, considerada como individuo y ser social, en la determinación de los contenidos normativos, la interpretación y aplicación de los mismos. Entonces, la autonomía se convierte en un elemento ideológico fundamental que se opone a los poderes arbitrarios o a quienes afectan la dignidad propia del ser humano.

El enfoque político es el que permite conocer el grado de autonomía que goza un ente público, ya territorial o corporativo, en un momento histórico determinado, pero por su naturaleza el conocimiento obtenido siempre será efímero y circunstancial, aunque útil para entender los comportamientos sociales e incluso señalar tendencias posibles de desarrollo de los acontecimientos.

Este tipo de conocimiento se inscribe en la tradición de la ciencia política norteamericana, que es metodológicamente empírica e inductiva con orientación pragmática, que explica fenómenos específicos como el resultado de un proceso electoral o las causas y efectos inmediatos de una política pública.

Respecto al tercer enfoque, en la investigación se revisa el concepto autonomía desde una teoría constitucional con perspectiva jurídica, en el que la norma no es una mera expresión lógica-formal, que pertenece a un orden jurídico positivo, sino que se convierte en un punto de referencia de la conducta, inculca un comportamiento y establece limitantes a las relaciones del poder, con base en una propuesta axiológica en los términos de las llamadas constituciones culturales, es decir, aquellas que respetan los valores aceptados en las sociedades occidentales, entre los que se encuentran, en forma trascendente la tolerancia de varios órdenes jurídicos en un territorio, la poliarquía y la independencia judicial, entre otros.

El parámetro objetivo que utilizo en este trabajo es el “Corpus Iuris Constitutionale” que es el dogma de la teoría constitucional de los albores del Siglo XXI y que tiene su base en el positivismo jurídico matizado por el reconocimiento de una cultura de respeto a derechos básicos de los hombres compartida en occidente.

Entonces, el enfoque jurídico se presenta, por lo menos, en tres perspectivas: la material o real, la formal y la documental-histórica.

En la investigación se utilizan las tres perspectivas en conjunto puesto que la realidad y el derecho son mundos que se influyen recíprocamente, de la misma manera que las reglas de derecho que se crean en la doctrina influyen en la interpretación de las normas de un orden jurídico y la historia y tradición crean tendencias de entendimiento y aplicación de las normas.

La autonomía se analiza tanto como un concepto contenido en la Constitución y las leyes que derivan de este texto, como un concepto generado por la doctrina e imbuido en los principios jurídicos, expresados históricamente como convicciones tradicionales o consensos societarios. También se destacan las funciones directrices del concepto, inductivas del comportamiento social e individual, así como los rasgos que adopta el mismo en su ejecución.

El elemento común de cualquier acepción del término autonomía es la limitación del poder arbitrario, es decir, que las entidades públicas –no solamente el gobierno- atiendan a intereses colectivos compartibles, sin exclusión, ni extensión del egoísmo individual como única lógica y medida del comportamiento de las autoridades estatales o no estatales. Esto implica que la norma sea autónoma frente a intereses puramente económicos o de dominación política. El individualismo y la conveniencia socialmente compartida carecen de la fuerza suficiente para generar una norma orientada al buen gobierno, pero si poseen la

capacidad de legitimar el contenido de una norma que tienda a limitar la intervención excesiva de un poder que busca un orden determinado justificándose en el buen gobierno o el interés público. Esto queda explicado con precisión cuando se aborda el concepto de autonomía pública.

Además, la autonomía se revisa en su carácter de técnica para distribuir facultades entre distintos entes públicos y fijar los límites de actuación de los mismos y como un término que se utiliza para oponerse a la acción de la unidad política del Estado. Esta oposición no necesariamente busca la destrucción del Estado, pero si el acotamiento de su poder en los temas de la incumbencia del ente autónomo, en beneficio de éste, del individuo y del buen gobierno.

Una anotación metodológica importante es que este trabajo tiene como premisa que el enfoque jurídico no necesariamente es sinónimo de pureza lógica, sino que contiene elementos valorativos y culturales, pero estos elementos no pueden tener la fuerza de eliminar el contenido formal racional del orden jurídico, que es uno de sus rasgos fundamentales desde el surgimiento de la modernidad.

En el capítulo II, recurrí a la categoría de tipo ideal para la explicación de la complejidad de la relación entre la soberanía y la autonomía, puesto que el uso del carácter apriorístico de las ideas permite llevar al pensamiento jurídico más allá del positivismo e incluso incorporar datos ajenos a la norma en la interpretación de la misma.

La exogamia proveniente de la política y la sociología enriquece el enfoque jurídico y ésta es necesaria en esta investigación porque existe una relación del concepto de autonomía con el fenómeno político-constitucional y porque los contenidos históricos y materiales de la autonomía se pueden vincular con posturas ideológicas.

Las nociones de Constitución y derecho administrativo, que considero son las más involucradas en esta investigación, se revisaron desde las perspectivas deontológica, sociológica, política y jurídico-formal. Para tal efecto consulté autores que han condicionado el estudio del derecho constitucional y administrativo Hans Kelsen, Herman Heller, Carl Schmitt, Max Weber, Leon Duguit, André Hauriou, Carré de Malberg, entre otros.

También hay una influencia evidente de los propulsores del Estado constitucional de derecho mencionados con anterioridad y los forjadores del nuevo derecho administrativo Eduardo García Enterría, Roberto Dromi, Carlos Cassagne, Agustín Gordillo, Miguel S. Marienhoff, entre otros.

El objetivo principal de la investigación es demostrar que las relaciones, tanto orgánicas como personales, que se presentan entre los órganos públicos, gubernamentales y no gubernamentales, calificados como autónomos, deben ser estudiadas a través del concepto de poliarquía y de los principios liberales tradicionales de la división de poderes, así como de la inclinación del hombre a la búsqueda de un buen gobierno, que sólo se presenta con la neutralización de la arbitrariedad.

Además, que todo análisis de esta naturaleza debe considerar que la autonomía es gradual, condicionada por las circunstancias históricas y está sujeta a un ente soberano, con independencia de la crisis por la que atraviesa este concepto político desde mediados del siglo XX. La autonomía es divisible en tipologías, lo que contrasta con el concepto de Soberanía. En el libro planteo frecuentemente que ya se inició el proceso de sustitución del modelo de dominación política, basado en el Estado Nación, pero no puedo todavía identificar con claridad hacia donde se va con precisión. Una pista del posible derrotero del Estado es la

propuesta de gobierno abierto impulsada por el Presidente Barak Obama² y la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica.³

La autonomía, desde el aspecto interno de la soberanía, está vinculada con los temas relacionados a la extensión de los servicios civiles de carrera; al desarrollo de redes entre organizaciones públicas, tanto horizontales como verticales, para fortalecer la gobernabilidad; a la modernización de las administraciones públicas federales y estatales; al impulso de reglas claras y explícitas en las relaciones entre entes públicos como la rendición de cuentas y la transparencia; a la promoción de mecanismos de coordinación entre los diferentes entes que gozan de autonomía; a la fluidez y al acceso a la información pública; así como al desarrollo de un enfoque de las relaciones intergubernamentales más empírico y orientado a resultados de las políticas públicas en comparación con las relaciones puramente legales que privilegia el enfoque del federalismo.

La autonomía, desde el aspecto externo de la soberanía, está relacionada con el surgimiento y consolidación de comunidades políticas supraestatales, la globalización del mercado capitalista, la proliferación de tribunales internacionales, la formación de bloques económicos multinacionales, la expansión mundial de las banderas políticas a favor de la protección de los derechos humanos, la lucha contra la deforestación, la promoción de la democracia, la descentralización política y la desregulación, entre otros fenómenos.

La actividad administrativa de los Estados nacionales sufre cambios significativos y la justificación ideológica, así como el medio técnico político, jurídico y administrativo para llevarlos a cabo, es el concepto de autonomía.

En la investigación se responden parcialmente las preguntas siguientes:

²Ginsberg, Wendy R. The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress (<https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R41361.pdf> s.f. 29 de noviembre de 2016).

³ OCDE, El Gobierno Abierto en América Latina, febrero, 2015. (<http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm> consultado el 28 de noviembre de 2016)

¿Existe una tipología del concepto de autonomía? ¿Cómo se aplica esta tipología a los casos concretos? ¿Qué tipo de autonomía se afecta en cada una de las vertientes del estudio del fenómeno administrativo (estructural, procedimental y orgánico)? ¿En qué plano jurídico se puede desarrollar la coordinación de dos entes autónomos? ¿Cómo se influyen mutuamente dos entes autónomos que cuya competencia afecta a los mismos sujetos desde distintas materias o perspectivas? ¿Cuál es el límite entre la coordinación de entes autónomos para unir esfuerzos y recursos en beneficio de un buen gobierno y la subordinación o sumisión a un poder arbitrario y centralista? ¿Qué peso específico debe tener la búsqueda de la unidad del Estado en la toma de decisiones de un ente autónomo que posee intereses jurídicos que defender y proteger, cuando estos últimos entran en conflicto con los intereses compartibles en el seno del Estado Nacional en plena transformación?

Las respuestas definitivas, aunque se esbozan, no se obtienen. Propongo al lector que profundice en los temas de la investigación para encontrarlas. Por mi parte, seguiré en su búsqueda en investigaciones futuras.

Las respuestas a estas preguntas pueden contribuir a plantear propuestas de solución al dilema que existe entre cómo se miden la autonomía efectiva y la formal, que posee historias extensas y perspectivas de análisis confrontadas, que en la opinión pública suelen expresarse con frase efectivistas como: “la división de poderes en la realidad no existe” o “el federalismo mexicano es una copia extralógica del norteamericano”. En la lógica de suma cero, que impera en el análisis, lo que un ente gana en autonomía otro lo pierde en grado de influencia, debido a que la autonomía es un concepto cuya sustancialidad remite necesariamente a la política, es decir, a las relaciones que se entablan entre dos actores vinculados con el fenómeno de la dominación y no son neutras.

Un acuerdo político entre dos entes autónomos puede interpretarse como una victoria de uno sobre otro, una derrota o una disminución del grado de autonomía efectiva, con lo que en la visión gana-pierde, ésta sólo se conserva en el discurso o como una formalidad, cuando un ente autónomo se pliega a las propuestas de otro. Por un lado, hay un poder neutralizador de la autonomía que promueve una propuesta de buen gobierno frente a otros poderes que defienden sus derechos y libertades. Esta relación permanente es la prueba de la existencia real de un principio fundamental del buen gobierno, que es el reconocimiento de que hay entes autónomos que se oponen al poder centrípeto de las fuerzas sociales.

Esta hipótesis se concretiza cotidianamente cuando se plantea una divergencia entre servidores públicos federales y locales; o cuando se convoca a la cooperación en un proyecto nacional compartido por el poder ejecutivo y el legislativo. Cuando se confronta el principio de transparencia con el de autonomía, se revisa el ejercicio de la autonomía municipal o se comparan las rutas posibles de la reforma constitucional de la Ciudad de México o la necesidad de modificar el esquema de relación de autonomías regionales en las zonas metropolitanas.

También planteo las preguntas: Un ente público autónomo que cede frente a otro o colabora para un fin común ¿es menos autónomo? ¿Cuántas veces o con qué frecuencia es correcto políticamente allanarse a la solicitud de colaboración de otro ente público para no mellar o perder la autonomía? ¿En qué momento la cooperación hace poco efectivo o creíble el efecto neutralizador de la autonomía?

Este dilema es permanente en un mundo complejo y se manifiesta en la concurrencia de facultades entre dos ámbitos de gobierno; en la ampliación de responsabilidades compartidas por diversas instancias de gobierno en la materia de superación de la pobreza, la salud o la educación; en la divergencia de visiones que hay entre funcionarios electos y administrativos; en el ejercicio de las facultades discrecionales de los servidores públicos; en la promulgación de las leyes generales, que son superiores jerárquicamente a las federales y locales, y

en el recurrente retorno al principio de pesos y contrapesos en el que, ante un tema específico, un ente autónomo privilegia el ejercicio de su competencia para oponerse a la acción de otro ente de igual naturaleza, abandonando la cooperación como estrategia.

En esta lógica, sólo en forma casuística, con el método inductivo-experimental, mediante la técnica de la encuesta u otros medios estadísticos, se puede conocer si hay divergencia entre la autonomía formal y la efectiva, es decir, si la manera de ejercer la autonomía es congruente con lo que las personas involucradas consideran que debe ser la autonomía real o efectiva. Esta investigación no pretende medir el grado de autonomía de una entidad pública, ni diseñar modelos auténticos, ni ideales de federalismo o división de los poderes.

Sólo con argumentaciones o deducciones con alto contenido valorativo se puede concluir que conceder en una negociación puede interpretarse de dos maneras: como subsunción a la voluntad de la contra-parte o como un ejercicio de la autonomía. Cualquiera de los dos discursos dice muy poco de la auténtica autonomía, ya que estas argumentaciones dependerán de las circunstancias que sean relevantes para el observador que la registre y analice, con base en una axiología determinada.

De ahí que, como queda demostrado en la investigación, el juicio al que se arribe, tendrá un alto contenido subjetivo, ya que el resultado será apreciado desde cierta perspectiva política e ideológica del observador. Una confirmación de estas afirmaciones es el enjuiciamiento de la reforma constitucional mexicana en materia electoral de 2007, que removió al Presidente del Instituto Federal Electoral y ordenó la salida escalonada de los otros Consejeros. Esta modificación constitucional se puede interpretar o no como una vulneración a la autonomía de dicho órgano, dependiendo la ubicación en las relaciones institucionales del actor político-administrativo que lo analice. En el estudio hay múltiples ejemplos de que en la defensa de la autonomía propia la exageración o la desestimación de los

hechos se utilizan con frecuencia, pero este tipo de discurso poco aporta para medir el grado de autonomía real de una entidad pública.

El efecto neutralizador positivo del reconocimiento de autonomías individuales y colectivas respecto a los órganos del Estado se refleja en la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de México, en la que la adopción del modelo de protección de los derechos humanos como fundamento de la actuación de toda autoridad tiende a la eliminación de la interferencia arbitraria del poder en la libertad del individuo y la autonomía de las organizaciones sociales y políticas intermedias.

Entonces, si el proceso argumentativo produce que por lo menos haya un doble lenguaje ante un mismo fenómeno, la pregunta metodológica que la investigación aborda en los capítulos III y IV es:

¿Cómo se puede identificar la autonomía como un concepto jurídico válido y suficientemente objetivo para eliminar en el análisis de una relación entre entes públicos la incerteza que su contenido político e ideológico le impone?

La respuesta sencilla es la formal, es decir, la autonomía será aquella que se conceda expresamente por un órgano estatal competente y su ejercicio para ser potencialmente efectivo debe acompañarse de garantías normativas. Sin embargo, esta afirmación seguramente deja insatisfechos a quienes consideran a la perspectiva legal-formal como insuficiente para explicar el fenómeno jurídico.

Por lo que para ser congruente con el axioma que orienta esta investigación: la norma no es una mera formulación lógica, sino un producto de la realidad y los valores y tiene un fin propio que es el buen gobierno, entonces se plantea que el estudio de la autonomía de un órgano en específico debe ser analítico (diferenciado por tipo de autonomías), casuístico e integral (considerando en su

conjunto a las garantías normativas) y visualizada en una doble perspectiva: facultamiento propio y límite del otro.

Este estudio demuestra que el concepto jurídico objetivo de autonomía puede contribuir a resolver lo siguiente:

¿Existe algún elemento en la naturaleza de las comunidades políticas o entes públicos que “obligue” al otorgamiento de la autonomía?

¿La autonomía es producto de factores reales de poder o de un consenso social?

¿La autonomía sólo es una manifestación de la libertad del individuo?

Estas son las principales interrogantes que dieron origen a las hipótesis de la investigación que reporta este trabajo.

Las hipótesis son:

- La autonomía es un concepto que admite una gradualidad identificable en términos jurídicos y, por lo tanto, sujeta de someterse a una clasificación o tipología.
- La autonomía en términos jurídicos existe con independencia de la autonomía efectiva en un momento histórico determinado.

Ambas quedaron demostradas con las argumentaciones expuestas en los capítulos III y IV. Luego, en los capítulos subsecuentes se aplicó la gradualidad y las tipologías de la autonomía para explicar la evolución de este concepto en la división de poderes, el funcionamiento del federalismo a partir del comportamiento de las haciendas públicas locales, el debate presupuestal anual y la importancia creciente de la transparencia y la rendición de cuentas. El capítulo de la autonomía revisado a partir del municipio libre permite demostrar que la propuesta

teórica es útil para analizar cualquier tipo de autonomía en un Estado constitucional de derecho.

Uno de los supuestos de este trabajo es que la autonomía en el derecho mexicano no necesariamente se refiere exclusivamente al poder de emitir una legislación propia, que sólo se atribuye en forma indubitable a los estados federados, sino que debe considerarse que hay entes autónomos que poseen otro tipo de facultades que les otorga independencia política, administrativa, técnica o de gestión.

La verificación de las hipótesis planteadas se llevó a cabo a partir de la integración de categorías de análisis elaboradas con base al método deductivo y para ello utilicé la definición de los conceptos de soberanía y autonomía para generar el contraste dialéctico necesario entre un concepto con pretensiones de ser absoluto y otro que es relativo por antonomasia.

Las definiciones se elaboraron mediante un proceso de captar los significados históricos, gramaticales, políticos e ideológicos. Además, procuré distinguir los códigos privativos, es decir, aquellos que provocan que el concepto sólo sirva para analizar situaciones políticamente correctas e identificar las imágenes vinculadas con el concepto. La diferencia entre noción (amplitud) y concepto (precisión) fue útil en este proceso.

Una vez que se obtuvieron las definiciones se identificaron los rasgos esenciales, naturales (propiedades) y accidentales y fueron sometidos a un proceso de demostración con el orden jurídico mexicano (histórico o actual, legal, jurisprudencial y doctrinal).

Finalmente, se dividieron las partes de la definición de autonomía para clasificarla conforme al método de seleccionar criterios de distinción, intentando la exhaustividad. Los resultados son una tipología del concepto, la identificación de

las formas de uso (principio jurídico, norma y directriz), la relación teórica con el poder y la discrecionalidad y los rasgos en su ejercicio.

La investigación aborda, en forma extensa y exhaustiva, las consecuencias de la ambigüedad con la que se emplea el concepto autonomía, tanto en el orden jurídico, el discurso político, así como en el plano constitucional.

Por lo que, durante el desarrollo de la investigación que sustenta este trabajo, analicé con profundidad teórica el concepto de autonomía en el Capítulo II y, en su caso, relacionándolo con algunas referencias históricas, documentales y normativas.

Una primera conclusión de la investigación adelantada en esta introducción es que el concepto de autonomía ha adquirido una fuerza especial en los estudios del Estado constitucional de derecho y está vinculado estrechamente con los valores que sostienen los principios de división de poderes, pluralismo político, discrecionalidad en el ejercicio de las funciones estatales, descentralización e independencia de la jurisdicción. Este fenómeno se hace patente con la importancia que ha tomado en los estudios de la teoría administrativa de las últimas tres décadas.

Una segunda conclusión es que las argumentaciones teóricas constitucionales y administrativas se desarrollan condicionadas por el dilema que plantea la exigencia de una autonomía efectiva frente al otorgamiento del derecho positivo de la autonomía formal. La autonomía, en sus manifestaciones, individuales y colectivas, tiene una utilidad como neutralizador del poder arbitrario y, en ese sentido, es un elemento esencial en la búsqueda del buen gobierno, en los términos concebidos en el Estado constitucional de derecho.

Esta confrontación se expresa cotidianamente en las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno o entes públicos en forma de debate político o lucha por la

supremacía. Esta situación toma relevancia en un Estado en el que prevalecen las responsabilidades compartidas sobre las preferencias partidistas y los intereses regionales o de grupo. La búsqueda de consensos es la norma de la acción pública.

En este contexto, la decisión centralizada y jerarquizada pierde rápidamente legitimidad y se concibe como ajena a un buen gobierno. La comprobación teórica de esta afirmación no es definitiva, ya que sostenerla con certeza requiere de la realización de múltiples estudios de caso de los que resulta improbable obtener relaciones de causa-efecto constantes, que permitan elaborar una teoría sobre las razones que reducen la autonomía efectiva a pesar de la existencia de la formal. Este trabajo no tiene pretensiones empíricas.

Una tercera conclusión es la afirmación de que el concepto tiene una génesis liberal y su justificación filosófica se rastrea en la libertad e igualdad natural del hombre, quien toma sus decisiones con base en una autonomía racional, que tiene raíces en la necesidad de un buen gobierno como propósito de una colectividad humana y en el egoísmo individualista. Esta circunstancia tiende a crear una amplia variedad puntos de vista, cuyo respeto es el fundamento del pluralismo político.

La unidad de acción y decisión que es el Estado, como detentador legítimo del poder político, se confronta necesariamente a esta visión legitimada jurídicamente en la autonomía de las personas jurídicas sometidas al orden que impone.

Sin embargo, esta oposición dialéctica absoluta entre la autoridad y la libertad tiende a diluirse ante el imperativo de buscar formas políticas más incluyentes para mantener la gobernabilidad y estabilidad. Así el Estado constitucional de derecho ha adoptado ideológicamente a la convivencia en su seno de varios entes autónomos como un elemento esencial de su existencia y, sobretudo, como una

condición indispensable para el ejercicio controlado del poder social (la teoría del *check and balance extendida a cualquier ente público*).

Una cuarta conclusión consiste en que la División de Poderes y el Federalismo, conceptos constitucionales del Estado liberal, se ubican en el discurso político confrontados al Estado Absoluto y se articulan como una demanda de autonomía funcional y territorial, que pretende ser un límite efectivo de la concentración del poder. El avance de estas ideas se encuentra vinculado con las luchas del siglo XIX y XX, que pretendían la mayor libertad del individuo y de la sociedad civil, pero que gestaron formas de intervención o extensión de la dominación política, que afectaron los derechos de las personas.

La autonomía basada exclusivamente en un ordenamiento positivo originó formas de exclusión de los hombres que afectó directamente al buen gobierno y facilitó el surgimiento de nuevas formas de expresión de los poderes arbitrarios desde la economía, la política, la cultura, los movimientos sociales y la academia.

Esto explica por qué a pesar del origen libertario de la idea de la autonomía, su adopción no condujo necesariamente a sociedades más justas e igualitarias, de ahí que durante el siglo XX la evolución del derecho constitucional haya buscado crear y ampliar los espacios de autonomía dentro del Estado nacional, dentro y fuera de las organizaciones públicas. Una consecuencia de esta ampliación de las autonomías y sujeción de poderes legales y fácticos, en la búsqueda del buen gobierno, es el abandono de la distinción tajante entre lo público y lo privado.

Una quinta conclusión es que si bien es cierto el dogma liberal permeó las constituciones mexicanas desde 1824, la autonomía tiene expresiones y regulaciones disímboles. La referencia constitucional no es consistente, cuando se concede la autonomía a los órganos del Estado, tal y como se desprende a la lectura de los artículos relacionados con el Federalismo, el Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional Electoral, el Instituto

Nacional de Estadística y Geografía, Consejo de la Judicatura Federal, Universidades, entre otras instituciones.

Con lo que se puede afirmar que el dogma liberal que impulsa el surgimiento de entes autónomos que limitan el poder del Estado se presenta en una realidad jurídico-constitucional, determinada con expresiones formales diversas. Esto hace necesario elaborar una clasificación para su mayor comprensión y, en su caso, interpretación.

Una sexta conclusión, que deriva de la comparación de los conceptos autarquía, soberanía y autonomía, consiste en que el discurso político, que confunde esos conceptos, condiciona la actuación de los gobiernos y otros entes públicos. De ahí que no sea extraño que el término autonomía se utilice en forma ideológica y, en ocasiones, se emplea para legitimar políticas públicas, en los órganos del Estado sostienen posturas distintas, incluso confrontadas. A pesar de las definiciones teóricas, que pretenden la precisión, la colaboración o los sistemas de pesos y contrapesos entre las autoridades, estos son condicionados por el concepto de autonomía que eventualmente adopten las autoridades y éste dependerá de las circunstancias histórica y política y de su relación con la búsqueda de un buen gobierno, cuando se actúa de conformidad a los objetivos explícito de las organizaciones.

Finalmente, la séptima conclusión es que el uso de los conceptos tradicionales de División de Poderes y Federalismo debe tomar en cuenta las distintas definiciones de la autonomía administrativa y la autonomía política en el Estado constitucional de derecho, con lo que resultan insuficientes para explicar los fenómenos jurídico-políticos que se presentan. De ahí la necesidad de profundizar teóricamente en el estudio de los diversos tipos de autonomía y los grados en que se desarrolla dependiendo de las relaciones que se entablan con la organización constitucional y administrativa del Estado.

El estudio de la autonomía en el derecho mexicano es una veta de investigación explotable y la profundización en el tema proporciona herramientas de análisis útiles para quienes en la titularidad de los órganos tienen la obligación de dar certidumbre jurídica a las relaciones entre los entes públicos autónomos. La conveniencia de generar teoría en esta materia es evidente si se considera que en la Constitución Política se hace referencia al concepto de autonomía vinculado con órganos de distinta naturaleza y que la autonomía es parte de la esencia de algunos.

La libertad y el orden en un Estado constitucional de derecho dependen en gran medida de la aplicación del concepto abstracto de autonomía en una situación concreta. La legitimidad del poder social depende de las buenas decisiones del gobernante en el ejercicio de la autonomía que la Constitución o la ley conceden.

En el capítulo I, se identifica el origen ideológico del concepto autonomía en el Estado moderno, el tipo de autonomías que existen en los regímenes constitucionales, el grado en que se ejercen las mismas y las relaciones que se entablan entre las autonomías que coexisten dentro de un Estado; en el capítulo II, se explica el por qué la determinación de los alcances y contenidos de la autonomía constitucional, normativa, administrativa, operativa, de gestión, financiera, entre otras, es el elemento en que basan su existencia y actuación los entes públicos, gubernamentales y no gubernamentales, y el origen de la oposición que eventualmente el gobernado puede asumir frente a la administración pública o a los particulares que realizan funciones de autoridad y en el capítulo III, la cuestión planteada es determinar si esta variación es trascendental y modifica los elementos esenciales de la soberanía en el Estado de las autonomías.

A partir de la vinculación de los conceptos buen gobierno y autonomía, en el capítulo IV, se explica en qué medida el elemento esencial en un gobierno plural y democrático, que es el propio de un Estado constitucional de derecho, es el

supuesto de que la existencia previa al orden jurídico de una esfera de derechos a cualquier persona, individual o colectiva, sirve de fundamento ideológico de las instituciones políticas y que el buen gobierno requiere del abandono de la idea que la legitimación de un sistema jurídico es aquel en que hay una obediencia no racional, ni obtenida por consenso; el capítulo V, se aborda la relación del concepto de autonomía con la evolución del principio jurídico fundante del Estado limitado en su acción por la sociedad que es la división de poderes y en el capítulo VI, se presenta una colisión de principios derivada de la diversidad de perspectivas que se generan en un Estado de las autonomías, en específico, aquella derivada de la naturaleza del federalismo, en el que coexisten por lo menos dos esferas de gobierno autónomas.

En los dos últimos capítulos relacionados con la Ciudad de México, las zonas metropolitanas y el municipio se aplica la categoría autonomía como herramienta de análisis jurídico, con el propósito de determinar cómo se comporta ésta en los procesos de reforma o en situaciones ideales. El uso técnico del concepto permite determinar el grado de autonomía a partir de la forma que adoptan las relaciones entre las entidades públicas y las garantías que se conceden.

En la parte final de cada uno de los capítulos se incluyen conclusiones que pretenden nuevas vetas de investigación y puntos de partida para los estudios de caso que debemos emprender como comunidad científica para profundizar en las formas que adquiere la autonomía en el ordenamiento jurídico de nuestro país.

Capítulo I: La Autonomía política y administrativa en el Estado Mexicano.

“... siempre que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y solo entonces se constituye una sociedad política o civil...”⁴

Es notoria la ambigüedad con la que se emplea el concepto autonomía, tanto en el orden jurídico, en lo político, así como plano de lo constitucional. Esta imprecisión deriva, entre otras causas, de su uso excesivo en los textos legales y de su relación en el discurso con el concepto de soberanía, que suele ser confusa. En este sentido, es válido afirmar que la soberanía es el arma ideológica que Bodin puso al servicio de la monarquía para la integración del Estado Nacional y la autonomía es aquella que Locke y Montesquieu dieron a la burguesía para limitar al Leviatán que representaba este Estado y que, en la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, ha debilitado a la unidad política nacional en beneficio de las fuerzas trasnacionales.

En particular en México, la indeterminación constitucional de los términos autonomía y soberanía ha generado uno de los debates más amplios y prolongados, que si bien en el plano académico está aparentemente resuelto,⁵ no lo es así en el discurso político. Este debate deriva de lo expresado por la Constitución:

⁴ Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Tr. Amando Lázaro Ros. Aguilar, Madrid, 1969, pág. 66.

⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 2000, pág. 129. “La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia que gozan los Estados-miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Tratase de distinguir así dicha competencia de la soberanía, que aunque también se expresa en el acto de darse Constitución, se diferencia de aquella por un dato de señaladísima importancia. En efecto, mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad de soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinantes jurídicos extrínsecos, que es lo heterónomo.”

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

No obstante:

“Conforme a la teoría del federalismo imperante, no pueden existir dos entes soberanos en un mismo territorio y, por lo tanto, “técnicamente” no es correcto suponer que los estados que integran la federación mexicana son “soberanos”.⁶

Estas cuestiones teóricas sobre el federalismo⁷ concluyen que la soberanía es un término absoluto que contrasta con el concepto de autonomía que es relativo y se presenta dentro de un Estado como formas de limitación y colaboración entre poderes territoriales, pero no son las únicas. De ahí, que el propósito de este capítulo sea identificar el origen ideológico del concepto autonomía en el Estado moderno, el tipo de autonomías que existen en los regímenes constitucionales, el grado en que se ejercen las mismas y las relaciones que se entablan entre las autonomías que coexisten dentro de un Estado.

Un medio de contraste para el análisis de la autonomía funcional y la distribución del poder social son las ideas de Montesquieu relacionadas con la división funcional del poder estatal⁸ y la distinción que entre régimen presidencial y

⁶ Idem, pág. 17. Sobre el particular este jurista ha sostenido que el constituyente no pretendió otorgar soberanía a los estados integrantes de la federación, sino sólo autonomía política, aunque hay un evidente error debido a la imprecisión del lenguaje contenido en el artículo 40 constitucional.

⁷ En El reparto de las facultades en el Federalismo Mexicano. Porrúa 2007, abordo con amplitud las distintas teorías constitucionales del federalismo.

⁸ Montesquieu, Charles de Secondant, Barón de. *Del Espíritu de las Leyes*. Tecnos, Madrid, 2000. Este autor considera que un buen gobierno será aquél que actúe conforme a las leyes positivas emitidas conforme a las diferentes justificaciones: la natural, la moral, la de las costumbres y usos, y se someta a las circunstancias. Además sostiene que una teoría política que garantiza el equilibrio y ponderación en la convivencia entre los

parlamentario que se produce constitucionalmente por la aplicación de las mismas. El primero es el modo rígido de separación de poderes donde se identifica un cuerpo legislativo con representación política destinado a la emisión de normas de carácter general y una rama ejecutiva responsable de la actividad propia del gobierno sujeto a una normatividad prefijada y el segundo es aquél en el que se institucionaliza la colaboración de los responsables de las funciones legislativas y ejecutivas que se depositan en un mismo órgano colegiado.⁹

La importancia que ha adquirido el concepto de autonomía radica en que a partir de su otorgamiento a entes distintos al Estado se justifican los procesos de integración y concertación de políticas públicas entre distintos actores políticos y administrativos en un Estado constitucional de derecho,¹⁰ que es aquel en el que impera un tipo ideal de Constitución democrática. En esta forma de Estado imperan los valores vinculados al principio de la división de poderes, en sentido estricto, relacionado con las funciones básicas del Estado y, en el sentido amplio, referido al pluralismo político, social y cultural, al principio de descentralización política regional y a la independencia de la jurisdicción, entre otros. El Estado constitucional de derecho es aquel en el que el Estado como monopolio de la fuerza en manos de pocos hombres es limitado por un ordenamiento jurídico democrático, plural y legítimo.

En el espíritu de las constituciones occidentales están las aportaciones culturales de los liberales como Kant, Locke, Sieyes, Hobbes, Rousseau, Montesquieu, y Rawls,¹¹ que conforman su bagaje ideológico fundacional conjuntamente con el concepto de autonomía y ambos aumentan su importancia en aquellos Estados en

poderes del Estado conduce a la felicidad de los hombres. La cuestión es ¿cómo evitar que un gobierno pierda los límites que su naturaleza exige? Y ¿cómo impedir la tiranía?

⁹ De Vergottini, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Trans. Claudia Herrera. México, UNAM-SEPS, 2004, pág 369 y ss.

¹⁰ Häberle, op cit, págs. 1-46.

¹¹ Idem. En el capítulo primero este autor señala la importancia que ha tomado en occidente el tipo de estado constitucional como conquista cultural y la adopción de conceptos como república, monarquía constitucional, protección de la privacidad, la distinción entre lo público y lo estatal, la cultura occidental democrática como un elemento del Estado adicional a los tres clásicos, federalismo y regionalismo, estado constitucional cooperativo, entre otros.

que formalmente existen sistemas jurídicos con división de poderes funcional y una estructura federal, como sucede en el caso mexicano. En congruencia con lo anterior, hay una presencia constante del concepto de autonomía en la teoría administrativa en las últimas tres décadas.¹²

La autonomía está vinculada con los temas relacionados a la extensión de los servicios profesionales de carrera (generales y especiales como el exterior, docente, policial, militar y judicial); al desarrollo de redes entre organizaciones públicas, tanto horizontales como verticales para fortalecer la gobernabilidad; a los procesos de modernización de las administraciones públicas federales y estatales; al impulso de reglas claras y explícitas en las relaciones entre los entes públicos (rendición de cuentas) y en los trámites de éstos (mejora regulatoria); a la promoción de mecanismos de coordinación entre los diferentes entes que gozan de autonomía; a la creación de órganos constitucionales autónomos; a la transparencia y al acceso a la información pública; así como al desarrollo de un enfoque de las relaciones intergubernamentales más empírico entre diversos órdenes regionales de gobierno; al estudio de lo público orientado a los resultados de las políticas públicas en comparación el análisis de las relaciones puramente legales o jurídicas formalmente.

¿Qué tipo de autonomía se involucra en cada una de estas vertientes del estudio administrativo? ¿En qué plano jurídico se puede desarrollar la coordinación de dos entes autónomos? ¿Cómo se influyen mutuamente dos entes autónomos cuya competencia afecta a los mismos sujetos desde distintas materias o perspectivas? ¿Cuál es el límite entre la coordinación de entes autónomos para unir esfuerzos y recursos en beneficio del bien de la República y cuál es el grado de subordinación? ¿Qué peso específico debe tener la búsqueda de la unidad del Estado en la toma de decisiones de un ente autónomo que posee intereses

¹² Como ejemplos encontramos a Torres, Blanca (comp.) *La Descentralización Administrativa*. El Colegio de México, México, 1986. Pardo, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. El Colegio de México, México, 1995. Aguilar Villanueva, Luis F. et al. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996. Merino, Mauricio. *Introducción en Cambio Político y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1992.

jurídicos que defender y proteger, cuando estos últimos entran en conflicto con los intereses compartibles en el seno del Estado Nacional? En síntesis, ¿Cuáles son los principios políticos básicos de un Estado que se integra con base en autonomías crecientes y cómo se da la búsqueda del buen gobierno en estas circunstancias?

Las respuestas a estas preguntas contribuyen a plantear propuestas de solución al dilema que existe entre la autonomía efectiva, que es aquella que se ejerce, y la formal, que es la que se concede en el orden jurídico. Este dilema posee historias numerosas y extensas, que saturan la vida política-administrativa, así como perspectivas de análisis confrontadas, que otorgan a uno u otro ente público primacía dependiendo las circunstancias y los intereses. Éstas últimas se expresan en las relaciones cotidianas entre servidores públicos federales y los locales; en la cooperación en un proyecto nacional del poder ejecutivo y el legislativo o en la discusión de las iniciativas de ley; en la concurrencia de facultades entre dos ámbitos de gobierno y en el respeto a las competencias exclusivas del municipio libre; en la ampliación de responsabilidades compartidas por diversas instancias de gobierno en la materia de superación de la pobreza, la salud, la evaluación del gasto social o la educación, entre otras; en la divergencia de visiones que hay entre funcionarios electos y administrativos, y en el recurrente retorno al principio de pesos y contrapesos en el que, ante un tema específico, un ente autónomo ejerce su competencia para oponerse a la acción de otro ente de igual naturaleza, reproduciendo un proceso de mutua limitación y alejándose de la cooperación como estrategia.

La convivencia de un conjunto de entes autónomos, bajo los criterios regional y funcional, dan paso a la existencia de una unidad política constituida con base en una tensión dinámica permanente entre ellos, marcada por la dualidad cooperación-oposición. Este fenómeno es el Estado de las autonomías, en el que

el buen gobierno es el resultado del equilibrio de fuerzas para conseguir la unidad de acción y decisión que requiere un orden político-jurídico para existir.¹³

En esta lógica, la identificación en un momento determinado de la autonomía formal y la efectiva es indispensable para conocer el funcionamiento real de las instituciones estatales. La divergencia entre ambas autonomías, que siempre se presenta, sólo se puede conocer casuísticamente y no predicarse en forma genérica, ni inferirse a partir de comportamientos pasados o ideales, ni medirse con estereotipos. Entonces, la norma jurídica únicamente establece garantías y límites para el ejercicio de la autonomía –nombramientos por periodos fijos, inamovilidad en el cargo, procedimientos complejos de designación, entre otros, pero la realidad es la que impone las condiciones en las que se ejerce.

Las conclusiones de los ejercicios de comparación entre ambos tipos de autonomía, la formal y la efectiva, siempre tendrán un alto contenido valorativo, ya que el resultado será apreciado desde cierta perspectiva política. Esta afirmación se puede encontrar en la reforma constitucional en materia electoral de 2007¹⁴, que considera la remoción del Presidente del Instituto Federal Electoral y la salida escalonada de los otros Consejeros o la transformación de este órgano constitucional autónomo en Instituto Nacional Electoral y su consecuente desintegración y reintegración en 2013¹⁵. Estos hechos se pueden interpretar o no como una vulneración a la autonomía de dicho órgano, dependiendo la ubicación en las relaciones institucionales del actor político que lo analice.

¹³ De Vergottini, op. cit, págs. 294 y ss. Este autor considera que la característica primordial del Estado de derivación liberal es la distribución del poder entre el ente-Estado y otras entidades dotadas de autonomía política y el fenómeno más significativo es el Estado federal o regional en el que el ente Estado colabora con ulteriores entes políticos territoriales que lo forman.

¹⁴ Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

¹⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Las relaciones, tanto orgánicas, normativas, presupuestales como personales, que se entablan en el marco de un Estado de las autonomías entre los órganos calificados como autónomos distintos al ente Estado, ya sean regionales o funcionales, deben ser estudiadas a través del concepto de poliarquía y de los principios liberales tradicionales de la división de poderes. Además, que todo análisis de esta naturaleza debe considerar que la autonomía es gradual, relativa con respecto a otro ente autónomo, condicionada por la circunstancia histórica y sujeta a un ente soberano, que en el Estado constitucional de derecho pierde preeminencia.

Uno de los supuestos básicos es que la autonomía en el derecho en un Estado Federal no necesariamente se refiere exclusivamente al poder de emitir una legislación propia con legitimidad originaria (autonomía constitucional-legislativa), que sólo se atribuye en forma indubitable a los estados federados (en nuestro federalismo también a la Ciudad de México), sino que debe considerarse que hay entes autónomos que poseen otro tipo de poderes que puede otorgarles independencia política, normativa (relacionada con estructuras y procesos), orgánica, de gestión, financiera, administrativa o técnica.

A) La autonomía como concepto liberal.

La autonomía, como concepto en un Estado moderno, tiene su origen en el liberalismo político. Libertad, limitación del poder, Constitución, división de poderes, individuo, pluralismo político, tolerancia y autonomía son conceptos fundantes de la modernidad y son incomprensibles en términos contemporáneos sin concebirllos unidos a la norma racional, general, jerárquica, emitida por un órgano colegiado, abstracta e impersonal que se conoce como ley.

En esta tradición, John Rawls considera que toda persona tiene una autonomía racional que proviene del hecho de que los individuos son libres y se conciben a sí

mismos como poseedores de la capacidad moral para concebir el bien y el mal.¹⁶ Por lo tanto, bajo la visión de ciudadano, un individuo adquiere la representación de lo que puede ser conveniente para la totalidad del Estado cuando actúa en cuestiones políticas, especialmente cuando emite el voto, y comportarse en forma independiente y sin identificación, sin ninguna concepción particular.

Los individuos son autónomos frente a los poderes del Estado, poseen tanto intereses políticos como no políticos y, en términos lockianos, sólo sacrifican su derecho a oponerse a lo que consideran injusto debido a que transfirieron a un ente superior la facultad de sancionar en nombre de la colectividad.

Todo ideal político que profese la persona es justificable y debe ser respetado por la sociedad debido a que proviene de la autonomía originaria que posee. Esto se expresa en forma concreta en el constitucionalismo por medio del respeto de los derechos humanos. Esta racionalidad no conduce al aislamiento de la persona, sino que, por lo contrario, provoca que asuma responsabilidades frente a la sociedad política. La autonomía de la persona no es un desprendimiento del todo comunitario, sino una inserción libre al mismo.

La autonomía plena en una sociedad, conforme a la línea del pensamiento de Rawls, se refiere a que el ciudadano libre e igual, con autonomía racional, que comparte una concepción de justicia públicamente reconocida. De ahí que exista una regulación básica (sistema jurídico vigente) y haya un sentido efectivo de justicia, es decir, un mínimo de coordinación y cooperación entre las personas, que permite realizar obras comunes. El reconocimiento de la autonomía de las personas y, en su caso, de las organizaciones intermedias es el sustrato del pluralismo.

¹⁶ Rawls, John. *Liberalismo Político*. Facultad de Derecho UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág 55 y ss.

Entonces, si identificamos la esfera de los derechos de las personas con una autonomía que proviene del estado natural, previa a la sociedad política, se puede concluir que el reconocimiento de distintos grados y tipos de autonomía (individuales o colectivas) dentro de un Estado lo acercan al ideal liberal, aquel en que el orden justo es un mal necesario que se impone a los individuos y a las formas de organización de la comunidad, y que favorece el pluralismo político, presentado en forma de limitación (*check and balance*) o de coordinación entre poderes.

El respeto a los espacios de autonomía racional que corresponden al individuo y a las instituciones libres tiende a generar una variedad de puntos de vista y a legitimar al orden impuesto (Estado) con la convivencia en un mismo territorio de doctrinas comprensivas racionales, así como a la sujeción a una estructura jurídica compartida mínima que garantiza cierto *status quo* necesario para la convivencia pacífica y armónica. Las relaciones justas requieren además del respeto de valores y condiciones de igualdad y equidad social.

La unidad de acción y decisión que es el Estado pierde fuerza para modificar comportamientos sociales, políticos y religiosos con el reconocimiento de autonomías internas, por lo que disminuye la efectividad de su poder opresivo. No obstante, de forma simultánea, obtiene mayor estabilidad y cohesión en la diversidad; con ello, es más factible el ideal democrático y el logro de una mayoría importante de ciudadanos políticamente activos. Lo que pierde en el terreno de la fuerza para imponer decisiones unilaterales y autoritarias lo gana en el campo de la gobernabilidad y la posibilidad de obtener consensos en torno a las políticas públicas. Esta es una paradoja que se explica por el binomio fuerza-consentimiento, ya que el poder tiene un origen humano desde dos perspectivas: la primera es que un hombre o un grupo de hombres tiene el derecho a ejercer el mando con exclusión de todos los demás y la segunda consiste en que ningún

hombre tiene el derecho a mandar, sino que esta potestad corresponde a todos y a cada uno de ellos.¹⁷

Una de las primeras doctrinas del Estado moderno que ayudó a forjar una concepción política de justicia compartida es la división de poderes. Ésta tiene como base la idea de que el poder absoluto en una sociedad corrompe por completo y que la sociedad civil tiene como propósito remediar las inconveniencias del Estado de la naturaleza, es decir, en tal condición el hombre es juez y ejecutor de su idea de justicia cuando sufre algún atropello, mientras que en una sociedad civil –en la que se concentra la autoridad en una persona– el individuo tiene obligaciones de obedecer, pero carece de una autoridad a la que pueda acudir en el caso de considerar que se afectan sus derechos. Esta doctrina tiene su expresión jurídica en lo dispuesto por el artículo 17 constitucional:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.

Montesquieu distingue tres funciones de los gobiernos: la legislativa, la ejecutiva interna y la ejecutiva externa:

*“Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil”*¹⁸

El primero es el que autoriza al príncipe o magistrado a promulgar leyes de carácter general. Por su parte, el segundo dispone de la guerra y la paz, mientras que el tercero castiga delitos y juzga. Cuando los poderes se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad. No hay libertad posible si el

¹⁷ Passerin D'Entrèves, Alessandro. *La noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*. (Prol. Ramón Punset). Ariel, Barcelona, 2001, pág 225.

¹⁸ Montesquieu, op. cit., pág. 107.

legislativo se une al poder de juzgar sobre la libertad, vida y propiedades de los individuos.

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares”¹⁹

La conclusión es que la libertad del hombre se basa en cierta distribución de los tres poderes e históricamente, dependiendo de la forma de gobierno, se modera, profundiza o desaparece dicha distribución. En Inglaterra del siglo XVIII se reunieron dos de dichos poderes en el Parlamento, mientras que las revoluciones Francesa y Norteamericana apuntaron hacia la división de los mismos bajo el sistema presidencialista.

Entonces, en las raíces del pensamiento liberal se encuentra la idea de la autonomía de las instituciones intermedias como un elemento esencial para conservar la libertad del individuo. La primera de ellas fue la funcional, expresada en la división de poderes y la segunda fue la territorial, manifestada en la república federativa.

B) La Autonomía, la División de Poderes y el Federalismo.

“Si el hombre es tan libre como hemos explicado en el estado de naturaleza, si es señor absoluto de su propia persona y de sus bienes, igual al hombre más alto y libre de toda sujeción ¿por qué razón va a renunciar a esa libertad, a ese poder supremo para someterse al gobierno y a la autoridad de otro poder?”²⁰

¹⁹ Idem, pág. 107-108.

²⁰ Locke, op cit, pág. 93.

La respuesta es la seguridad que ofrece la sociedad política al hombre frente a los atropellos de otros hombres que también son reyes como él. La autonomía razonable determina limitarse en beneficio de una autonomía plena. Sin embargo, esta limitación no es absoluta, sino que debe presentarse bajo un poder sometido a una norma general y dividido en tres funciones, en tres autonomías políticas funcionales.

La convivencia armónica exige una ley establecida, aceptada, conocida y firme, un juez reconocido e imparcial que resuelva conforme a una ley previa, además de un poder suficiente que respalde el cumplimiento de la ley y las sentencias de los jueces.²¹ No es casual que John Locke, Montesquieu y Adam Smith estuvieran presentes en las mentes de los padres fundadores de la Constitución norteamericana y también inspiraran, a través de Jovellanos, a los movimientos independentistas de la América española.

Entonces, a la autonomía política funcional se agregó la territorial, derivada del federalismo norteamericano y el siglo XIX inició con un ideal revolucionario vinculado con el propósito de controlar el poder absoluto o la tendencia natural del hombre a la concentración de grandeza, mediante un sistema de pesos y contrapesos. Ambas situaciones se presentan como formas de garantizar que un ciudadano, igual y libre como los demás, que fuera electo o designado magistrado quisiera, en términos orwellianos²², ser más ciudadano que otros, afectando la existencia de la ciudad. Estas limitantes al poder se dan por el temor de la tiranía de la mayoría, que ya apuntaban tanto John Locke como Montesquieu.

Sólo que las ideas liberales rápidamente se confrontaron con la realidad de la concentración de poder democrático en el Poder Ejecutivo. Así la idea de separación de los poderes (Montesquieu) se enfrentó con la de la democracia

²¹ Idem, pág. 94.

²² George Orwell, en su novela, *la Rebelión de los animales*, que es una crítica a los totalitarismos, los siete mandamientos de los animales son reescritos y el último que era "Todos los animales son iguales" se corrige de la forma siguiente: "Todos los animales son iguales, pero hay unos más iguales que otros".

perfecta (Rousseau) y la teoría del contrato social, producto del ejercicio del libre albedrío, con la existencia de comunidades en las que el individuo no tenía la conciencia de libertad que Locke atribuía a los hombres.

De ahí que el producto del liberalismo político no necesariamente fueran sociedades armónicas y justas; y las autonomías concedidas constitucionalmente a los órganos representativos o a diversas organizaciones intermedias o subnacionales no necesariamente condujeron a un mayor respeto a la libertad del individuo, ni el ejercicio real de los poderes se llevó a cabo equilibradamente. En el siglo XX, el crecimiento del poder de los ejecutivos y la concentración de los recursos hizo que las propuestas liberales se conservaran en el discurso político-constitucional, con pocos efectos en la relación entre los poderes.

En los albores de esta centuria, el modelo liberal-autonómico viró casi ciento ochenta grados y la propuesta política democrática se funda en la poliarquía de la sociedad civil más que en la centralidad de los poderes como agentes democratizadores, que contribuyen con leyes, administración y sentencias a la distribución del ingreso, creación de relaciones más justas y la proveeduría de bienes y servicios.

C) La Autonomía en el régimen constitucional mexicano.

En México, el principio de División de Poderes se formuló en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en los términos siguientes:

“Artículo 9. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”²³

El texto del artículo 49 constitucional establece:

²³ Orozco Henríquez, Jesús. *Artículo 49. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Novena. Vol. I. México: Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pág. 560.

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Este numeral reproduce el principio de división de poderes y con ello recoge la tradición que proviene de los primeros ordenamientos constitucionales, producto de los movimientos de independencia y de los dogmas más importantes del constitucionalismo moderno.

El dogma liberal se ha transmitido entre los constituyentes mexicanos con excepciones jurídicas y de facto. En las últimas décadas, especialmente a partir de las reformas constitucionales de 1982, la división de poderes tradicional ha sido modificada sustancialmente, si bien no en el texto del artículo 49, si por medio del fortalecimiento municipal, el aumento de las facultades concurrentes entre la Federación y las entidades (el artículo 73 constitucional que las contiene en su mayoría ha sido modificado 79 veces desde su promulgación hasta 2017), la creación de los órganos constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 28 de enero de 1992; el Banco de México, 20 de agosto de 1993; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 7 de abril de 2006; el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 26 de febrero de 2013; el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia Económica, 11 de junio de 2013; el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 7 de febrero de 2014, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Fiscalía General de la República y el Instituto Nacional Electoral (antes IFE), 10 de febrero de 2014. También se incluyen las autonomías

técnica y de gestión del Consejo de la Judicatura Federal y de la Auditoría Superior de la Federación, igualmente que las autonomías administrativas de las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, el Tribunal Agrario y de los tribunales contenciosos administrativos, así como los laborarles tanto federales como estatales. Todas estas reformas constitucionales tienden a crear y fortalecer entes autónomos en espacios distintos a los que corresponden a los tres poderes de la Unión, aunque necesariamente vinculados con los mismos, sin relación de dependencia jerárquica.

Lo anterior coincide con la tendencia a compartir atribuciones entre los poderes con ánimo de colaboración y que se expresa en la teoría analítica de las funciones del Estado. En esta teoría Gabino Fraga²⁴ distingue entre las funciones material y formalmente legislativa, judicial y administrativa o ejecutiva, como un intento de explicar la creciente intervención del Poder Ejecutivo en cuestiones legislativas (artículo 29, 89 fr. I, 73 fr. XVI y 131, párrafo segundo constitucionales, entre otras) o el desarrollo de actividades administrativas del Poder Legislativo y Jurisdiccional.²⁵

El dogma de la división de poderes clásico es contrario a la realidad jurídica-política-constitucional en la que la autonomía ha sido un efectivo contrapeso entre poderes sólo en algunos periodos históricos y tiende más hacia la coordinación entre éstos o, ante el régimen presidencialista, a la subordinación al Ejecutivo.

En este contexto, conviene analizar la autonomía como concepto jurídico en el ámbito constitucional mexicano y ver sus efectos en la nueva institucionalidad. La necesidad de lograr la gobernabilidad ha retomado al ideal liberal como principal referencia y como límite al principio democrático, que consiste en el imperio de las mayorías electorales y que norma al régimen presidencial.

²⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2000, págs. 26-88.

²⁵ César Nava Vázquez. *La División de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*. Porrúa, México, 2008.

“El Estado constitucional de cuño europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico-cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos políticos (respeto a las minorías electorales) y la independencia de los tribunales... el concepto amplio de Constitución comprende las estructuras fundamentales de la sociedad plural...”²⁶

La fuerza de una presidencia electa en forma directa y universal por toda la población tiende a la disminución efectiva tanto de la autonomía funcional como de la territorial, y atenta contra la teoría que asegura que la libertad del hombre se conserva sólo si los límites del poder político operan realmente. Esta circunstancia confronta la esencia de la teoría liberal, que en el Estado constitucional de derecho, propio de una sociedad abierta y plural, se presenta como una opción distinta y válida a la concentración de recursos en torno al Presidente. En este contexto, se inscriben la creación de entes autónomos que asumen facultades que durante décadas correspondieron a las dependencias del ejecutivo federal.²⁷

Entonces, el análisis del grado de autonomía efectiva tiene su punto de partida en una discusión jurídica constitucional sobre la nueva separación de los poderes, el papel que debe desempeñar el poder ejecutivo y los modelos imperantes en el mundo en relación a la división de poderes. De ahí que el debate de la reforma del Estado en México, en alguna medida, haya girado en torno a la conveniencia de abandonar el sistema presidencial por uno parlamentario,²⁸ particularmente en la

²⁶ Häberle, op cit, pág. 3.

²⁷ Revista de Administración Pública, no. 138, septiembre-diciembre, 2015). En esta obra se hace una descripción de la transformación de órganos desconcentrados o entidades en órganos constitucionales autónomos, así como de las garantías formales de autonomía que se les concede.

²⁸ En México, esta tendencia se expresa constitucionalmente en la reforma política contenida en el decreto del 10 de febrero de 2014, en el que se otorga en la fracción XVII del artículo 89 la facultad al Presidente de integrar convenios de coalición con la aprobación del Senado de la República. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de

limitación del poder presidencial, en la recuperación de la capacidad de participar con independencia en los procesos de toma de decisiones de los otros dos Poderes de la Unión frente a la administración pública y en el fortalecimiento de las instancias estatales, lo que se ha llamado el Nuevo Federalismo.

En este sentido, cobra importancia revisar las distintas propuestas de organización de un Estado constitucional, que se pueden reducir a dos: la república y la monarquía constitucional sintetizadas en dos modelos.

- El modelo norteamericano de división de poderes, basado en Montesquieu y Madison, e inspirador de los gobiernos constitucionales en América Latina, consiste en la separación del legislador de los presidentes electos en forma universal y directa.
- El modelo de Westminster, en el que el ejecutivo forma parte del órgano legislador, favorece el trabajo programático de los gobiernos, que cuentan con una mayoría en el parlamento, aunque puede ocurrir en que una circunstancia electoral cambie en forma significativa la realidad jurídica.²⁹

La autonomía jurídicamente se concibe en forma distinta en ambos modelos, aunque su efectividad puede presentarse en forma similar o diametralmente opuesta, dependiendo de otros elementos no constitucionales formales que fortalecen o debilitan el grado de autonomía de las instituciones. Algunos de estos elementos son el número de partidos políticos, el tipo de partidos y las reglas electorales a los que hizo referencia Maurice Duverger³⁰ o las raíces democráticas

2014. "Artículo. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:... XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición..." También en este contexto se inscribe el debate de la doble vuelta en la elección presidencial o el gobierno de coalición.

²⁹ Ackerman, Bruce. *The New Separation of Powers*. Harvard Law Review, Vol. 113, No. 3, 2000. Este ensayo reproduce la discusión entre las ventajas y desventajas comparativas entre los sistemas presidencialistas y parlamentarios (modelos norteamericano y Westminster) y hace énfasis en que la actitud de los juristas norteamericanos hacia el tema.

³⁰ Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, págs. 419-420.

o autoritarias de la sociedad.³¹ La autonomía también depende de las circunstancias económicas, políticas y administrativas imperantes, lo cual es independiente de la definición jurídica.

En un trabajo anterior, analicé la trascendencia en el comportamiento social e individual de que en el orden jurídico se expresara la existencia de la autonomía de los gobiernos estatales o subnacionales y que, con independencia del grado de autonomía que efectivamente se presentara en una circunstancia histórica, esta mención, por lo menos, provocaba una actitud cooperativa u opositora del órgano autónomo por región con respecto al central, que reclama para sí la soberanía del estado³².

La expresión más inmediata de la autonomía en un Estado constitucional de derecho es la separación de los poderes, la cual está vinculada con la división del trabajo, el sistema de pesos y contrapesos, y con la independencia de los órganos estatales.

En este sentido Elisur Arteaga Nava sostiene:

“La separación de poderes en el Estado apunta a cuatro objetivos principales: a) atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; b) que se permita la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros; c) que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive el cumplimiento o perfeccionamiento del acto; d) establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.”³³

³¹ O'Donnell, Guillermo. *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.

³² Matute González, Carlos. *El Reparto de facultades en el Federalismo mexicano*. Porrúa, México, 2008.

³³ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Oxford University Press y Harla, México, 1998, págs. 35-36.

Este autor destaca el equilibrio dinámico que marcan las relaciones entre los poderes. La autonomía se expresa en la oposición y en la cooperación; en la unidad de las decisiones del Estado y en la divergencia que cotidianamente se refleja en las relaciones entre los poderes. La autonomía se revela en el sumarse o restarse a una decisión del otro Poder, pero con independencia y ésta, si bien se aprecia por hechos o actitudes externas, no se puede medir con precisión, ni objetividad absoluta.

En esta circunstancia radica la diferencia entre la autonomía formal y la autonomía efectiva. La primera existe por el simple hecho de estar concedida en un ordenamiento jurídico y tiene sus consecuencias en el comportamiento de los actores políticos, mientras que la segunda deriva de un enfoque empírico y orientado a los resultados de políticas públicas específicas.³⁴

La primera es materia de estudio tanto del derecho constitucional como del administrativo, mientras que la segunda es objeto de las relaciones intergubernamentales, del nuevo institucionalismo o de la nueva gestión pública. La autonomía efectiva está vinculada con el concepto de una administración para el desarrollo, con la medición de la eficiencia de los entes estatales, tomando en cuenta, entre otros elementos, la capacidad de lograr mayor competencia institucional, de hacer valer sus facultades técnicas frente a las líneas políticas de los gobiernos y de coordinación entre entes autónomos.

La autonomía no solamente consiste en una división del trabajo, sino que también implica que los distintos órganos estatales y administrativos sean independientes unos de otros. Esta separación de poderes, tal y como se desprende de la

³⁴ Torres, op cit. En este libro editado por El Colegio de México casi simultáneamente con la creación del Programa de Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales, varios de las colaboraciones del mismo destacan la necesidad de superar el estado de la ciencia de la administración pública que existía en ese momento y que estaba reducido al análisis formal jurídico a la descripción histórica y organizacional de las administraciones públicas, tanto federal como estatales. En esta línea de investigación ha perseverado los investigadores del Programa, especialmente, María del Carmen Pardo, op cit, pág. 157.

definición de Elisur Arteaga Nava, no es una autarquía, sino una forma de cooperar para ser más eficientes como gobierno frente a la sociedad.

En los últimos años, los problemas de legitimidad de los gobiernos, que provienen fundamentalmente de la demanda de los individuos de mejores servicios y más resultados de las distintas instancias de la autoridad³⁵, ha provocado que la defensa de la autonomía no sea el fin de la organización que goza de ella, sino que se haga evidente que es un medio para obtener los fines. Así, por ejemplo, la independencia del Poder Legislativo sólo se justifica si el producto de su ejercicio son leyes adecuadas y oportunas.

En ese sentido, el concepto de autonomía se opone al de autarquía, siendo el segundo la completa independencia, con una autonomía política total, sin pertenencia a un Estado nacional.

La autarquía, en esa acepción, se encuentra más cercana al concepto de soberanía tradicional en la que el gobierno tiene la pretensión de controlar la economía, lo cual puede conducirlo a su exclusión del proceso de globalización que vive el capitalismo mundial y a reducir el comercio internacional en forma significativa.³⁶

Hamilton, Madison y Jay proponen algunas reglas que contribuyen a que la autonomía formal sea más efectiva en la realidad y son las siguientes:

“Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales (...) es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y, consiguientemente, estar

³⁵ Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997. págs. 51-75.

³⁶ *Autarchy is a political self-rule; complete independence, particularly economic self-sufficiency, in which through government controls a nation's economy (or a group of nations) is isolated from the rest of the world. During the Cold War the Soviet bloc practiced economic autarchy, trading only within itself.* The Voter Political Dictionary.

constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás. (...) Es igualmente evidente que los miembros de cada departamento deberían depender lo menos posible de los otros por lo que respecta a los emolumentos anexos a sus empleos. (...) Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás.”³⁷

Esto muestra la preocupación de los juristas de crear un conjunto de reglas que garantice que la autonomía formal sea efectiva. Bajo este razonamiento, se han consolidado instituciones constitucionales tales como el fuero de los Diputados y Senadores, la autonomía del nombramiento del personal jurisdiccional de los Jueces y Magistrados federales, la inamovilidad en el cargo de Magistrado o Juez federal que haya sido ratificado, la garantía de la dieta, la garantía de no reducción de los emolumentos de los Jueces y Magistrados, la inviolabilidad del recinto en que sesiona el Congreso de la Unión, el nombramiento complejo en el que intervienen órganos técnicos, entre otros.

D) Autonomía y Soberanía.

La autonomía como concepto jurídico tiene acepciones políticas, administrativas, de gestión y orgánicas, entre otras; pero no es aceptable confundir alguna de ellas con la soberanía. Entonces, es posible afirmar que dentro de la unidad política moderna, llamada Estado, siendo éste el ente soberano por antonomasia, coexisten entes autónomos de naturaleza diversa y esta última varía significativamente dependiendo de la formas de organización, gobierno y régimen político del Estado.

³⁷ Hamilton, Madison y Jay, John. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, págs. 219-220.

Hay definiciones formales de autonomía relacionadas especialmente con el ámbito territorial:

“La autonomía desde el punto de vista jurídico, presenta las siguientes características: a) está referida a una autonomía territorial y presupone por tanto, una descentralización política; b) el poder autónomo extrae su existencia y legitimidad del poder del Estado, considerando como una unidad (federación) y se consagra en la carta fundamental constitucional; c) es un poder propio, pero limitado jurisdiccionalmente y sobre él, prevalece el principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación; d) es un poder de darse sus propias normas, es decir, una potestad legislativa y reglamentaria en la aplicación de sus propias leyes.”³⁸

Sin embargo, esta propuesta de descentralización que implica la autonomía política no sólo está referida al ámbito territorial, sino también al funcional. Esta circunstancia se hace más evidente en el régimen presidencial o de separación de poderes, en atención a que cada órgano del Estado asume, en principio y no en forma exclusiva, una función distinta.

La autonomía es necesaria para que exista la independencia en el ejercicio de los poderes y que estos sean lo bastante importantes para poder participar en el proceso de toma de decisiones del Estado u oponerse, en su caso, a las acciones de otro y con ello hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos como forma de cooperación o limitación de los poderes.³⁹

Por ejemplo, los principios de la carrera judicial de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad e independencia a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución Política sólo pueden ser realidad si existe

³⁸ Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1989, págs. 65-66.

³⁹ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel, Barcelona, 1984, pág. 125.

autonomía de los órganos jurisdiccionales para la emisión de las sentencias correspondientes. De igual modo, el control de la inflación, que es responsabilidad del Banco de México, no sería efectivo si este órgano, en contra de su naturaleza autónoma, dependiera de alguna manera de las decisiones de política fiscal del gobierno.

Una definición menos formal propone que la autonomía es la limitación del autogobierno⁴⁰ en la que, con base en una normatividad emitida por el órgano responsable de la función legislativa, el ente público que goza de esa condición posee la facultad de decidir sobre el cómo efectuar sus funciones dentro de una competencia previamente determinada sin la intervención de otros órganos.

El órgano soberano es el responsable de definir las funciones que se asignan a cada ente público:

“La Soberanía es el poder legítimo, sometido al imperio de las normas jurídicas y supone la existencia de otros poderes sociales jerárquicamente organizados de los cuales el Estado es el supremo e inapelable.”⁴¹

Entonces, se puede afirmar que desde la modernidad las autonomías se presentan dentro de la unidad política llamada Estado y están sometidas a éste en una relación de subordinación y de cooperación. En una concepción amplia se puede considerar que toda organización de carácter público, estatal o no estatal, así como los individuos u organizaciones de índole público se insertan en el orden jurídico con una esfera de derechos y obligaciones, que desde cierta perspectiva se reconoce como autonomía. En ese sentido, a la unidad política establecida en un territorio que reconoce autogobierno numerosos entes-no Estados bajo los criterios funcional y regional se puede identificar como el Estado de las autonomías.

⁴⁰The Voter Political Dictionary.

⁴¹ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Porrúa. México, 1984, págs. 317-318.

La soberanía se presenta cuando el Estado está libre de todo tipo de subordinación frente a cualquier otro poder⁴² y la autonomía se puede definir por oposición a este concepto, es decir, cuando la organización, a pesar de su facultad de autogobernarse, está subordinada frente a otro tipo de poder y tiene como límite el ente Estado y las otras autonomías reconocidas en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, en un mundo globalizado en el que el concepto tradicional se encuentra en crisis, el Estado soberano, sin reconocerlo y debido a que se encuentra sometido en ocasiones a fuerzas trasnacionales, se acerca cada vez más a lo que se conocería como autonomía política –a la que nos hemos referido como una forma limitada de autogobierno. Esta circunstancia se hace evidente con la sentencia Rosendo Radilla,⁴³ pero se matiza con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que el parámetro de validez del ordenamiento jurídico es la Constitución y no los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, por lo que, en el sentido de la determinación judicial, un ordenamiento nacional puede establecer límites y condicionamientos a los derechos humanos reconocidos como sucede en el caso del arraigo domiciliario⁴⁴.

⁴² Hauriou, André, Jean Gicquel and Patrice Gélard. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ariel, Barcelona, 1980, pág. 169.

⁴³ En el expediente varios 912/2010 (Caso Rosendo Radilla), seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Unión, conocido como el caso Radilla Pacheco, uno de los principales puntos que se resolvieron, cuando se realizó la votación sobre el considerando quinto, fue el relativo a la sujeción del Estado mexicano a las resoluciones de la Corte Interamericana de Derecho Humanos y, por mayoría de 8 votos, se estableció que frente a las sentencias condenatorias no se pueden revisar las excepciones y salvedades o interpretaciones hechas por el Estado mexicano. También se determinó, por unanimidad de votos, que las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos. Asimismo, por mayoría de 6 votos, se determinó que los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores para el Poder Judicial de la Federación cuando México no sea parte de los casos en los que se generó dicha jurisprudencia.

⁴⁴ En el expediente 20/2014 10ª. Época la SCJN estableció la jurisprudencia siguiente: Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de la regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo establecido en el texto constitucional.

En todo caso, la autonomía del Estado es la capacidad potencial de éste para intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a los intereses constituidos en la sociedad.⁴⁵ Sin embargo, esta definición confundiría a los gobiernos nacionales con los estatales o regionales, sin permitir discernir la distinción existente entre los poderes que se integran en los estados para llevar a cabo las diversas funciones del mismo. Bajo esta racionalidad, el reconocimiento de las autonomías plenas (separatismo) de Cataluña y Escocia es plenamente legítimo.

E) Tipos de Autonomía.

La autonomía, como ya se ha expresado, es un concepto del Estado liberal vinculado con la poliarquía. Tiene su expresión más connotada con la creación del Estado Federal, aunque no es su única manifestación. Incluso se podría afirmar que la tradicional división de poderes es el otorgamiento de autonomía a los órganos estatales responsables de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva.

La definición de Marienhoff:

“Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella... La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano... refleja el grado más alto de no sujeción a normas del ente soberano que puede poseer un órgano incrustado en un estado moderno.”⁴⁶

El jurista argentino atribuye al concepto de autonomía naturaleza eminentemente política y no jurídica y la contrasta con “la autarquía, que significa que el ente tiene

⁴⁵ Diccionario Crítico de Ciencia Sociales, s.f.

⁴⁶ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000, pág. 401.

atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta”⁴⁷

Esta postura de Marienhoff, quien identifica a la autonomía sólo con la forma más amplia de ésta que es la autonomía política, concedida dentro de la Constitución mexicana a los Poderes de la Unión, a las entidades federativas, a los órganos constitucionales autónomos y a los entes semi-gubernamentales (instituciones de educación superior, empresas productivas del Estado, tribunales administrativos y tribunales de la administración) muestra que con respecto al ordenamiento jurídico mexicano esta distinción no es aplicable, por lo que en este tema las clasificaciones doctrinales dependen de orden jurídico positivo con el que se relacionen.

Asimismo conviene destacar que el autor argentino identifica a la autarquía con la autonomía administrativa, que en nuestro derecho corresponde, entre otros entes estatales, a las entidades de la administración pública federal,⁴⁸ a las entidades productivas del estado (empresas de participación estatal) y a los fideicomisos públicos no entidad que cuentan con estructura análoga. Lo anterior demuestra que la diferencia entre autarquía y autonomía no es utilizada en nuestro ordenamiento jurídico. En cambio, se hace una distinción doctrinal entre los distintos tipos de autonomía, a saber, política-administrativa o técnica, de gestión, normativa, estructural o financiera. De ahí que se puede afirmar que la autonomía se concede con distintos grados dependiendo de su relación con la organización constitucional y administrativa del Estado y las atribuciones, así como las garantías que se concedan.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ LOAPF. “Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I. Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III. Fideicomisos públicos.”

Norberto Bobbio y Niccola Matteucci, en su *Diccionario de Política*,⁴⁹ relacionan al vocablo autonomía con los de autogobierno y descentralización, mientras que Gabino Fraga⁵⁰ lo incluye dentro de la explicación que hace de la administración pública paraestatal o descentralizada y de los autogobiernos estatales y municipales. Así tanto los autores italianos como el mexicano reconocen, por lo menos, dos tipos de autonomía: la política y la administrativa, correspondiendo la primera a lo que Marienhoff llama autonomía y la segunda a la autarquía. Independientemente de la denominación del poder otorgado a una organización, lo cierto es que la capacidad de decisión que se atribuye varía casuísticamente.

En la Constitución Política mexicana sólo se hace referencia al concepto de autonomía, sin hacer las diferenciaciones mencionadas con anterioridad, y se aplica a órganos de distinta naturaleza, a saber, las entidades federativas (llamadas incluso soberanas en todo lo relativo a su régimen interior), el municipio libre, el Banco de México, el Tribunal Agrario, el Consejo de la Judicatura Federal, los tribunales contenciosos administrativos, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los Tribunales y juzgados federales, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional y las Comisiones estatales de Derechos Humanos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, las Universidades e Institutos de Educación Superior a los que la ley otorga autonomía, entre otros.

Con independencia de la autonomía que corresponde a las personas y a los organismos intermedios no públicos o públicos no estatales,⁵¹ la mayoría de los entes públicos estatales tienen una relación de esencialidad con ese concepto, es decir, su naturaleza está definida por el tipo de autonomía que el orden jurídico les

⁴⁹ Bobbio, Norberto and Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. Vol. I. Siglo XXI, México, 1981, págs. 128-136.

⁵⁰ Fraga, op cit, págs. 197-208.

⁵¹ Agustín Gordillo. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. Cit. 1984. Págs.. 244 y s. Este autor una clasificación de las personas jurídicas públicas en gubernamentales y no gubernamentales.

otorga. Tal y como sucede en la jurisprudencia que define a un órgano autónomo constitucional.⁵²

De esta manera, la entidad federativa es una esfera de gobierno distinta a la Federación sólo porque posee autonomía constitucional en los términos consignados en el artículo 39 y 115 de la Constitución; los Poderes de la Unión sólo son poderes por la autonomía de funciones que se les concede y la prohibición, que tiene su origen dogmático en la teoría liberal, de reunir dos o más poderes en una corporación o individuo.

Expondré 3 criterios para clasificar la autonomía:

- a) Por la jerarquía de la norma que otorga la autonomía,
- b) Por la amplitud de la autonomía, y
- c) Por la forma de la división del trabajo.

a) Por la jerarquía de la norma que otorga la autonomía.

Ésta puede ser constitucional, legal o reglamentaria. Este criterio, excesivamente formal, limita la autonomía que se puede conceder al instrumento jurídico que lo contiene.

La autonomía constitucional, en razón a que su otorgamiento corresponde al constituyente, es la más amplia teóricamente y que involucra, incluso, a lo que Carl Schmitt denominó decisiones fundamentales, cuya modificación impacta al pacto constitucional originario. En este plano se ubica el federalismo, la división de poderes y el municipio libre en el caso mexicano.

Sin embargo, en el mismo documento jurídico se ha concedido autonomía a los organismos constitucionales autónomos, con el propósito de destacar su no

⁵² SCJN, tesis jurisprudencial num. 20/2007. Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas características.

pertenencia a los tres poderes de la Unión, y a otros entes estatales que el constituyente ha considerado que tienen una importancia relevante para el orden jurídico, tal como las universidades, el Tribunal Agrario, los tribunales contenciosos administrativos, la administración pública descentralizada, la Auditoría Superior de la Federación, las entidades productivas del estado, el Consejo de la Judicatura Federal y el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, entre otros.

La autonomía legal la concede el legislador común tomando como base las leyes supremas y técnicamente está limitada a la extensión de las facultades que la Constitución federal o las estatales, en su caso, otorgan al responsable de formular las normas de carácter general.

En principio, una autonomía legal es menos amplia que la constitucional. Sin embargo, situaciones de hecho, sobretodo de índole económico o técnico, pueden subvertir este axioma. En las leyes reglamentarias de un artículo constitucional o en las ordinarias se crean y organizan, así como se determinan facultades de órganos estatales que asumen funciones de tal importancia para el desarrollo del país, que pueden adquirir mayor trascendencia que un órgano cuya autonomía derive en forma directa de la Constitución.

En esta circunstancia se ubican las entidades que integran las administraciones públicas Federal y locales, consideradas en forma particular, es decir, en el decreto o ley de creación de los organismos públicos descentralizados o los otros medios jurídicos por medio de los cuales se originan las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

La autonomía reglamentaria la otorga el responsable de proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, que en principio corresponde a los poderes ejecutivos tanto el federal como los estatales, pero esta facultad también se ha concedido a otros entes. La autonomía que se obtiene por esta vía suele ser

técnica y restringida a funciones particulares con el propósito de mejorar la eficiencia de las organizaciones. El ejemplo tradicional de este tipo de autonomías es la desconcentración administrativa, sea por región o por materia o la concesión de servicios públicos.

b) Por la amplitud de la autonomía.

Ésta se puede clasificar en política y administrativa. En el derecho argentino, según Marienhoff, con base en el significado etimológico de la palabra autonomía, se identifica sólo a la autonomía política con ese concepto, puesto que conlleva la facultad de darse sus propias normas y a la autonomía administrativa se le conoce como autarquía que se concibe como una atribución de las personas públicas estatales de administrarse a sí mismas.⁵³

En el ordenamiento jurídico mexicano no existe esa diferenciación y la separación es teórica. La primera es la demostración de que en el seno del Estado moderno, incluido el más despótico, coexiste una pluralidad de poderes a pesar de unicidad del poder del Estado. La segunda es la forma de organización que aligera la tarea del Estado en cuestiones de servicios públicos y garantiza que los lleven a cabo órganos especializados por territorio o función.

La autonomía política concede la prerrogativa de independencia ligada con la posesión de un poder propio (manifestado en la facultad legislativa), cuya manifestación más evidente, pero no la única, es la facultad de autorregularse. Subsiste el problema teórico de cómo puede existir una multiplicidad de poderes dentro de la unidad que exige el concepto de soberanía en un Estado, que Herman Heller⁵⁴ trata de resolver concibiendo al Estado como una unidad de acción y decisión, en la que hay numerosos actores que intervienen a favor del movimiento y otros en contra, adicionalmente, existen actores que pueden

⁵³ Martínez, Patricia R. *Organización administrativa*. Manual de Derecho Administrativo. Depalma, Buenos Aires, 1996, pág. 109.

⁵⁴ Heller, Herman. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

oponerse a la decisión que se adopta, pero sólo en la excepción optan por trastornar el orden establecido.

La autonomía administrativa es la distribución de competencias entre distintos órganos pertenecientes a un mismo poder y que, por lo tanto, uno de estos órganos conserva poderes de mando directos sobre los demás en ejercicio de una relación jerárquica.

La aplicación de las definiciones es aparentemente sencilla, sin embargo, la distinción a que se refiere este numeral se vincula fuertemente con la noción de grado de autonomía y el ejercicio real de la misma. En todo momento, en un Estado existe una persona o cuerpo colegiado que se atribuye la soberanía y respecto a él todos los poderes poseen una relación de dependencia jerárquica. En el Federalismo, el concepto de supremacía constitucional requiere de un tribunal que determine como última instancia el sometimiento de todos a ese concepto, pero también se requiere de un Poder Ejecutivo dispuesto a hacer cumplir la resolución que emita el mencionado tribunal.

Entonces, se puede afirmar que entre los entes autónomos, en términos políticos, se establecen relaciones de dependencia mutua, que pueden verse, en ciertas circunstancias, como renuncia a la independencia o supresión de la misma por cuestiones de facto.

Por otro lado, la acumulación de recursos en un ente autónomo constitucional puede generar que éste se allegue del suficiente poder como para oponerse en forma directa a quien constitucionalmente tiene atribuida independencia e impone una política o visión institucional a otro órgano autónomo como resultado de dicha confrontación.

También puede suceder que la relación de dependencia no sea lo suficientemente clara, sea aparente o incluso inexistente, y que ésta sólo se refleje en forma tenue

en el ejercicio de uno los poderes de mando o encubra una relación de mando. Por ejemplo, en la relación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en la que éste último posee autonomía en el ejercicio de sus facultades legislativa y de autogobierno distintas a las que corresponden al tribunal constitucional, hay una autonomía mitigada debido a que algunas de las determinaciones del Consejo, están sujetas, en determinados supuestos, a la revisión de sus acuerdos por la Suprema Corte.

En esta relación, dentro del Poder Judicial Federal mexicano, resulta difícil determinar el tipo de autonomía y el grado con respecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que corresponde al Consejo de la Judicatura, aunque formalmente la autonomía esté definida en el párrafo primero del artículo 100 constitucional en los términos siguientes:

“El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones...”

Igual afirmación se puede sostener respecto a la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, cuya autonomía se consigna de la manera siguiente:

“Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley...”

La revisión del grado de autonomía es una cuestión de estudio empírico y casuístico con lo que sólo resta al derecho establecer las garantías suficientes para que los órganos con autonomía política conserven su libertad respecto a los de igual naturaleza.

Por ejemplo, la función esencial del Consejo de la Judicatura Federal es garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales y para cumplir con ese encargo constitucional el constituyente y el legislador común le otorgaron un conjunto de facultades congruentes con esa finalidad. La función de la Auditoría Superior es fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y para atender este mandato debe revisar, inclusive, a la Cámara de Diputados que es la facultada para nombrar al titular de ese órgano.

Los dos tipos de relaciones expuestas muestran la imposibilidad de determinar apriorísticamente la autonomía existente, ya que las vinculaciones entre los órganos son múltiples y diferenciadas. Además de las relaciones que utilicé para ejemplificar la necesidad de revisar tópicamente cada circunstancia, el Consejo y la Auditoría llevan a cabo intercambios jurídicos con otros entes públicos y cada uno de éstos debe analizarse en forma particular para determinar el grado de autonomía correspondiente.

c) Por la forma de división del trabajo.

Esta clasificación de la autonomía plantea la importancia que han asumido los “expertos” en la administración de la cosa pública, así como la necesidad de acercar la administración a los ciudadanos. Además, hay que señalar que las autonomías derivadas de estos conceptos no concuerdan necesariamente con el sistema constitucional, ni con la administración pública tradicional, por lo que su inserción en el engranaje institucional resulta jurídica y políticamente compleja, tal y como sucede con los órganos constitucionales autónomos, los organismos públicos descentralizados y las comisiones nacionales y los sistemas nacionales.

Bajo el criterio de la división del trabajo, entendido éste como la asunción de funciones que dejan de llevar a cabo los órganos clásicos de los Poderes o la

administración pública centralizada o jerarquizada, con la intención de hacer más eficiente a la organización estatal y, por lo tanto, contribuir a su legitimación. Estos tipos de autonomía vinculan al Estado y el mercado o al Estado con la sociedad civil y son propias del Estado constitucional democrático.

Los órganos que poseen este tipo de autonomías se caracterizan por desempeñar funciones reguladoras, de prestación de servicios, explotación de un bien del dominio público, la seguridad social y fines sociales, adoptando diversos regímenes jurídicos.

La clasificación contiene por lo menos tres tipos de autonomías, mencionadas en Constitución, que son: la territorial, la técnica y la de gestión. Además, están vinculadas con la autonomía administrativa más que con la política, aunque ésta última también puede adoptar la misma forma de división del trabajo. Así el órgano autónomo político bajo el criterio del territorio por antonomasia es la entidad federativa y bajo el criterio de funciones es cada uno de los Poderes de la Unión.

La autonomía territorial es la descentralización de las facultades a órganos que tienen como responsabilidad una población radicada en una determinada circunscripción.⁵⁵

La autonomía técnica es una situación que se deriva de la descentralización administrativa por función o materia. Consiste en que los órganos no están sometidos a reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio, son aplicables a los servicios centralizados.⁵⁶

El supuesto que se utiliza para la concesión de este tipo de autonomía es que resulta más eficaz la acción administrativa en la medida en que el ente que la goza cuenta además con autonomía orgánica, tiene reglas propias de organización,

⁵⁵ Fraga, op cit, pág. 218.

⁵⁶ Idem, pág. 200.

personalidad jurídica propia y un ordenamiento propio que lo regula, con autonomía financiera y con autonomía personal, es decir, que disponen de los medios necesarios para llevar a cabo su función y los nombramientos y remoción de los titulares no queda a libre arbitrio de otra instancia. Este supuesto no necesariamente se actualiza en la realidad, ni existen estudios empíricos concluyentes sobre el particular.

El arreglo que en concreto se presenta entre estas autonomías, la financiera, la personal y la orgánica, fortalecen o disminuyen a la técnica. Este arreglo tiene expresiones jurídicas, como son la descentralización, desconcentración y autonomía constitucional, entre otras. Su efectividad sólo puede medirse a través del enfoque empírico. De tal forma puede suceder que un órgano descentralizado con mayor autonomía formal en verdad posea menor autonomía real y esto sólo es factible determinarlo con estudios administrativos-sociológicos que superan el alcance de este libro.

Otro elemento que limita a la autonomía técnica es el tipo de controles que se imponen a la actuación de los órganos que gozan de ésta. Existen controles internos, externos, presupuestales y de desempeño.

Los entes que tienen autonomía técnica por mandato constitucional son las universidades, el Tribunal Agrario, los tribunales administrativos contenciosos, los tribunales laborales, los organismos autónomos constitucionales, las empresas productivas del Estado, los fideicomisos públicos no entidad con estructura análoga, la Auditoría Superior de la Federación, la administración pública paraestatal, el Consejo de la Judicatura Federal y, que es excepcional su mención en la Constitución por tratarse de organismo público descentralizado, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

La autonomía de gestión, en principio, tiene un mayor margen de maniobra que la técnica, presentándose particularmente en las empresas públicas y, en el caso

mexicano, hay mención expresa para la Auditoría Superior de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal. Este margen permite al órgano correspondiente tener más agilidad para adecuarse a las nuevas circunstancias para el desarrollo pleno de la capacidad estratégica en los niveles de dirección, sin que haya una dependencia jerárquica y si la existe, que ésta sea leve.

Este tipo de autonomía se ha fortalecido en las normas presupuestales con base en convenios de desempeño que suscriben las entidades con las autoridades financieras o por disposición constitucional, o con los regímenes financieros especiales como el que goza el Banco de México. Este tipo de autonomía genera la clasificación de las entidades sujetas a control directo o indirecto, las sectorizadas y las no sectorizadas, aquellas con funciones institucionales y fines comerciales, las sujetas totalmente a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, parcialmente o en forma supletoria, los fideicomisos públicos entidad y no entidad, entre otros.

Esta autonomía, por ejemplo, permite que las empresas públicas decidan responsablemente la adquisición o enajenación de productos, el ejercicio de los recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración del personal cuya fijación no sea competencia de otras instancias, para cumplir más eficaz y eficientemente con sus objetivos, siendo por ello necesario establecer indicadores de gestión. De esta forma, la evaluación se convierte en apoyo sustancial de las funciones de dirección.

Eduardo Andrade, en relación a la administración pública paraestatal, menciona que la autonomía de gestión tiene dos vertientes fundamentales: desligar al presupuesto anual de las empresas de ser amontonado con el resto de las erogaciones que hace el país y, la segunda, que el Estado mexicano redefina las formas en que se supervisa la actuación de los funcionarios de la misma.⁵⁷

⁵⁷ Andrade Iturribarria, Eduardo. *Sobre la autonomía de gestión*. Energía a Debate, 2005.

Finalmente, se puede afirmar que la autonomía de gestión se presenta como una respuesta de atención eficaz de las organizaciones públicas ante una sociedad más demandante, además de contar con necesidades muy diversas y heterogéneas. Este tipo de autonomía se encuentra en la línea ideológica liberal que pretende dar mayor autonomía a las organizaciones intermedias para proteger al individuo de los órganos centralizados demasiados poderosos, otorgar mayor libertad de acción a los servidores más cercanos al gobernado y mejorar la eficiencia, eficacia y economía de la administración.

F) A manera de conclusiones.

La primera, que el concepto autonomía, tanto en el orden jurídico, como político, así como en el plano de lo constitucional se utiliza en órganos de distinta naturaleza (Poderes de la Unión, entidades federativas, órganos autónomos constitucionales, órganos integrantes de los poderes, entre otros), sin que haya una precisión sobre el alcance del poder auto-regulatorio ni el grado en que se otorga.

Segunda, es importante identificar el origen ideológico del concepto autonomía en el Estado moderno, el tipo de autonomías que existen en los regímenes constitucionales, el grado en que se ejercen las mismas y las relaciones que se entablan entre las autonomías que coexisten dentro de un Estado, para conocer el alcance y uso técnico del mismo en un Estado de las autonomías propio del constitucional de derecho.

Tercera, uno de los principios políticos básicos de un Estado que se integra con base en autonomías crecientes y tiende al buen gobierno es que se otorgue dimensión adecuada a la norma jurídica, ya que ésta únicamente establece garantías y límites para el ejercicio de la autonomía –nombramientos por periodos fijos, inamovilidad en el cargo, procedimientos complejos de designación, entre otros,- pero la realidad es la que impone las condiciones en las que se ejerce.

Cuarta, las relaciones, tanto orgánicas, normativas, presupuestales como personales, que se entablan en el marco de un Estado de las autonomías entre los órganos calificados como autónomos distintos al ente Estado, ya sean regionales o funcionales, deben ser estudiadas a través del concepto de poliarquía y de los principios liberales tradicionales de la división de poderes.

Quinta, en las raíces del pensamiento liberal se encuentra la idea de la autonomía de las instituciones intermedias como un elemento esencial para conservar la libertad del individuo por lo que en el Estado de las autonomías se pierde en el terreno de la fuerza para imponer decisiones unilaterales y autoritarias se gana en el campo de la gobernabilidad y la posibilidad de obtener consensos en torno a las políticas públicas, bajo la premisa de la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil.

Sexta, en el siglo XX, el concepto de autonomía perdió importancia por el crecimiento del poder de los ejecutivos, sin embargo, la concentración de los recursos hizo que las propuestas liberales se conservaran en el discurso político-constitucional, con pocos efectos en la relación entre los poderes. Esto provocó que, en los albores de esta centuria, el modelo liberal-autonómico virara casi ciento ochenta grados y la propuesta política democrática se fundara en la poliarquía de la sociedad civil más que en la centralidad de los poderes como agentes democratizadores.

Séptima, la autonomía en la división de poderes se manifiesta cuando uno de ellos se suma o resta a una decisión del otro poder, pero con independencia y ésta, si bien se aprecia por hechos o actitudes externas, no se puede medir con precisión, ni objetividad absoluta. Esto último se acrecienta si se considera que los problemas de legitimidad de los gobiernos han provocado que la defensa de la autonomía de cada poder no sea un fin en sí mismo, sino que sea evidente que es

un medio para obtener las funciones que constitucionalmente se le otorgan y hay un mayor incentivo a la cooperación entre los poderes.

Octava, una definición menos formal de la autonomía propone que es la limitación del autogobierno en la que, con base en una normatividad emitida por el órgano responsable de la función legislativa, el ente público que goza de esa condición posee la facultad de decidir sobre el cómo efectuar sus funciones dentro de una competencia previamente determinada sin la intervención de otros órganos.

Novena, la autonomía tiene distintos grados dependiendo de su relación con la organización constitucional y administrativa del Estado con la organización y la mayoría de los entes públicos estatales tienen una relación de esencialidad con ese concepto, es decir, su naturaleza está definida por el tipo de autonomía que el orden jurídico les otorga. En esto radica la importancia de identificar el tipo de autonomía que se le confiere y del análisis técnico de la misma.

Capítulo II: El concepto de autonomía y los principios jurídicos.

A) Concepto de autonomía en el Estado constitucional de derecho.

La autonomía es uno de los conceptos fundamentales de lo que se conoce como Nuevo Derecho Administrativo, que se presenta en un Estado inserto en un mundo globalizado y en el contexto de la crisis fiscal del Estado Social de Derecho. La trascendencia del término proviene de que en las relaciones intergubernamentales e intragubernamentales e incluso en las relaciones entre autoridad e individuo el respeto y, en su caso, la defensa de esferas de diversos tipos de autonomía es el referente inmediato y la fuente primordial de conflictos.

El propósito de este capítulo es explicar por qué la determinación de los alcances y contenidos de la autonomía constitucional, normativa, administrativa, operativa, de gestión, financiera, entre otras, es el elemento en que basan su existencia y actuación los entes públicos, gubernamentales y no gubernamentales, y el origen de la oposición que eventualmente el gobernado puede asumir frente a la administración pública o a los particulares que realizan funciones de autoridad.

La palabra autonomía proviene del griego *autos*, propio y *nomos*, ley, con lo que etimológicamente significa aquel que se puede otorgar su propia norma de conducta, con lo que se puede afirmar que esto la identifica, en cierta medida, con la de libertad. En términos colectivos, la autonomía se atribuye a un pueblo o comunidad que goza de independencia política y, en referencia a los individuos, se vincula con el hecho de dirigir o controlar sus propias acciones.⁵⁸

La autonomía se puede concebir, tal y como se indicó en el capítulo anterior, como la capacidad de autodeterminación o de autogobierno de un ente no Estado, con la facultad de decidir por sí mismo su destino y de procurar la atención de sus

⁵⁸ Alonso, Martín. Enciclopedia del Idioma. Diccionario histórico y moderno de la Lengua Española (siglos XII y XX). Vols. a-ch. Aguilar, México, 1982, pág. 579.

asuntos. Conviene mencionar que es factible confundir la condición libertaria con la capacidad de un ente para satisfacer sus necesidades por sí mismo, con la posibilidad de existir sin relacionarse necesariamente con otros entes. Esto último es la autarquía que es un extremo del individualismo liberal o de la autocracia totalitaria.

La autonomía es un concepto relativo, puesto que tiene sus límites vinculados con la contingencia de la relación con el otro, por lo que los intereses del ente autónomo, ya referido al individuo o a la comunidad, deben adaptarse a un interés general (interés público) o a un ordenamiento jurídico personalizado en el Estado, que establecen cotos a las pretensiones de autogobierno. En los inicios del siglo XXI, esto también es válido para el Estado nacional, ya que el concepto tradicional de soberanía se encuentra en plena revisión teórica e ideológica, con base en la expansión de los derechos humanos y el sometimiento de los estados a los resolutivos de las cortes internacionales.

Es posible deducir lógicamente la existencia de los límites de la autonomía y expresarla con frases tales como “trata al otro como quisieras ser tratado”, “la libertad empieza en donde termina la libertad del otro” o el imperativo categórico de Kant “obra de tal modo que la máxima de tu voluntad pueda ser convertida en ley universal” o, en los términos expuestos por Stuart Mill, en lo siguiente:

“Aunque la sociedad no se base en un contrato y aunque de nada sirve inventar uno para deducir de él las obligaciones sociales, todos los que reciben la protección de la sociedad están obligados a devolver algo en cambio de este beneficio. El solo hecho de vivir en sociedad impone a cada uno determinada línea de conducta para con los demás”.⁵⁹

⁵⁹ Escola, Héctor Jorge. *El Interés público, como fundamento del Derecho Administrativo*. De Palma, Buenos Aires, 1989.

Sin embargo, el contenido de la autonomía no proviene de un ejercicio deductivo, sino de un proceso de diálogo crítico entre los entes que se presentan como autónomos y que exigen de otros entes un trato, por lo menos, igualitario. Este proceso se expresa jurídicamente en diversas garantías que la Constitución y las leyes otorgan, tales como inamovilidad del cargo, nombramiento complejo y plazo determinado, no disminución de la remuneración, entre otros.

Entonces, la pregunta que se plantea es: ¿cuál es el origen de la autonomía? En el individuo la respuesta se ha buscado en la naturaleza de la persona humana y en las comunidades se intenta explicar por los elementos sociales, culturales, lingüísticos, religiosos y costumbres, que generan sentimientos de pertenencia y de fidelidad.

La autonomía que se abordará, en este libro, es la relacionada con la comunidad política entendida ésta como “el grupo social con base en un territorio que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo... por la distinción entre gobernantes y gobernados”.⁶⁰ Además, se hará referencia a la forma moderna de la misma, es decir, a la autonomía en el Estado⁶¹ y ello conduce a un enfoque histórico y relativo insoslayable.

La autonomía, por su relatividad, es un concepto jurídico indeterminado que tiene una zona de certeza y una de incertidumbre. En principio, la certeza proviene de la ley y de una interpretación positivista de la misma, que si bien es cierto no explica la totalidad del fenómeno autonómico, si acota la zona de incertidumbre. Hay que señalar que entre más compleja sea una realidad menos útil es la metodología jurídico formal para determinar el contenido de la extensión de un autogobierno legítimo.

⁶⁰ Lévi, Lucio. *Comunidad Política*. Bobbio, Norberto and Niccolá Matteucci. Diccionario de Política. México: Siglo XXI, 1981, págs. 330-332.

⁶¹ De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. UNAM, México, 1980.

En la zona de incertidumbre es la que proviene, como diría Cassagne, de “los principios generales del derecho (que) cumplen varias funciones distintas, pero articuladas entre sí y relativas a su esencia ontológica, a su valor preceptivo o a su alcance cognoscitivo para dilucidar el sentido de una norma o dar la razón de ella y hasta para integrar nuevas formulaciones jurídicas”.⁶²

La certidumbre es manejable en los términos de lo que se ha llamado, utilizando a Kelsen, la ciencia del derecho y que facilita los principios lógicos, meramente instrumentales, para el análisis del orden jurídico. Bajo este enfoque los límites de la autonomía parten del dogma básico del Estado de derecho liberal formulado con la sujeción del ejercicio del poder social, en cualquiera de sus manifestaciones⁶³, al imperio de una norma previa y del dogma de la libertad de los modernos que se basa en que el individuo sólo puede ser legítimamente sometido por las leyes, con lo que se crea un ámbito de seguridad jurídica y civil como fundamento de la vida social.

La autonomía en términos formales son las atribuciones del Estado contenidas en el orden jurídico vigente y que se expresan en facultades y competencias. En ese sentido, gozará de autogobierno todo aquél ente que por disposición de la Constitución y de las leyes pueda emitir sus propias normas y regular su propia conducta, con sujeción a un orden jurídico previamente establecido y sustentado por una Constitución, como expresión de un pacto social básico, es decir, las competencias son la expresión concreta de la autonomía y también son su límite. Un Estado de derecho cuando crea personas jurídicas públicas con relaciones de coordinación con otras establece el principio del Estado de las autonomías, todas

⁶² Cassagne, Juan Carlos. *Los principios generales del derecho en el derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1992, pág. 43.

⁶³ Las formas de manifestarse de las atribuciones estatales son las funciones legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Un análisis más profuso sobre cómo se ejercen las mismas en el orden jurídico mexicano y su transformación con referencia a dogma político de la división de poderes de Montesquieu se contiene en Sergio Valls-Matute, op cit y Nava Vázquez, César. *La División de Poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*. México, Porrúa, 2008.

ellas subordinadas a un orden jurídico único, que se autoreproduce e incorpora normas mediante procesos predeterminados.

Bajo esta óptica, la consecuencia lógica, que se utiliza como principio instrumental e integrado del orden jurídico, sería que la autonomía no es libertad para hacer lo que se quiera, sino libertad para hacer lo que el ordenamiento jurídico impone a los órganos del Estado y, especialmente, a la administración pública. En ese tenor, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosas jurisprudencias en las que establece que los actos de autoridad para ser válidos deben estar correctamente fundados y motivados en los términos del artículo 16 constitucional.

Sin embargo, la dificultad de la aplicación del término autonomía se presenta en una zona de incertidumbre que lo caracteriza y se acentúa cuando quien lo aplica lo hace en una relación jurídica-política con otro ente. La primerísima cuestión con la que se enfrenta un operador es, tal y como sucede con otro concepto de condiciones similares como lo es el interés público,⁶⁴ que puede haber quien reclame cuando hay una transgresión a sus derechos por el ejercicio de la autonomía de los entes estatales. “La palabra autonomía jamás debe usarse para perseguir intereses que no sean auténticamente públicos”. Esta frase demuestra el amplio grado de indeterminación que puede tener el concepto de autonomía, ya que lo auténticamente público es una categoría histórica y axiológicamente determinada.

Ni tampoco puede aceptarse la invocación genérica de la autonomía para la gestión de los intereses que le son propios a cualquier órgano estatal para justificar la discrecionalidad en el empleo de sus recursos, en los términos del artículo 134 constitucional,⁶⁵ que en la praxis jurídico política plantea la discusión

⁶⁴ Escola, op cit.

⁶⁵ CPM. “Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los

entre autonomía y formas de control del presupuesto que ejercen los entes autónomos a través rendición de cuentas ante la Auditoría Superior de la Federación⁶⁶ o de la transparencia.⁶⁷

Lo expuesto permite establecer la primera cuestión que se pretende explicar: ¿cómo se relaciona la teoría de los principios generales del derecho con el concepto de autonomía? Para abordarla hay que determinar qué es la autonomía como concepto. De esta manera, si se toma en cuenta lo que sostiene Cassagne:

“En el lenguaje jurídico suelen confundirse muchas veces los principios con las normas. Esto obedece a la influencia que ha tenido en los juristas la

resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. ...”

⁶⁶ CPM. “Artículo 79. ...La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley...”

⁶⁷ CPM. “Artículo 6...A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información....”

concepción normativista del derecho que simplifica el fenómeno jurídico reduciendo el marco de las fuentes del derecho a la ley positiva”⁶⁸

Entonces, conviene determinar si la autonomía es un principio jurídico, un conjunto de competencias o una mera directriz política o ninguna de las anteriores y sólo es una condición formal para la existencia de un orden jurídico.

La segunda cuestión es: ¿cómo puede reducirse la zona de incertidumbre de la autonomía como concepto jurídico indeterminado a través de la teoría de los principios generales del derecho? Para analizarla resulta indispensable identificar (si los hubiere) los límites del sistema de normas en su pretensión de ser la única fuente de los contenidos de los conceptos jurídicos y determinar cómo es posible (si lo fuera) obtener objetividad en los principios del derecho.⁶⁹

B) La autonomía como principio jurídico.

La autonomía no está ni definida ni regulada en la Constitución Política Mexicana. Sólo está enunciada y atribuida a algunos órganos. La atribución es inconsistente y casuística⁷⁰. Sin embargo, en el debate jurídico-político este concepto se plantea como regulador de la conducta de los órganos estatales, se le atribuye un status deóntico y se utiliza para prohibir, obligar o permitir ciertas conductas.

⁶⁸ Cassange, op cit, pág. 25.

⁶⁹ Ambas cuestiones se revisarán en función al orden jurídico mexicano, lo que no implica desconocer que este sesgo puede conducirme a que alguna conclusión sea inaplicable en otras latitudes. No hay pretensión alguna de hacer una teoría general de la autonomía válida en todos los estados modernos sólo una conceptualización que sea útil como herramienta de análisis.

⁷⁰ Por ejemplo, el Artículo 3 constitucional, en la fracción VII, atribuye la facultad de autogobierno y amplios poderes en materia de elaboración de planes y programas de estudio, así como de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico con respeto a la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas a las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía. Sin embargo, estas entidades poseen diversas formas de organización jurídico-administrativas algunas son entidades del estado, organismos públicos descentralizados con régimen especial sin sujeción, salvo supletoriamente, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, otras son empresas de participación estatal y otras órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública, lo que ha producido las interpretaciones más diversas de la autonomía concedida y el grado en que debe ejercerse la misma, ya que el régimen jurídico y presupuestal cambia conforme a la forma de organización que se haya adoptado.

Si aceptamos que los principios del derecho son la causa y la base del ordenamiento porque son los soportes centrales de todo el sistema al cual prestan sentido⁷¹, entonces la autonomía es un principio jurídico en un Estado constitucional de derecho en el que existe la división de poderes y el federalismo o estado regional⁷². La autonomía es, con independencia del reconocimiento legal o jurisprudencial, el sustento de los valores de libertad y autodeterminación de dicha forma de Estado que impera en el mundo occidental.

El concepto de autonomía cumple múltiples funciones en el orden jurídico y en el lenguaje de los operadores jurídicos y se emplea para corregir y explicar las normas, especialmente las fiscales y presupuestales; para resolver los conflictos que plantean por la vía de la controversia y acción de inconstitucionalidad los sujetos públicos de las distintas instancias de gobierno y de las diversas funciones estatales; para elaborar interpretaciones extensivas de los términos excesivamente restrictivos o restrictivas de los términos excesivamente amplios, y para rechazar una interpretación que lo contradiga. Incluso, tal y como sostiene Cassagne, en la obra citada, la autonomía se utiliza como una verdadera garantía que puede invocar el particular frente a la Federación o el estado cuando considera que cualquiera de los dos órdenes de gobierno invadió la esfera del otro en su perjuicio.⁷³ Luego entonces si cumple con los fines que por su definición son atribuidos a un principio del derecho, la autonomía comparte esta categoría de enunciado jurídico y no es una mera norma.

⁷¹ Citando a García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Civitas, 1981.

⁷² En España al Estado regional se le conoce como el Estado de las autonomías. Este es un sentido distinto al que se le otorga en este trabajo al concepto (Herrero y Rodríguez de Miñón).

⁷³ Cassagne, op cit, pág. 44. CPM. "Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

Ahora bien, no basta con que se afirme que la autonomía es un principio jurídico, sino hay que determinar su tipología. En esta tarea es útil la clasificación de principio jurídico fuerte y débil.⁷⁴ El primero es aquel que forma parte del derecho *per sé* o *propio vigore* y el segundo se identifica por características formales y estructurales.

Bajo la perspectiva *ius* naturalista o mejor dicho no *iuspositivista*, los principios jurídicos fuertes están vinculados con los bienes humanos básicos o aquellos que se encuentran en la esencia del derecho y que conduce a darle a cada quien lo que le corresponde y que, según Rodolfo Vigo, en la terminología contemporánea se conocen como derechos naturales primarios y, por lo tanto, estos son válidos aunque no haya una decisión autoritativa que así lo reconozcan. La autonomía del individuo como sinónimo de libertad existen, aunque un orden jurídico determinado la desconozca, con lo que se relaciona con un derecho fundamental previo a cualquier organización política.

Los principios jurídicos débiles poseen funciones complementarias respecto a otras normas o principios más fuertes o más débiles, son constituidos por un acto humano y dependen de una decisión autoritativa. En otras palabras, son complementos para la interpretación de las normas que integran un orden jurídico determinado. La autonomía en la norma contribuye a dotar del alcance válido a una competencia otorgada.

Consecuente con esta clasificación, la autonomía de un sujeto público sólo es un principio jurídico fuerte en relación con el derecho constitucional o administrativo, cuando se utiliza de soporte dogmático y, por lo tanto, se emplea como una categoría para determinar su competencia o la validez de la actuación, pero carece de la fortaleza si pretende otorgarse como un bien humano básico, es

⁷⁴ Vigo, Luis Rodolfo. *De la Ley al Derecho*. Porrúa, México, 2013, pág. 88 y ss. Este autor en su pretensión de demostrar la absoluta incompatibilidad entre el iuspositivismo y los principios jurídicos fuertes, que postula la teoría jurídica actual representada por Alexy y Dworkin, hace una precisión sobre la diferencia entre los principios débiles y fuertes, en razón a la notoria vaguedad y ambigüedad que ha sido destacada por Carrió, Wróblewsky, Atienza, entre otros.

decir, si se considera que un sujeto público es autónomo por naturaleza. En este sentido, la autonomía concedida en un ordenamiento jurídico es un principio jurídico débil, ya que, como se ha explicado, es un concepto relativo y determinado históricamente en el marco de un ente-Estado, que puede existir o dejar de existir, según las circunstancias. Es fuerte sólo cuando se opone a otros entes públicos como medio idóneo para limitar la concentración del poder, que es el fin de la existencia de las autonomías en un Estado.

Sin embargo, esta postura es cuestionable desde una perspectiva sociológica (crítica del derecho) en la que la democracia es el fin natural de toda colectividad humana justa y es la única forma aceptable de aplicar el principio prudencial de la justicia. La autonomía es un principio fuerte en la medida que para estos enfoques la democracia no son un mero elemento formal, sino uno sustancial que justifica y legitima el derecho a la libre determinación de los individuos y las comunidades. Bajo esta visión, sin autonomía no se entiende la vida social justa.

Con base en una argumentación deductiva, similar a la que se emplea para demostrar la existencia de bienes humanos básicos, como la vida, la libertad y la propiedad, los defensores de la autonomía étnica o regional⁷⁵ convierten a la autonomía en un concepto jurídico esencial para legitimar su existencia como comunidad política, de tal forma que la diversidad cultural o étnica sería un bien comunitario básico válido, aunque carezca de una decisión autoritativa que lo reconozca. En ese sentido, los derechos de las comunidades indígenas tienen una existencia anterior al orden positivo vigente.⁷⁶ Este tipo de argumentación concede

⁷⁵ Chacón Hernández, David. *Democracia, Nación y Autonomía Étnica. El Derecho Fundamental de los Pueblos Indígenas*. Porrúa, México, 2009, págs. 31-42. Pereira Menaut, Antonio Carlos. *Política, Estado y Derecho*. Madrid: Colex, 2008. Este último autor hace una breve síntesis del significado de concepto de Constitución en la tradición occidental, haciendo énfasis en aquella que la considera una tabla de valores.

⁷⁶ CPM. "Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y

a la autonomía como principio una fortaleza que no posee en un Estado constitucional de derecho en el que la persona humana es el origen de todo derecho.

La autonomía es un principio jurídico fuerte si se parte de la idea que las colectividades humanas no son meras aglomeraciones de individuos, sino que son producto de una forma necesaria de ser del hombre. Así como el reconocimiento de la racionalidad y la libertad del otro es esencial para crear un diálogo que conduzca a dilucidar el contenido del derecho. La aceptación de que la autonomía de una comunidad política no es un mero convencionalismo o pacto social, sino un producto del devenir histórico de un grupo humano, con valores propios y distinguibles, es esencial en la integración del derecho en un estado constitucional. Sin embargo, no es justificable otorgar existencia a priori a una comunidad humana como elemento esencial para otorgar una autonomía constitucional, toda vez que esto implicaría la atribución de “vida” a los conglomerados con destino propio sobre la persona humana.

Por eso, la autonomía es un principio jurídico débil si ésta es una concesión del orden normativo establecido por los medios formales de la creación y extinción del derecho y, por lo tanto, puede disminuirse y aumentarse dependiendo de las circunstancias históricas y las condiciones políticas en una organización política.

El sentido del uso del término es diferenciado. En ocasiones en el texto constitucional se emplea como principio jurídico fuerte y esto sucede cuando en el artículo 39 constitucional se afirma que los estados que integran la Federación son libres y soberanos o débil cuando se vincula con facultades otorgadas a órganos para el cumplimiento de fines específicos como ocurre en las entidades

costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico...”

productivas del Estado con la rentabilidad de los recursos energéticos en los artículos 25y 27 de la Constitución⁷⁷.

C) La autonomía como directriz.

La autonomía, además de ser un principio jurídico es una directriz, es el resultado de la historia de las relaciones políticas entre los órganos estatales, determinados por función (parlamentarismo-presidencialismo) o por región (federalismo-estado unitario).

La evolución de este término está vinculada con la separación de funciones, derivada del dogma político de la división de poderes, la distinción entre poderes constituidos y constituyentes, la división del poder civil y militar; estatal laico y religioso; político-electoral y técnico administrativo y nacional, regional y subregional como garantías contra el autoritarismo o la tiranía que limitan libertad de los individuos o la autodeterminación de las comunidades.

La autonomía es un mandato político impuesto o consensuado, en todo caso, legítimo en la cultura occidental actual,⁷⁸ en la que lo deseable es que cada uno de

⁷⁷CPM. "Artículo 25. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar." y "Artículo 27. ... Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos."

los órganos que realizan las funciones del Estado sea recíprocamente independiente y posea autogobierno libre de cualquier interferencia en cuanto a su formación, funcionamiento y duración.

Hay que señalar que originalmente las funciones tradicionales del Estado eran la legislativa, la judicial y la ejecutiva, pero en el Estado de las autonomías se han agregado otras vinculadas con los órganos constitucionales autónomos que rompen con los equilibrios entre los sujetos que desarrollaban las funciones mencionadas y agregan entes públicos no subordinados a los poderes tradicionales transformando una atribución del Estado en otra función formal estatal y asignándole a un sujeto en exclusiva.

De esta manera, al control de la inflación y la emisión de moneda que eran atribuciones en cuyo cumplimiento intervenían directamente los Poderes Ejecutivo (Banco de México era un organismo público descentralizado) y el Legislativo, se les convierte en funciones del Estado, que se le otorgan a un órgano constitucional autónomo. Lo mismo sucede con las atribuciones en materia electoral, procuración de justicia, evaluación educativa, transparencia y acceso a la información, defensa de los derechos humanos, información geográfica y estadística, evaluación de las políticas sociales, telecomunicaciones y radiodifusión y la competencia económica.

La autonomía como mandato puede expresarse jurídicamente en forma orgánica-administrativa, financiera-presupuestal, de gestión y técnica. Entonces, el grado de autonomía de un ente público puede ser mayor o menor con respecto a otras organizaciones o a la organización a la que pertenece. Este grado deriva del régimen jurídico-político que lo rija, así como de las normas presupuestales, planeación, uso de recursos, rendición de cuentas, armonización contable, entre otras materias. En este sentido, la administración pública paraestatal existe en razón a que hay la necesidad de crear entidades con autonomía que tomen decisiones con base en criterios diferenciados con respecto a la centralizada por

⁷⁸ De Vergottini, op cit.

razones de oportunidad, eficiencia, objetividad e inmediatez. La misma argumentación es aplicable a la concesión de servicios públicos. En ambas situaciones, la autonomía se concede como una directriz política y un mandato de la forma en que deben llevarse a cabo las funciones del Estado para el cumplimiento de sus fines. Es una estrategia para aumentar la capacidad de respuesta del aparato estatal y la consecuente legitimación del mismo.

Desde 1976, año en que se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la tendencia ha sido el aumento de las autonomías políticas y administrativas, que es parte de la propuesta modernizadora para la mejora de la gestión pública y una vía para justificar la existencia del Estado en su conjunto. Este proceso de descentralización del poder se intensificó en México a partir de la década de los noventa del siglo pasado, con la creación de los órganos constitucionales autónomos y de aquellos con autonomía de gestión dentro de los poderes Legislativo y Judicial, como son la Auditoría Superior de la Federación⁷⁹ y el Consejo de la Judicatura Federal,⁸⁰ así como el reconocimiento de organismos con autonomía constitucional, que son, entre otros, las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les otorga el autogobierno⁸¹.

⁷⁹CPM. "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ... IV.... La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley..."

⁸⁰ CPM. "Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal... El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito."

⁸¹CPM. "Artículo 3... VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo

La autonomía, como una forma de ser de un grupo social para obtener una práctica correcta, es un concepto que ayuda articular un lenguaje jurídico, en atención a una operación determinada, y a darle sentido a la actuación de los entes públicos, gubernamentales y no gubernamentales, con relación al Estado, las comunidades y los individuos. La interacción equilibrada de los mencionados entes es el sustrato básico del buen gobierno en un Estado integrado por una pluralidad de autonomías. El crecimiento del poder la unidad de acción y decisión concentrada en el gobierno tiende a la dictadura o el autoritarismo y la dispersión del mismo a la pérdida de un proyecto compartido, que puede diluir a esta unidad en un mundo globalizado.⁸²

La relación entre la forma de dominación, llamada Estado, y el grupo de personas que la dirigen formalmente, identificado con el gobierno es variable, dependiendo del orden jurídico vigente, la acción de las fuerzas políticas y la capacidad de la sociedad civil y los individuos de hacer efectivas sus libertades. Si el Estado se identifica con el gobierno, la autonomía que gocen los entes públicos no gubernamentales será menor y si el gobierno se desempeña en un régimen poliárquico, la autonomía será mayor. “Este es el contexto propio para explicar qué naturaleza tienen las normas jurídicas, qué funciones cumplen, qué naturaleza tienen las autoridades, las instituciones, el Estado y la coerción”.⁸³ Las leyes en un autoritarismo será la expresión de una voluntad de poder y en una democracia el

especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere...”

⁸² De Vergottini, op. cit. “...La parte europea de la humanidad vivió, hasta hace poco tiempo, en una época cuyos conceptos jurídicos estaban totalmente marcados por la impronta del estado y presuponían al estado como modelo de la unidad política. La época de la estatalidad está ya arribando a su fin: sobre esto no corresponde derrochar palabras. Con ella desaparece la estructura íntegra de conceptos relativos al estado erigida por una ciencia del derecho del estado e internacional de carácter eurocéntrico, en el curso de un trabajo conceptual que duró cuatro siglos. El estado como modelo de la unidad política, el estado como titular del más extraordinario de todos los monopolios, o sea del monopolio de la decisión política, esa brillante creación del formalismo europeo y del racionalismo occidental, está por ser destronado. Pero sus conceptos perduran y ahora son vistos como clásicos, si bien el término clásico suena hoy al menos equívoco y ambivalente, por no decir irónico.”

⁸³ Bernal Pulido, Carlos. *Estudio introductorio. El concepto y la naturaleza del Derecho según Robert Alexy*. Alexy, Robert. Concepto y naturaleza del derecho. Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 25.

resultado de un consenso social. El orden jurídico en una dictadura será la preservación del *statu quo* o la imposición de uno nuevo; en un pluralismo político será las condiciones mínimas para el ejercicio de la libertad y la autonomía.

La autonomía facilita la comunicación, mediante la atribución de competencia a órganos especializados y el reconocimiento de la libertad, de las tres prácticas que se presentan en el derecho, que son, a saber, la creación de las normas (legislativa), su aplicación (ejecutiva y jurisdiccional) y su obediencia (procesos colectivos e individuales), puesto que cada una conlleva distintas reglas de interpretación, las cuales no son únicas, ni mucho menos definitivas y son llevadas a cabo por diferentes operadores jurídicos, en órganos que no tienen la exclusividad de las funciones estatales y que, en determinadas circunstancias, se ubican en el supuesto de ser gobernado como sucede en el juicio de amparo mexicano cuando se afecta la esfera patrimonial de un ente estatal y puede ser parte quejosa en el mismo.

La autonomía, desde esta perspectiva, contribuye a llevar a cabo el reconocimiento de la validez del derecho en un caso determinado y a explicar la forma en que se llevan cabo las dos prácticas distintas de aplicación de las normas jurídicas: la ejecutiva (procedimiento administrativo) y la jurisdiccional (el proceso). Este concepto permite distinguir cuando se presenta cada una de estas maneras de expresarse del derecho y separar los casos entre sí.

Las reglas de interpretación que se generan los procedimientos y procesos son regularidades ampliamente compartidas que pueden asemejarse a lo que T. S. Kuhn llamó paradigma científico⁸⁴ y variar en atención a los valores y principios imperan en un momento determinado, lo que permite distinguir, por ejemplo, entre los criterios imperantes por las épocas jurisprudenciales y clasificarlos. En este

⁸⁴ Vigo, Luis Rodolfo. *Interpretación Constitucional*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004, págs. 203-233. Este autor analiza “cierto” modelos desde los cuales se describe, prescribe y critica a la interpretación jurídica, con lo que analiza las regularidades mencionadas en la práctica. Los paradigmas son: dogmático o racionalista; irracionalista o arracionalista, político o negativista, herculaneo, procedimentalista, dialéctico, hermenéutico, analítico y prudencial-retórico.

sentido, el dogma de la división de poderes o de la separación de las funciones del Estado es una forma de legitimar intencionalmente la acción colectiva para limitar la libertad de las personas y es una directriz compartida, que permite la normalidad del orden jurídico, es decir, el respeto del mismo. La obediencia al poder político no deriva sólo de la imposición de una norma, sino que es el ejercicio responsable y cooperativo de la autonomía.

D) La autonomía como norma jurídica.

La autonomía es principio jurídico, directriz y además es un supuesto normativo, que no necesariamente se expresa en una forma de juicio hipotético adicionado con una relación de imputación: A debe ser B, sino es B entonces S, en donde S es sanción. La norma también se manifiesta como una potestad o una facultad de hacer o no hacer a conveniencia del sujeto que la goza. La norma jurídica no se reduce a ser un lenguaje imperativo.

“Si comparamos la variedad de tipos diferentes de normas jurídicas que aparecen en un sistema moderno... con el modelo simple de órdenes coercitivas... brota una multitud de objeciones. Es patente que no todas las normas ordenan hacer o no hacer algo... Es obvio que las normas jurídicas, aun cuando se trate de leyes, que son normas deliberadamente creadas, no son necesariamente órdenes dadas a otros...”⁸⁵

En principio, la autonomía es un poder concedido a un sujeto público estatal, a través de facultades expresas o implícitas que conforman una competencia, que tiene como uno de sus rasgos característicos la obligatoriedad. De ahí que el ente estatal que actúa en exceso o defecto de la competencia atribuida puede ser sancionado tanto en forma abstracta como concreta, es decir, en los derechos patrimoniales o funcionales del órgano (régimen patrimonial o de atribuciones del

⁸⁵ Hart, H. L. A. *El Concepto de derecho*. (Genaro R. Carrió trad.). Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, pág. 33.

Estado)⁸⁶ o en los derechos de los sujetos que expresan la voluntad del órgano (régimenes de responsabilidades de los servidores públicos)⁸⁷. La norma jurídica que atribuye facultades no es la formulación de una simple orden coercitiva, sino adquiere ese carácter en forma refleja o relacionada con otras normas o reglas de referencia.

Lo anterior, explica que la autonomía se exprese en la norma jurídica en dos dimensiones: el fáctico (la normalidad), la eficacia en su cumplimiento, y el formal (la normatividad), la positividad o la emisión por una autoridad competente. Esto es importante señalarlo en razón a que la formulación del concepto de autonomía en la norma se presenta como un tipo ideal, enunciando rasgos característicos, que cuando se contrasta con la realidad, lo que efectivamente sucede cotidianamente, se destacan las diferencias de lo fáctico con la fórmula lingüística.

La autonomía como principio jurídico crítico, aquel que permite revisar el alcance de una norma, es el elementoparamétrico para determinar la validez del derecho con base en valores. Este uso del concepto de la autonomía, vinculado con la competencia asignada a un órgano, permite la corrección de la norma, cuando esta se aleja de sus contenidos pretendidos y, por lo tanto, pudiera ser expulsada del ordenamiento jurídico a través de la interpretación judicial o administrativa o la

⁸⁶ CPM. “Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...” y “Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

⁸⁷ CPM “Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

actividad legislativa o jurisdiccional derogatoria y abrogatoria⁸⁸. Un axioma del Estado de derecho es que la coerción del ente-Estado sólo se debe presentar cuando válidamente los hechos no correspondan a la normatividad vigente conforme a la operación jurídica que realice alguno de los órganos competentes para ello.

El otorgamiento de una autonomía o su reconocimiento permite que la valoración de la norma positiva la lleven a cabo diversos sujetos jurídicos con base en un control lógico formal de los significados de la misma. Esto conduce a la noción de autogobierno que consiste en que los entes que gozan de cierto grado de autonomía pueden válidamente regular sus relaciones internas y externas utilizando interpretaciones que hagan de la norma conforme a las directrices políticos-sociales imperantes. Estas serán definitivas en los términos que establezca el orden jurídico en su conjunto (cosa juzgada, acto consentido, acto consumado, acto definitivo o no combatible, entre otros)⁸⁹.

⁸⁸ CPM“Artículo 72.Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:...F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.”; “Artículo 105... Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos...”, y “Artículo 107...fr. II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente. Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria...”

⁸⁹ Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 129.Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión: I.Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos; II.Continúe la producción o el comercio de narcóticos; III.Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; IV.Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario; V.Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; VI.Se impida la ejecución de campañas contra el

La autonomía como norma consiste en que ésta existe únicamente por la circunstancia de ser formulada en un ordenamiento jurídico, ya que genera la posibilidad ideal del autogobierno, sin que sea trascendente que se ejerza efectivamente en la realidad o que sea absolutamente congruente en términos lógicos o validada por los órganos estatales del Estado competentes.

E) Discreción y autonomía.

La primera cuestión planteada en este capítulo, derivada de que la autonomía es un concepto jurídico indeterminado, consiste en responder ¿cómo se relaciona la teoría de los principios generales del derecho con el concepto de autonomía? Un acercamiento inicial es afirmar que la autonomía es un término que se puede apreciar como principio jurídico (valorativo), directriz (fines) y norma (ideal), por lo que, según la función lógica que desempeñe en un proceso de interpretación o al sentido que le otorgue un operador jurídico específico, la aplicación del mismo varía. Entonces, la ponderación que se haga de estos tres aspectos puede conducir a conclusiones distintas, aunque la norma jurídica y los hechos sean

alcoholismo y la drogadicción; VII.Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense; VIII.Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico; IX.Se impida el pago de alimentos; X.Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional; XI.Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad; XII.Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión; XIII.Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social.

similares o idénticos, lo que incluso puede ser motivado por razones ideológicas o siguiendo un interés legítimo.

La relación del concepto es instrumental, lo que explica que cuando se utiliza como principio jurídico esta función sea una manera de determinar los alcances de la autonomía de un ente público. La norma constitucional dispone: “no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación” que es el principio rector de la división de poderes y se ha interpretado en forma flexible, lo que ha posibilitado que los poderes puedan llevar a cabo las funciones que en principio corresponden a otro de los poderes⁹⁰. Sin embargo, el proceso deliberativo en el que se usa el concepto autonomía puede ser más amplio y dar motivo a la interpretación del grado de flexibilidad de dicha división.⁹¹

⁹⁰(Tesis P./J. 78/2009, 2009) “DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.”

⁹¹(Tesis P./J. 111/2009, 2009) “DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden

La relación del concepto con la norma es complementaria, ya que este principio jurídico no es el único elemento que se toma en consideración en el proceso de determinar la extensión de la autonomía de un ente público. Así, el principio “no puede depositarse el poder legislativo en un individuo” debe interpretarse tomando en cuenta las excepciones que las normas establecen o la efectividad del gobierno que no sería factible sin la facultad reglamentaria del presidente.

La relación del concepto con el órgano es esencial, ya que como principio jurídico garantiza que cualquier operador jurídico titular del mismo en el ejercicio de su función siempre tenga cierto grado de autonomía, que es lo que justifica su existencia (no es una actividad que pueda ser desarrollada por un artefacto con inteligencia artificial) y otorga a su acción y decisión peso, valor y sentido en el conjunto de órganos del Estado. Esto significa que todo actor público goza de discrecionalidad en el cumplimiento de la competencia asignada por dos causas: las facultades explícitas requieren de implícitas para ejercerse y la norma que concede potestades enuncia principios de actuación.

Lo anterior es, entre otras causas, la razón de que haya puntos de intersección entre los principios del derecho y la discrecionalidad que poseen los operadores jurídicos, cuando deciden sobre cuestiones técnicas, la ambivalencia del lenguaje, los conceptos abiertos, la oportunidad de la actuación, la valoración de las circunstancias, entre otros elementos que originan la existencia de disyuntivas en la aplicación del derecho.

jurídico nacional. Por otro lado, ha aceptado que el Constituyente local establezca funciones a favor de un determinado Poder, que en términos generales corresponden a la esfera de otro, siempre y cuando se ajuste a lo así consignado expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas. De lo anterior se deduce que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno u otro de los Poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar su buen funcionamiento. En este tenor, si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes de la entidad federativa respectiva, tal situación transgrede el principio de división de poderes que encuentra justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de sus tres Poderes y no para entorpecer su desempeño.”

Por ejemplo, Riccardo Guastini⁹² identifica algunas fuentes del arbitrio de los jueces que derivan de la autonomía propia de la autonomía jurisdiccional:

“ ...

1. *La identificación de los principios: aquéllos que no son expresamente precalificados como tales por la misma autoridad normativa que los ha formulado.*
2. *La interpretación de las disposiciones que se supone expresan principios.*
3. *La “concretización” de los principios, es decir, su aplicación a casos concretos*
4. *La construcción de los principios: los no expresos.*
5. *La ponderación de los principios, especialmente de los principios constitucionales.*
6. *La interpretación (no de los principios mismos, sino) de las disposiciones normativas que giran en torno a ellos.*
7. *La elaboración, por parte de la jurisprudencia constitucional, de la categoría de los principios supremos absolutamente inmodificables, así como la identificación de los principios supremos mismos.”*

La relación de los principios del derecho con el ejercicio de la autonomía explica la necesidad de identificar directivas de interpretación constitucional tales como: optimizar la fuerza normativa de la Constitución, considerarla como sistema, dar prioridad a la unidad del ordenamiento jurídico, contribuir a la máxima funcionalidad del régimen político, consolidar los valores constitucionales, atender a las consecuencias sociales, promover la fidelidad no estática al poder constituyente, darle estabilidad relativa a las decisiones interpretativas,

⁹² Guastini, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pág. 126.

fundamentar apropiadamente las decisiones y contribuir al esfuerzo coordinador del derecho constitucional interno con el derecho comunitario.⁹³

Estas directrices están centradas en la actuación de los poderes judiciales, pero son útiles para los otros sujetos que aplican el derecho e incluso para quienes lo crean y obedecen. Estas orientaciones tienden a la unidad en la diversidad de fuentes de poder social propias de una Estado de las autonomías.

La existencia en sí misma de este tipo de Estado es un reconocimiento que el operador jurídico cuenta con discrecionalidad en el momento en que decide la forma de acatarlas, es decir, determina la mejor solución jurídica posible para lograr que haya, por ejemplo, estabilidad relativa de las decisiones interpretativas (jurisprudencia obligatoria) o consolidación de los valores constitucionales (democracia, laicismo, transparencia, supremacía constitucional, entre otros).

La autonomía es entonces un concepto estructural en lo que se refiere a la división de poderes, el federalismo, el municipio libre, la descentralización, la desconcentración y las facultades discrecionales, toda vez que es el principio de la actuación de los entes estatales, cuando aplican el derecho como norma y cuando se relacionan entre sí.

El uso de demás principios jurídicos en la interpretación del derecho como norma provoca que el ejercicio de la autonomía que se otorga a los órganos estatales pueda ser diferente a pesar de que haya identidad de atribuciones o que se ubiquen en un plano de igualdad. Esto se demuestra con la coexistencia de jurisprudencias obligatorias emitidas por órganos jurisdiccionales distintos y la necesidad de establecer un procedimiento para resolver las contradicciones que pueden surgir entre ellas.⁹⁴

⁹³ Vigo, Luis Rodolfo. *Interpretación Constitucional*. Op cit, págs. 105-191.

⁹⁴ CPM "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:... XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten

Incluso, las normas que establecen la competencia, que pretenden ser objetivas y cerradas, abren la posibilidad a que haya interpretaciones respecto a la manera en que deben entablarse válidamente las relaciones entre los distintos órganos que integran un Poder de la Federación, tal y como sucede con el judicial, o entre los órganos que pertenecen a distintos poderes.⁹⁵

tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción. Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;...”

⁹⁵ “AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ES COMPETENTE PARA EVALUAR EL SISTEMA DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ÚNICAMENTE EN CUANTO A LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE FISCALIZADO, EN EL EJERCICIO FISCAL QUE CORRESPONDA. Si se tiene en cuenta, por un lado, la atribución de la Auditoría Superior de la Federación para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales y, por el otro, la autonomía del Poder Judicial de la Federación, dentro del cual existe el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración, control y vigilancia (salvo tratándose de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral), al que en forma exclusiva se le ha encomendado lo relativo a la carrera judicial, es indudable que frente a dicha autonomía y especialización el órgano de fiscalización no tiene competencia para, so pretexto de revisar los programas federales, examinar rubros relativos a los criterios, directrices y decisiones inherentes a la carrera judicial, esto es, para revisar las actividades propias de dicho Consejo para cumplir con sus facultades, pues de hacerlo así realizaría una intromisión indebida en el ámbito de competencia del Consejo y, por tanto, se vulneraría el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la atribución de la Auditoría Superior de la Federación debe guardar proporcionalidad con el objetivo buscado, es decir, verificar si se cumplieron los programas federales en cuestión en relación con el uso de recursos públicos, de acuerdo al ejercicio fiscal de que se trate, esto es, si dichos recursos se destinaron en la forma que se estableció en el presupuesto de egresos correspondiente y llevó a la consecución de sus objetivos, sin que pueda incidir en las facultades propias del Consejo. Esto es, la Auditoría Superior de la Federación tiene atribuciones para solicitar información relacionada con el cumplimiento de los objetivos del referido programa, pero limitada sólo a verificar si ello se hizo bajo los

La multifuncionalidad lógica del concepto de autonomía -otorga discrecionalidad a la voluntad del titular de un órgano público durante la operación jurídica, crea intersecciones entre dos competencias que se relacionan y legitima la acción independiente de los órganos formales del Estado- permite que sea válido afirmar que una forma del ejercicio de la misma es la facultad de elegir la opción más conveniente dentro de la legalidad o norma dada, siempre y cuando se pretenda lograr la eficiencia administrativa o la solución más justa. Estas dos últimas funciones del derecho se basan en la aplicación e interpretación de principios jurídicos.

Esto ocasiona que sea frecuente que el objeto del control de la legalidad sea la determinación si hubo un ejercicio correcto de la autonomía concedida implícitamente en la competencia o en el proceso de interpretación y se proceda a revisar si la actuación no excedió la competencia atribuida o en la apreciación autónoma de los principios jurídicos. La declaración de incompetencia o de la nulidad de la actuación es una limitación de la autonomía de un órgano del Estado que emitió el acto sujeto a revisión.

El acto de gobierno no verificable por otro órgano del Estado tiene un mayor grado de autonomía en dos sentidos: quien lo emite no tiene ataduras jurídicas y el

indicadores aprobados en el presupuesto del año respectivo, es decir, a su gestión financiera en el periodo que corresponde a una cuenta pública.” Tesis Aislada. Novena Época. Registro: 167572. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: P. XXV/2009. Página: 16.

(Tesis: P. XXVI/2009, 2009) “AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. INFORMACIÓN QUE PUEDE SOLICITAR AL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS RESPECTO DEL SISTEMA DE CARRERA JUDICIAL. Conforme a las atribuciones constitucionales y legales de la Auditoría Superior de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, la información que aquélla solicite respecto del sistema de carrera judicial no puede versar sobre el propio sistema, desligado de los programas que en forma concreta señaló el Consejo que realizaría en un determinado ejercicio fiscal y bajo los indicadores aprobados en el presupuesto de egresos, con lo que pretenda revisar los propios criterios de ingreso, promoción, escalafón, capacitación, sanción y todos aquellos elementos integradores del sistema de carrera judicial, en razón de que su desarrollo es una atribución constitucional especializada que corresponde ejercer al Consejo de la Judicatura, sin la injerencia de otro Poder. De ahí que corresponda al propio Consejo determinar en cada caso y bajo los criterios generales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la información que debe proporcionar a la Auditoría Superior de la Federación.”

contenido del mismo es amplio. Esto contrasta en el acto administrativo que, por definición, es revisable. En un Estado de las autonomías, la tendencia es la reducción de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo y la atribución de esa facultad a otros poderes o a órganos constitucionales autónomos, limitada por la existencia de un sistema jurídico internacional y la interpretación conforme a los tratados que contienen derechos humanos.

La multifuncionalidad referida explica que subsista una zona de incertidumbre en el concepto de autonomía, que sólo se acota con su ejercicio y la confrontación del resultado del mismo con la acción de otro ente autónomo, expresada en la reducción de los actos de gobierno, no verificables. Por ejemplo, todo acto legislativo, incluso la reforma constitucional, para ser legítimo debe superar satisfactoriamente el control básico de ser considerado necesario por el órgano que lo debe aplicar y quien lo debe obedecer, ya que si fuera arbitrario, lo contrario a lo esperable, la autoridad administrativa puede eludir su aplicación en la medida de lo posible y el obligado lo combatiría utilizando como parámetro de validez el derecho convencional y se abriría el debate sobre la posibilidad de declarar inválidas las reformas constitucionales con base en lo dispuesto en los tratados internacionales.

La zona de incertidumbre se reduce con base en un proceso de revisión de la congruencia de actuación propia de los entes públicos, es decir, el ejercicio de la autonomía no puede ser contradictoria con respecto al contenido del principio jurídico del autogobierno, que es cumplir con los fines del ente y la necesidad de subsistir como entidad autónoma, ni contravenir la axiología y directrices que contiene la competencia concedida o la razón de su existencia.

La persistencia de un ámbito de valoración sujeto a la discrecional de la voluntad provoca que haya por lo menos dos posibles interpretaciones válidas del principio de autonomía ante un mismo hecho. Estas interpretaciones, paradójicamente, pueden ser postuladas por entes públicos pertenecientes al Estado, pero ubicados

en distintos órdenes de gobierno (federalismo) o en posiciones política-ideológicas contrapuestas (gobierno compartido o dividido) e incluso controvertirse en una controversia formal. El problema se puede plantear enunciando cuál de las valoraciones es correcta y si alguna de ellas es correcta en forma absoluta, la otra tiene que ser incorrecta. La dificultad en la resolución de este dilema es mayor en la medida que el concepto de autonomía en las comunidades políticas tiene un contenido histórico o cultural insoslayable, como sucede en las naciones pluriculturales.⁹⁶ La autonomía y el ejercicio discrecional de la misma es una garantía de la consolidación del pluralismo jurídico-político y la poliarquía.

F) Autonomía y poder.

El recurso creciente de acudir a los principios jurídicos en el proceso de la interpretación de las normas, a que se refiere Rodolfo Vigo,⁹⁷ pudiera ser útil para acotar la zona de incertidumbre del término autonomía sólo si permitieran responder a la pregunta: ¿por qué debo obedecer a una entidad que reclama para sí un derecho de imponer un orden determinado en un territorio, una función o una atribución estatal?

Sin embargo, enfrenta el gran escollo de su ubicación como un tema eminentemente político, es decir, se vincula directamente con la definición de quién debe gobernar y quién debe obedecer y, por lo tanto, la búsqueda de un

⁹⁶CPM“Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico...”.

⁹⁷ Vigo, Luis Rodolfo. *El lusnaturalismo actual*. De M. Villey a J. Finnis. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. Fontamara, México, 2007, págs. 200 y ss.

principio jurídico en esta materia corre el riesgo de reducirse a generar una certidumbre básica consistente en que la autonomía sólo sea una condición formal que garantiza la existencia de un orden jurídico auto-regulado, pero nada o poco contribuye a determinar las causas legítimas de su existencia, la extensión de las facultades, el contenido de las mismas, los límites con respecto a otros sujetos con derecho al autogobierno, entre otros aspectos. La autonomía sería un principio jurídico débil, procedimental y no un bien básico de toda comunidad política, sujeto público o función estatal. No hay una teleología del poder a partir de un derecho a existir con base en una autonomía natural.

La autonomía es un concepto técnico-jurídico que se somete a una permanente limitación entre los órganos que se integran en una unidad de acción y decisión que reclama para sí la dominación política en un territorio, pero no legitima la existencia de ninguno de los entes no Estado. No sirve para explicar las razones de la obediencia política, sino la forma que ésta asume cuando el poder se distribuye en varios centros para su ejercicio.

El concepto de autonomía no ayuda a identificar los elementos objetivos que determinan la existencia de una autonomía política constitucional, sino que acompaña a su aparición que deriva de las circunstancias político-históricas que prevalezcan en un momento determinado, es decir, es un término que los grupos e individuos interesados en la creación de una autonomía dentro del ente Estado utilizan para justificarla. Es un concepto ideológico.

Entonces, las preguntas que se plantean son: ¿existe un derecho a ser autónomo con anterioridad a la existencia de ese status?, ¿la autonomía es un derecho concedido o reconocido?, ¿Una entidad de un estado compuesto tiene derecho a existir previo al pacto que origina al mencionado Estado?, ¿La división de poderes y consecuencias políticas son elementos esenciales del Estado moderno? Estos cuestionamientos muestran la complejidad de la relación entre la autonomía y el poder político.

Los principios jurídicos enunciados incondicionadamente sin sujeción a hechos concretos y que confieren identidad axiológica al ordenamiento sólo pueden ser válidos si se utilizan con una función legitimadora de una postura política que pretende imponer una forma determinada de dominación o gobierno. Sólo acotan la zona de incertidumbre del concepto autonomía desde una perspectiva ideológica. En un Estado de las autonomías existe un sustrato compartido básico propio del Estado constitucional del derecho, que da sentido y unidad de dirección al ejercicio de la multiplicidad de competencias estatales y atribuciones públicas a entes semi-gubernamentales o privados.

Una dominación política sustentada en el principio de pluralidad autonómica en los que los valores occidentales de la modernidad no imperen reproduce una sociedad tribal o medieval, con comunidades orgánicas que reclaman para sí un destino o fin inevitables.

G)Autonomía y positivismo jurídico.

Riccardo Guastini⁹⁸ propone una metodología para el empleo de los principios jurídicos vinculada con el arbitrio jurisdiccional y considera que desde la primera operación de identificación de los principios hay una actividad discrecional, en razón de que los mismos están contenidos en el orden jurídico con diferentes expresiones formales, al grado que estas operaciones son uno de los principales problemas del positivismo, cuando una norma vigente remite expresamente a respetar los límites de los principios fundamentales. En esta posición teórica, la norma no es una mera referencia formal.

Lo dicho conduce a reconocer que no cualquier interpretación de las normas necesariamente es válida, puesto que si bien es cierto que hay un significado múltiple en la enunciación de la regla de conducta, ésta por lo menos tiene uno

⁹⁸ Guastini, op cit.

previo a la operación de aplicación (el derivado de la interpretación auténtica del legislador) y con ello no hay discrecionalidad absoluta del operador.

El mismo sentido lógico se puede aplicar al principio jurídico al momento de expresarlo concisamente en un caso. La autonomía puede concebirse de diversas maneras en la zona de incertidumbre a la que me he referido, pero nunca puede utilizarse para desaparecer a alguno de los entes públicos que la exigen, ni para justificar el exceso de las facultades que la establecen. En toda resolución de un ente público, quien la emite lo hace bajo el supuesto de respeto a la norma positiva y al Estado de derecho, en la que no suele reconocerse la zona de incertidumbre, sino que se plantea como una solución única y justa para efectos de fortalecer el carácter de obedecible que todo acto de autoridad posee.

El ente autónomo concibe sus actuaciones válidas y con un sentido único y absoluto con respecto a las normas que lo rigen y los principios jurídicos que lo justifican. El proceso de integración de la voluntad autónoma y las discrepancias o contradicciones surgidas en el mismo pasan a un segundo plano, en todo caso se utilizan en la legitimidad de una actuación, cuyo sentido se obtuvo a través del debate público-racional, imparcial, objetivo e independiente. Una vez ejercida la autonomía, la revisión corresponde a otro órgano autónomo o es definitiva, pero no puede ser sustituida arbitrariamente por el emisor, so pena de reducir su fuerza valorativa, directriz o normativa.

Esta postura puede inscribirse en la tesis de la naturaleza dual del derecho de Robert Alexy, quien le atribuye a éste dos dimensiones: una real o fáctica y una ideal o crítica. La autonomía real es la que efectivamente se ejerce y la ideal la que pudiera ser. Ambas se dimensionan con la actualización de facultad discrecional concedida, es decir, el operador jurídico concreto es el que decide qué aspecto de la norma se convierte en hecho un hecho o sustento de una acción de la autoridad. Por ejemplo, no todas las personas que pueden contraer

matrimonio lo hacen sólo aquellas que deciden hacerlo actualizan el derecho que regula esta institución.

Sólo lo extremo, lo que atenta contra la existencia misma de la autonomía real o ideal de un sujeto, de una función o de una forma de ordenar las normas con respecto a los hechos, hace surgir el derecho de los operadores jurídicos a iniciar un proceso de corrección de la actuación de un ente autónomo con base en la formulación del ideal del principio de su autonomía, que, en su caso, debe concluir con un posicionamiento sobre lo valioso del comportamiento y la correspondiente expulsión del ordenamiento.

Entonces, no todos los hechos jurídico son revisables válidamente bajo el principio jurídico de la autonomía ideal, con lo que la zona de incertidumbre no es tan amplia como la plantearía el escepticismo o el formalismo lógico radicales de corte kelseniano, es decir, los principios jurídicos reducen el número de posibilidades de interpretación de una norma y tienen una funcionalidad para evitar los extremos nocivos que pueden atentar contra los principios jurídicos básicos fuertes como la vida, la libertad, la identidad cultural, entre otros.

H) La autonomía pública.

¿Existe algo que sea absolutamente correcto en esta materia, como se plantea con la teoría de los derechos humanos?, ¿Existe algo idealmente absoluto que sirva de parámetro para medir la validez de un orden jurídico positivo? Con esta pregunta, el problema se traslada a la construcción del concepto crítico del principio jurídico útil para medir la auténtica autonomía ideal de los entes públicos gubernamentales y no gubernamentales.

A la autonomía relacionada con la comunidad política la llamaré autonomía pública. En principio, hay que señalar que la elaboración teórica de este concepto involucra a la autonomía moral y a la democracia. En un extremo se ubica el

derecho del individuo a comportarse conforme a su propia razón práctica y en el otro la búsqueda del interés público con base en el principio de igualdad.

El concepto de autonomía pública en la modernidad se edifica a partir del reconocimiento del derecho a la igualdad en las libertades subjetivas y en la garantía de este derecho que es el interés público primario. Este concepto, que es de inspiración liberal, ha sido rescatado por John Rawls con las propuestas de posición originaria y el velo de la ignorancia, de los bienes primarios y la prioridad de la libertad, las cuales legitiman el actuar del poder social con independencia de los individuos que lo integran, precisamente porque éstos pueden, a través de un equilibrio reflexivo desarrollado por personas libres e iguales en condiciones de imparcialidad y con base en la razón, lograr un acuerdo apropiado sobre la forma, contenido y alcances de la autonomía pública.

En términos kantianos, la razón práctica que tiene los individuos no requiere demostración, toda vez que es evidente que todo hombre la posee debido a la existencia del pensamiento y sus consecuencias. En este sentido, la autonomía individual o libertad es un axioma verdadero que no necesita demostración alguna. En contraste, lo que sí requiere demostración es la existencia de una autonomía pública sobre los derechos de los individuos. La autonomía pública existe en atención a que los individuos requieren que haya un sujeto que garantice los bienes primarios, por lo tanto, el buen gobierno se convierte en un elemento esencial para la legitimación de la autonomía pública. Sólo debe existir una colectividad, en un Estado constitucional de derecho, si garantiza los derechos de la persona humana.

Tomando en cuenta esta argumentación, puedo afirmar que por lo menos existe un derecho absoluto en la creación y subsistencia de una autonomía pública y consiste en el respeto de la igualdad de circunstancias para repartirse la garantía de los derechos y deberes básicos de las personas en las sociedades en la que se integran, por lo que un sujeto público autónomo existe sólo en la medida que otro

acepta su autogobierno y, eventualmente, lo tolera, porque lo considera útil en la garantía de los bienes primarios. Esta es la condición indispensable para la existencia del Estado de las autonomías.

En esta perspectiva, el defecto en el respeto del derecho a existir de un sujeto con autonomía pública es una incorrección absoluta y, en términos kantianos, sería una carencia o ausencia de derecho, puesto que se afectarían las condiciones indispensables a través de las cuales el arbitrio de un ente puede coincidir con el arbitrio de otro, con lo que se violaría la ley universal de la libertad, ya que nadie puede asentir en el ejercicio de la autonomía pública expresada en normas que vulnere la autonomía moral del individuo o, en el caso, el decidir de un sujeto público que ha adquirido autonomía.⁹⁹

La autonomía pública, en términos formales, es la posibilidad de los individuos iguales y libres de expresarse en forma colectiva mediante procesos de diálogo público y racional. En términos sustanciales, este concepto se relaciona con el hecho que los individuos aceptan que existe algo superior a su interés particular, llamado el interés público.

Héctor Jorge Escola propone el concepto de interés público siguiente:

“El interés público es el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses

⁹⁹ Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta, quinta edición, 2008, pág 148 y ss. Este autor, con base en las ideas de Kant, trata de clarificar las razones por las que la autonomía privada y la pública se presuponen mutuamente, con lo que la autonomía pública no sólo procede de la obligatoriedad fáctica, sino de un concepto crítico ideal, que es la libertad.

individuales que se le opongan o le afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos”¹⁰⁰

Este concepto parte de la autonomía de la razón práctica individualista y, por lo tanto, concluye que es la expresión de un consenso de un grupo social determinado. Es una definición formal y carente apriorísticamente de contenido. Con lo que se retorna a la cuestión original planteada: ¿es posible la existencia objetiva de un absoluto en relación con el principio jurídico de la autonomía?

La respuesta es no, puesto que si bien es cierto que la zona de incertidumbre de la autonomía como principio jurídico está acotada absolutamente por el concepto crítico derivado de la atribución de la libertad al individuo. El respeto a la autonomía de las personas es un límite lógico formal derivado de la teoría de los derechos humanos. El contenido concreto y determinado de interés público es histórico y relativo, puesto que depende de la valoración que| asuma algún operador del derecho en su labor de creación, aplicación u obediencia en una época y bajo ciertas circunstancias.

El alcance del interés público como concepto jurídico que permita imponerse al individual, además, es revisable, en un Estado constitucional de derecho, en caso de divergencia, en cuanto a los contenidos axiológicos, a través de los distintos procedimientos formales para la solución de controversias con base en los principios de Estado de derecho, supremacía constitucional y garantía jurisdiccional de la misma.

Dentro del concepto crítico y normativo o fáctico, no hay respuesta absolutamente correcta o incorrecta respecto al grado de autonomía ideal o lo que es la auténtica autonomía, sino que el contenido de la misma se determinará en el caso concreto a través de los medios a disposición de los agentes competentes e interesados.

¹⁰⁰ Escola, op cit, pág. 249 y ss.

En un Estado plural el proceso incluye a varios entes autónomos de distinta naturaleza, origen y régimen jurídico.

La actividad de formación del sentido y alcance de las autonomías que se conceden es compartida por los operadores jurídicos en momentos simultáneos o sucesivos, siendo sólo teóricamente la instancia última el juez constitucional, en la normalidad jurídica, y el constituyente o poder soberano, en los momentos de excepción. Este proceso conlleva una ponderación entre diversos principios jurídicos y una interacción lógica con las normas que se encuentran en torno a éstos, que eventualmente concluyen en otra norma, una regla de referencia, una determinación política-administrativa o una jurisprudencia, que otorgan un sentido válido al término de autonomía.

En un esfuerzo por superar las antinomia, que surgen eventualmente, se acude a las constituciones, vigentes o históricas, para ubicar los valores que integran el interés público, que legitima la existencia de la autonomía, y, en un intento de crear teorías generales, se identifican denominadores comunes como construir la unidad nacional, promover la justicia social, consolidar la paz interior, proveer la defensa común, garantizar los bienes primarios, entre otros.

Estas finalidades parecen resumirse en un propósito de bienestar general, que no puede valorarse como tal en abstracto, sino en concreto en donde los intereses privados pueden confundirse con los públicos y viceversa. Una parte sustancial del buen gobierno corresponde al éxito que un grupo obtenga en la elaboración, difusión y recepción social de estos denominadores comunes y sin ellos un Estado cimentado en entes autónomos no es factible.

El concepto de autonomía, que lleva a cabo funciones lógicas de principio jurídico, directriz y norma, es un supuesto básico absoluto para demostrar la existencia de un sujeto público, ya que es lo que explica su derecho a auto-gobernarse. Esta es la zona de certeza del concepto que permite edificar la legitimidad de los órganos

públicos territoriales, funcionales y corporativos, gubernamentales y no gubernamentales.

En contraste, si se pretende argumentar que el contenido del principio jurídico de autonomía es objetivo en términos absolutos e identificable con base un concepto finalista, como lo es el interés público, este camino conduce a la formulación de conceptos formales que es un método que no reduce significativamente la zona de incertidumbre de lo que debemos entender por autonomía o justifica la existencia una forma de pensar única y excluyente, lo que es contrario a un Estado de las autonomías, cuyo supuesto básico es la tolerancia y el respeto a los derechos del otro.

De ahí que la autonomía pública como principio jurídico sea insuficiente para juzgar de correcta e incorrecta la actuación de un sujeto público y deba ponderarse con otros principios en el momento de la creación, aplicación y obediencia del derecho, que son las formas de operación jurídica. La autonomía pública es la base jurídica y política del pluralismo y el buen gobierno en un Estado constitucional de derecho, pero su contenido no está definido apriorísticamente, sino que se delinea con el debate racional-abierto.

I) A manera de conclusiones.

La primera, la determinación de los alcances y contenidos de la autonomía constitucional, normativa, administrativa, operativa, de gestión, financiera, entre otras, es el elemento en que basan su existencia y actuación los entes públicos, gubernamentales y no gubernamentales, y el origen de la oposición que eventualmente el gobernado puede asumir frente a la administración pública o a los particulares que realizan funciones de autoridad.

Segunda, el contenido de la autonomía no proviene de un ejercicio deductivo, sino de un proceso de diálogo crítico entre los entes que se presentan como autónomos y que exigen de otros entes un trato, por lo menos, igualitario.

Tercera, la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que tiene una zona de certeza y una de incertidumbre. La certeza proviene de la ley y de una interpretación positivista de la misma, que si bien es cierto no explica la totalidad del fenómeno autonómico, si acota la zona de incertidumbre. Esta última proviene de que la autonomía no está ni definida ni regulada absolutamente en la Constitución Política Mexicana, ni en el orden jurídico que deriva de ésta. Sólo está enunciada y atribuida a algunos órganos, pero el otorgamiento de facultades es inconsistente y ambiguo.

Cuarta, la autonomía es, con independencia del reconocimiento legal o jurisprudencial, el sustento de los valores de libertad y autodeterminación del Estado constitucional de derecho que impera en el mundo occidental y un principio fuerte en la medida que para estos enfoques la democracia no es un mero elemento formal, sino uno sustancial que justifica y legitima el derecho a la libre determinación de los individuos y las comunidades. Sin autonomía no se entiende la vida social justa, ni es posible un buen gobierno en términos del respeto de las dimensiones negativas y positivas de la libertad, sobre todo, si se parte de la idea que las colectividades humanas no son meras aglomeraciones de individuos, sino que son producto de una forma necesaria de ser del hombre.

Quinta, la autonomía sólo es un principio jurídico débil si ésta es una concesión del orden normativo establecido por los medios formales de la creación y extinción del derecho y, por lo tanto, puede disminuirse y aumentarse dependiendo de las circunstancias históricas y las condiciones políticas en una organización política. En la interpretación jurídico-política del concepto suelen presentarse posiciones confrontadas, que generan ideales sociales diferenciadas.

Sexta, la autonomía es una directriz para el ejercicio de un mandato que puede expresarse jurídicamente en forma orgánica-administrativa, financiera-presupuestal, de gestión y técnica cuando se concede en el orden jurídico y, en esencia, mediante la expresión en que se contiene, propone una forma en que deben llevarse a cabo las funciones del Estado para el cumplimiento de sus fines concedidos en la Constitución a las diversas entidades que gozan de autonomía. Es una estrategia para aumentar la capacidad de respuesta del aparato estatal y la consecuente legitimación del mismo, con base en la coordinación con organizaciones públicas no gubernamentales.

Séptima, la autonomía como directriz facilita la comunicación entre la creación de las normas, su aplicación y su obediencia, ya que es un concepto común en reglas de interpretación que se utilizan, las cuales no son únicas, ni mucho menos definitivas y llevadas a cabo por diferentes operadores jurídicos y el reconocimiento de la validez del derecho en un caso determinado y al explicar la forma en que se llevan cabo las dos prácticas distintas de aplicación de las normas jurídicas: la ejecutiva (procedimiento administrativo) y la jurisdiccional (el proceso).

Octava, la autonomía se expresa en la norma jurídica en dos dimensiones: el fáctico (la normalidad), la eficacia en su cumplimiento, y el formal (la normatividad), la positividad o la emisión por una autoridad competente, lo que da lugar a la noción de autogobierno que consiste en que los entes que gozan de cierto grado de autonomía pueden válidamente regular sus relaciones internas y externas utilizando interpretaciones que hagan de la norma conforme a las directrices políticos-sociales imperantes.

Novena, la autonomía es un término que se puede apreciar como principio jurídico (valorativo), directriz (fin) y norma (ideal), por lo que, según la función lógica que desempeñe en un proceso de interpretación o al sentido que le otorgue un operador jurídico específico, la aplicación del mismo varía. Paradójicamente, la

autonomía como noción tiene una relación esencial, estructural, instrumental y complementaria con el orden jurídico y su existencia en sí misma es un reconocimiento que el operador jurídico cuenta con discrecionalidad en el momento en que decide la forma de acatar la norma jurídica y ejercer su competencia. La aplicación de esta noción es casuística, ya que cada vez que se utiliza para interpretar una obligación o el alcance de una facultad se determina la mejor solución jurídica posible para lograr que haya, por ejemplo, estabilidad relativa de las decisiones interpretativas (jurisprudencia obligatoria) o consolidación de los valores constitucionales.

Décima, el objeto del control de la legalidad es la determinación si hubo un ejercicio correcto de la autonomía concedida implícitamente en la competencia o en el proceso de interpretación o si la actuación no excedió la competencia atribuida o en la apreciación autónoma de los principios jurídicos y la búsqueda de un principio jurídico único que explique la autonomía genera una certidumbre básica, pero la reduce a ser una garantía de la existencia de un orden jurídico auto-regulado, pero nada o poco contribuye a determinar las causas legítimas de su existencia, la extensión de las facultades, el contenido de las mismas y los límites con respecto a otros sujetos con derecho al autogobierno. El concepto de autonomía no ayuda a identificar los elementos objetivos que determinan la existencia de una autonomía política constitucional.

Décimo primera, la autonomía puede concebirse de diversas maneras en la zona de incertidumbre del concepto, pero nunca puede utilizarse para desaparecer a alguno de los entes públicos que la exigen, ni para justificar el exceso de las facultades que la establecen. La autonomía como cualquier principio jurídico cuando se utiliza reduce el número de posibilidades de interpretación de una norma y tienen una funcionalidad para evitar los extremos nocivos que pueden atentar contra los principios jurídicos básicos fuertes como la vida, la libertad, la identidad cultural, entre otros.

Décima segunda, la elaboración teórica de una noción de autonomía pública involucra a la autonomía moral (individual) y a la democracia. En un extremo se ubica el derecho del individuo a comportarse conforme a su propia razón práctica y en el otro la búsqueda del interés público con base en el principio de igualdad, la autonomía individual o libertad es un axioma verdadero que no necesita demostración alguna. Lo que si lo requiere es la existencia de una autonomía pública sobre los derechos de los individuos. La autonomía pública existe en atención a que los individuos requieren que haya un sujeto que garantice los bienes primarios, por lo tanto, el buen gobierno se convierte en un elemento esencial para la legitimación de la autonomía pública.

Capítulo III: La Soberanía y la autonomía: conceptos complementarios y opuestos.

“... la potestad que pertenece al Estado le es propia por ser de una esencia aparte, y presenta caracteres que la diferencian radicalmente de toda otra potestad de derecho público o privado, es decir, una potestad que no se concibe más que en el Estado y que constituye su signo distintivo... La terminología francesa... la designa con el nombre, especial y técnico, de soberanía”¹⁰¹

El concepto soberanía tiene un valor histórico y relativo. En su origen es puramente francés y vinculado con el surgimiento del Estado Nación y a las pretensiones de monopolizar el empleo de la fuerza o violencia legítima en un territorio determinado. Proviene de la lucha de la realeza en el siglo XVI por defender su independencia frente a los poderes externos del Papado y el Imperio, así como imponer su superioridad interna frente a los señores feudales. De ahí que, el significado del término lo condicione la evolución del Estado en el mundo occidental y las relaciones entre las comunidades políticas que han adoptado esta forma de dominación política, especialmente en Europa y Norteamérica.

El término es concebido en formas opuestas dependiendo de la ubicación en el espectro ideológico de quien lo examine y el uso que se le asigne en el lenguaje político. En esta tesitura, es válido sostener que en las formas que ha asumido el Estado, la absolutista, liberal y social de derecho, la soberanía adopta acepciones distintas y su transformación es registrada por los doctrinarios y las constituciones. Esta afirmación implica que cuando hay un cambio en la forma de Estado¹⁰², es

¹⁰¹ Carré de Malberg, R. *Teoría General del Estado*. Prol. Héctor Gros Espiell. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág. 81.

¹⁰² La forma de Estado es aquella categoría de análisis vinculada con la evolución del sistema de producción capitalista, la estrategia de acumulación de capital (socialismo), la pretensión de inserción en la economía mundial (modernización) o la superación de rezagos por la vía del ejercicio del poder (autoritarismo). La estructura económica, que es el momento más importante, no único ni determinante, en una sociedad moderna condiciona las relaciones políticas y sociales.

decir, una modificación de la relación de lo político con el todo social también ocurre una “crisis” de los conceptos que justificaban el ejercicio del poder. La soberanía no es ajena a este proceso de adecuación y, por lo tanto, su contenido varía en el tiempo. La cuestión planteada en este capítulo es determinar si esta variación es trascendental y modifica los elementos esenciales de la soberanía en el Estado de las autonomías.

Este proceso no es neutral políticamente y surge en la lucha por la conquista de los órganos del Estado o en la oposición al poder de éstos. Por ejemplo, los principales dilemas en el estudio del fenómeno del poder en los principios del siglo XX acerca de la soberanía, si se consideraba un elemento constitutivo del Estado o una propiedad de ciertos estados y quien era el sujeto titular de la soberanía. Las soluciones a los mismos dependían de la posición ideológica de quienes las proponían. Al concepto absoluto de soberanía se oponen los liberales; al concepto formal de soberanía se oponen los marxistas; al concepto pluralista del ejercicio del poder público se oponen los estatistas, entre otras confrontaciones dialécticas que pueden plantearse teóricamente.¹⁰³

El enfoque histórico es indispensable para analizar el concepto de soberanía, lo que significa que, con independencia de la identificación de sus elementos, siempre es importante ubicar el sentido con que se utiliza el término en una realidad determinada y cómo asume acepciones o usos ideológicos diferentes en los casos concretos. Incluso en un estado nacional puede variar entre distintas épocas o en los estados contemporáneos es diferente dependiendo de la forma de régimen político que exista.¹⁰⁴ En todos los casos, la soberanía mantiene la referencia al territorio y la pretensión de producir normas jurídicas dirigidas a regir y regular la vida del Estado y de todas las personas que actúan dentro del espacio

¹⁰³ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Liberalismo y Democracia*. Trans. José F. Fernández Santillán. México, Fondo de Cultura Económica (Breviarios, 476), 2006, pág. 17 y ss.

¹⁰⁴ De Vergottini, op cit. Este autor establece una definición de formas de Estado a partir del régimen político: el clásico y más extendido en el mundo occidental, que sirve de modelo al resto, es el Estado de derivación liberal. Los demás derivan de los conflictos ideológicos o la expansión de los estados europeos y son: el Estado socialista, el Estado de la modernización (recién independizado) y el Estado Autoritario.

geográfico que controla éste, incluso en los inicios del siglo XXI en el que la soberanía se concibe como el derecho a la autodeterminación de los estados y se relega la idea de aislamiento del orden jurídico-político internacional.

A) La Crisis del concepto de soberanía.

La irrupción en el siglo XX de nuevos estados en el concierto internacional, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, la manifestación de profundas contradicciones del capitalismo que han provocado frecuentes crisis financieras y fiscales de los Estados¹⁰⁵ y el mercado globalizado transformaron sustancialmente el significado de lo que se entiende por soberanía. Este fenómeno, que se conoce como la crisis del concepto, se acentúa dependiendo de la perspectiva e interés de quien lo emplea y obedece a un cuestionamiento extendido respecto a la viabilidad del Estado social de derecho y del Estado mismo como forma de dominación política y la proliferación de las autonomías públicas en el seno del mismo.

Los valores políticos que imperan en el Estado constitucional de derecho tienden a alejarse de la idea de un centro de poder capaz de monopolizar la determinación del alcance del interés público y son más afines al pluralismo y a la coexistencia dentro del Estado de múltiples órganos autónomos paralelos a los poderes tradicionales. La unidad se concibe como una expresión del consenso más que la manifestación de una voluntad de poder.

Lo anterior plantea el problema de determinar si el concepto soberanía todavía conserva un contenido técnico y especial que permita analizar las relaciones políticas entre las comunidades políticas o tiene las suficientes acepciones o excepciones en su aplicación como para afirmar que la crisis del concepto referido conduce a proponer su abandono como categoría de análisis teórico o de justificación ideológica. Esto no obvia que el término es empleado en forma

¹⁰⁵ Offe, Claus. *Las Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza, 1994.

ambigua en las constituciones y en el lenguaje político y que tiende a identificarse con el de autogobierno o autodeterminación.

Estas posturas niegan la utilidad del término soberanía e incluso argumentan su inexistencia fáctica con base en la imposibilidad de sostener que existe la potestad absoluta en un territorio determinado dentro un mundo interdependiente. Además, sostienen que la globalización como fenómeno económico afecta la autodeterminación¹⁰⁶ del ente-Estado y que el desarrollo de un orden jurídico internacional (el orden mundial y los bloques económicos multinacionales), el resurgimiento de los regionalismos y la necesidad de fortalecer los gobiernos subregionales (municipio) generan la imposibilidad de imponer un poder supremo en un Estado, en el que el poder social está fragmentado en autonomías públicas. Lo anterior ha conducido a la desaparición de la exclusividad en la toma de decisiones de los centros únicos nacionales y a la extensión del orden jurídico internacional en los internos, que impone obligaciones a los órganos estatales tradicionales.¹⁰⁷

¹⁰⁶ De Obieta Chalbaud, José A. *El Derecho humano de la determinación de los pueblos*. Madrid, Tecnos, 1993, pág. 31. Citado por Coello Garcés, Clicerio. *El Estado democrático postnacional. Dimensiones actuales del principio de soberanía y ciudadanía*. México, Tirant lo Blanch, 2013, pág. 37, determina que la autodeterminación es un concepto aplicable a aquella "comunidad natural, formada de personas libres, (que) posee en sí, en virtud de su propia naturaleza, el poder de gobernarse a sí misma, sin injerencias exteriores de ninguna clase, para obtener los fines que le son específicos". Esta definición concede una esencialidad existencial a los "pueblos" que forman un Estado multicultural, que confrontan con el concepto de Estado Nación como unidad política.

¹⁰⁷ En el expediente varios 912/2010, conocido como el caso Radilla Pacheco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la obligatoriedad de las resoluciones de las instancias internacionales de derechos humanos determinó los considerandos quinto, sexto y séptimo de la sentencia lo siguiente: "Quinto. Que no se configuraba alguna de las salvedades que condicionaron el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por parte de México, por lo que la sentencia que se analiza resulta obligatoria.... Sexto. Que las reservas o declaraciones interpretativas que formuló el Estado Mexicano al adherirse a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas no impiden cumplir con lo ordenado por la sentencia. En específico, la reserva hecha por México al artículo IX de la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas fue declarada inválida por la Corte Interamericana pues implica el desconocimiento del derecho humano al juez natural en la investigación y eventual sanción de los responsables... y Séptimo: Que una vez determinado el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana, a fin de determinar las obligaciones a cargo del Poder Judicial de la Federación, debe distinguirse entre las obligaciones concretas de índole administrativa y las que tienen que ver con la emisión de criterios interpretativos que en lo futuro deben adoptar los órganos jurisdiccionales del país." La síntesis de la sentencia puede consultarse en <https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>.

Sin embargo, frente a esta “relatividad” de la soberanía contemporánea, que la aleja de la definición originaria de la Paz de Westfalia, hay un escenario mundial en el que el Estado sigue siendo el actor político fundamental, sin que haya un sustituto o propuesta general de dominación legítima distinta y, por lo tanto, éste continúa presentándose como el soberano sobre un territorio determinado, con la capacidad de ser la unidad de acción y decisión estable y trascendente frente a la multiplicación de las autonomías públicas en su seno. Esto convierte al Estado en el referente del buen gobierno, que no se concibe como una directriz única y absoluta, sino como un equilibrio entre individuos, colectividades y autoridades de diversa naturaleza.

Este proceso de negación de la soberanía como concepto absoluto o pérdida de importancia del concepto se inscribe dentro de la tendencia académica a favor del abandono del estudio de la Teoría del Estado, que ha sido relegada por el imperio de metodologías de corte inductivo, como la ciencia política o la formulación de teorías generales a partir de la comparación de instituciones nacionales. Los métodos deductivos han sido sustituidos por metodologías normativo-jurídicas, que parten del reconocimiento de la personalidad del Estado en el Derecho Constitucional, o las empírico-sociológicas, en las que el énfasis se pone en la realidad práctica en la que se presenta el Estado, con base en las ciencias del comportamiento y, en lo cotidiano, el imperio de las encuestas como una forma de medición de las preferencias, de toda índole, de los individuos en las sociedades.¹⁰⁸

¹⁰⁸ El análisis cuantitativo del comportamiento social se ha convertido, en las sociedades occidentales con amplia pluralidad política, en una de las fuentes primordiales de la toma de decisiones correcta y oportuna de las organizaciones públicas, cuya actividad depende de la opinión pública. La medición adecuada, en un momento determinado, es la que permite diseñar las estrategias de actuación y, en su caso, consecución de sus fines y realización efectiva de su autonomía. La opinión pública es “la actitud generalizada en la colectividad sobre la conveniencia de determinada política o acción de gobierno...no se trata de juicios formulados por expertos o técnicos, fundamentados en un razonamiento riguroso controlable según parámetros de racionalidad específica, sino ante manifestaciones del públicos que no requieren de argumentación especial” Solozábal, Juan José. Juan José Solozábal, *Opinión pública*. Díaz, Elías and Alfonso Ruiz Miguel. *Filosofía política II. Teoría del Estado*. Trotta, Madrid, 1996, pág. 147.

En los últimos años del siglo XX discurre formalmente sobre la naturaleza de la soberanía era intrascendente en la medida que los Estados declaraban que lo eran para el efecto de integrar la comunidad internacional, con lo que la soberanía se confundía con la exigencia de poseer una personalidad jurídica en el derecho internacional público.¹⁰⁹ En términos de relaciones de poder, el monopolio legítimo efectivo de la violencia en un territorio, el término soberanía era inocuo, puesto que la mayoría de los estudios de ciencia política, se orientaban a la identificación de los elementos de los sistemas del ejercicio del poder social, a la explicación de la poliarquía dentro de la unidad estatal, a la descripción de las transiciones democráticas, a la explicación de los regímenes autoritarios o a las relaciones supranacionales entre estados que ejercían el derecho a la autodeterminación en condiciones de precariedad política ante la presencia de dos grandes potencias mundiales (Guerra Fría) o el mundo unipolar (post-caída del muro de Berlín).¹¹⁰

Sin embargo, en un contexto político-ideológico que plantea la desaparición de la unidad de acción y decisión sobre un territorio, inmerso en el apogeo de las autonomías públicas, que operan con distintos fines, ya sea integración de la unidad nacional (administración pública, justicia y orden normativo) o integración al orden internacional (derechos humanos, estabilidad financiera y transparencia), ha resurgido el interés por el estudio del fenómeno estatal y, por lo tanto, de la soberanía.¹¹¹ Este renacimiento proviene del hecho que se emplea una

¹⁰⁹ Coello, op cit, págs. 87 y 89. “La antinomia entre el principio de soberanía y el orden jurídico internacional surge precisamente con el advenimiento de éste (mismo que se ve acrecentado a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945), y es a partir de cuándo resulta difícil afirmar la posibilidad de una coexistencia entre un poder supremo e independiente y un orden jurídico que lo subordinado en materias anteriormente reservadas a su ejercicio pleno...” p. 87 y “De cualquier manera es innegable la existencia de un espacio jurídico internacional, que se presenta y repercute en muchos ámbitos de la realidad, y que su eficacia en todo caso, depende de la atenuación del poder soberano exterior de cada Estado...” p. 89.

¹¹⁰ O'Donnell, Guillermo. *Estado, Democracia y ciudadanía*. Noviembre-diciembre de 1992. Nueva Sociedad No. 128. 29 de julio de 2013. http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf, págs. 62-87. Este autor, desde la perspectiva de la ciencia política, expone las desventajas del análisis formal-legal de los procesos democratizadores de la década de los ochenta, inmersos en los acontecimientos de Europa del Este.

¹¹¹ Coello, op cit, págs. 13-45 Este autor define al Estado como “un complejo institucional de organización sobre un territorio determinado, con capacidad para la producción de normas que regulan las relaciones de los individuos y de estos con el poder, con una proyección tendente a garantizar derechos y libertades y con atributos de relevancia como la función jurisdiccional, legislativa y administrativa, así como la utilización

metodología que permite comprender el fenómeno político en su totalidad y generar categorías de análisis como el Estado de las autonomías o el buen gobierno.

La afirmación anterior es sostenible con mayor fuerza en la medida en que las declaraciones formales, relacionadas con las “naciones”, “pueblos”, “etnias”, “comunidades indígenas” entre otras expresiones con las que se identifican a las comunidades políticas, a los sujetos colectivos, carecen de correspondencia con la realidad y la legitimación tradicional se sustituye por una adaptada al tipo de Constitución democrática en sociedades que pretenden, por lo menos en el discurso público, ser incluyentes, plurales, abiertas y populares. La existencia soberana de estos sujetos depende de un consenso renovable por medios racionales como los referendos independentistas en Quebec (1980 y 1994) y Escocia (2014). Esta forma de manifestaciones políticas-constitucionales se

razonable del imperio de la ley” y hace un exhaustiva recopilación de la bibliografía en torno al mismo: Auby, Jean- Bernard. *Globalización y descentralización*. En Revista de Administración Pública, No. 156, Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre 2001. Bonilla Maldonado, Daniel. *La Constitución multicultural*. Bogotá, Siglo del Hombre editores, 2006. Brittan, Leon. *Globalisation vs. Sovereignty? The European Response*. Cambridge. Cambridge University Press. 1998. Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*. Madrid, Tecnos, 1995. Castaño, Sergio. *Individualismo y Estado mundial. Esbozo de las premisas del modelo Kantiano*. Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, serie V 3. Julio-septiembre de 2001. Ferrajoli, Luigi. La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale, Anabasi, Milano, 1995. De Gabriel, José Antonio. *La formación del Estado moderno*. En ÁGUILA, Rafael del (Editor). Madrid, Ciencia Política, Trotta, 1997. Habermas, Jürgen. *Identidades nacionales y postnacionales* (Jiménez Redondo, M. trad.). Madrid, Tecnos, 1989. Id. *Más allá del Estado Nacional* (Jiménez Redondo, M. trad.). Madrid, Trotta, 1997. Jáuregui, Gurutz. *La Nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Madrid. 1990. Jáuregui, Gurutz. *La Nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Madrid. 1990. Mancini, M. *Democrazia ordinamento e costituzione da J.J. Rousseau a FPG*. Guisot. Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, Serie V 2. Abril-junio de 2000. Palombella, Gianluigi. *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional* (Calvo González, J. trad.). Granada, Comares, 2000. Bergalli, Roberto y Resta, Eligio (coordinadores). *Soberanía: un principio que se derrumba*. Barcelona, Paidós, 1996. Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo. *Estado constitucional y globalización*. Porrúa UNAM. México. 2001. Miller, David y Walzer, Michael. *Pluralismo, justicia e igualdad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997. Scholte, Jan. *Globalization. A critical introduction*. Londres, Mac Millan. 2000. Sorensen, Georg, *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue-México*, Tirant lo Blanch, 2011. Strange, Susan. *La Retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona, Icaria, 1996. Iglesia Ferreirós, Aquilino. *Autonomía y soberanía. Una consideración histórica*. Marcial Pons. Madrid. 1996 y Wriston, Walter B., *The twilight of sovereignty: how the information revolution is transforming our world*. Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1992, entre otros.

pueden encontrar en los ordenamientos jurídicos de índole liberal, marxistas, modernizadores o autoritarios.

En estas circunstancias, la metodología normativo-jurídica corre el riesgo de reproducir para esos sujetos un catálogo de buenos deseos e intenciones de imitar el modelo imperante, democrático-liberal, difundido por el fenómeno de la globalización, con base en la teoría clásica del derecho constitucional, sin que su comportamiento societario sea similar a los países occidentales. Este fenómeno se presentó en la llamada “Primavera árabe democrática” (2010) y los valores pluralistas, relacionados con la tolerancia y el respeto de los derechos humanos, son objeto de pronunciamientos políticos, que son más educadores y programáticos que expresiones efectivas de una normalidad constitucional.

Asimismo, la metodología empírico-sociológica, que todavía carece de la posibilidad de elaborar reglas generales válidas para la explicación del comportamiento de las comunidades políticas del mundo, se limita a la descripción y sistematización de experiencias, que no explican el fenómeno de la persistencia del Estado como forma exclusiva de dominación en el mundo actual. Si bien es cierto que mediante esta forma de conocer se identifican elementos comunes en los “sistemas” sociales, políticos y culturales, la diversidad de funciones de los textos constitucionales y la infinidad de variables que contienen todavía hace imposible encontrar relaciones de causa y efecto constantes, aplicables a todos los estados, que pueda dar luces respecto a cuál pudiera ser el nuevo actor político del siglo XXI, que sustituya al Estado.

En cambio, la teoría del Estado, que es una ciencia cultural e histórica, con base en una metodología deductiva que parte de ideas concebidas en forma apriorística, puede ser útil para encontrar el “espíritu” de las cosas públicas, a través de la elaboración de tipos ideales, que incluyan la multiplicidad de interacciones que se pueden presentar en los numerosos estados, y ayude a clasificar un fenómeno político como una nueva forma de dominación, diversa al

Estado, o como la conformación de Estados con supremacía en un territorio mayor (Unión Europea) o menor (desintegración de la URSS), según sea el caso, con base en el concepto de autonomía pública o la autodeterminación de los sujetos públicos colectivos.

En una época de transformaciones aceleradas, como las que se vivieron en el periodo de entreguerras en el siglo XX y las que vivimos en los inicios del siglo XXI, el estudio de lo que permanece, de lo que es menos propenso a las mutaciones dictadas por la oportunidad o la conveniencia, se revaloriza. Así el estudio del fenómeno del Estado, que es un ente compuesto por elementos históricos y estructurales, se convierte en el centro de análisis de los juristas,¹¹² puesto que parece ser el único referente común cuando se presentan situaciones como las siguientes:

“Los cambios extraordinarios que han incidido en la política y en la economía han provocado la crisis del Estado contemporáneo y una tendencia al desgaste de los poderes tradicionales: el proceso de desmaterialización de la riqueza (imperio de la financiero) ha llevado a la disociación progresiva entre el Estado y el mercado (la evidencia de esta afirmación es la crisis financiera mundial del 2009); las comunidades supranacionales tienden a limitar en modo significativo las funciones soberanas en el territorio del Estado, tanto desde el punto de vista interno como externo; diversas autoridades supranacionales con funciones jurisdiccionales tienen la posibilidad de hacer aplicar por los Estados sus decisiones en relación a casos concretos; las alianzas militares condicionan la disponibilidad de fuerzas armadas de diversos países y realizan en concreto formas de limitación de la soberanía; las empresas

¹¹² Sosa Wagner, Francisco. *Maestros alemanes del Derecho Público*. Segunda. Madrid, Marcial Pons, 2015. Este autor ubica históricamente la obra de Paul Laband, George Jellinek, Otto Mayer, Gerhard Anschütz, Hans Kelsen, Hugo Preuss, Carl Schmitt, Rudolf Smend, Richard Thoma y Heinrich Triepel, especialmente la relacionada con la teoría del Estado.

*multinacionales operan en el mercado mundial libres de los controles estatales tradicionales.*¹¹³

Esta realidad, que es excepcional si se compara con la que se vivió al finalizar la Segunda Guerra Mundial, es la que ha provocado el planteamiento generalizado sobre el “eclipse o erosión de la soberanía” en la medida que el Estado ha dejado de ser el único centro de poder en un territorio y se ha convertido en una Nación que gobierna entes autónomos, que carecen de legitimación democrática, ya que no tienen necesariamente representación política directa¹¹⁴ y/o surgen de la concesión de un espacio de decisión derivada de la argumentación jurídico-político-constitucional y no necesariamente de la participación ciudadana.

Sólo en este contexto se comprende la importancia que plantea determinar si es válido teóricamente y valioso políticamente sostener que la soberanía prevalece como elemento esencial del Estado. Coello Garcés¹¹⁵ explica este fenómeno confrontando a la soberanía con el derecho internacional y el nacional, que lo conducen a la conclusión que el Estado ya no es igual en lo externo, ni un poder ilimitado en lo interno.

En circunstancias de mayor estabilidad del Estado como forma de dominio florecen los estudios formales del constitucionalismo y los empíricos sociológicos de las ciencias políticas, en los que no hay interés alguno en desentrañar la naturaleza de los conceptos políticos, ni mucho menos buscar los sustentos ideológicos. Estos últimos se expresan como dogma, tal y como sucede con la doctrina de la división de poderes de Montesquieu que se reproduce puntualmente en los textos constitucionales, pero que tiene las suficientes excepciones que ponen en duda su capacidad justificativa y explicativa del ejercicio del poder social.

¹¹³ De Vergottini, op cit, pág. 74.

¹¹⁴ *Direct representation* o *Proxy representation*

¹¹⁵ Coello, op cit, págs. 85-102.

Quienes proponen la desaparición del Estado¹¹⁶ y, por ende, del supremo dominio político sobre un territorio como forma de orden la vida de las comunidades todavía son incapaces de bosquejar una organización que pueda legitimarse democráticamente con la eficiencia que lo ha logrado el Estado en el siglo XX.¹¹⁷ Las organismos internacionales o transnacionales carecen de una legitimidad democrática (elección por voto universal y secreto, expresión del destino de un pueblo o vanguardia de una clase social, por ejemplo), que posee el Estado y el derecho internacional tiene escasa efectividad si se compara con el derecho de los estados, es decir, la justicia internacional, aunque cada vez se extiende más, todavía es una excepción a la regla, es una regulación de entes-Estados más que un orden jurídico coactivo efectivo.

B) La Evolución del concepto originario de soberanía.

Herman Heller, uno de los exponentes alemanes del concepto absoluto de soberanía, considera que la unidad de voluntad que representa el Estado es la fuente de legitimación del orden jurídico positivo que se impone coactivamente en un territorio. Esta unidad se expresa indubitadamente en los momentos de necesidad y en la normalidad llega a confundirse con el ejercicio de otra potestad estatal. El Estado es soberano únicamente porque puede dotarse con su producción de normas jurídicas de una validez peculiar frente a todas las demás organizaciones.

La soberanía es:

¹¹⁶ Ídem, pág. 120. "... no obstante las posibles controversias al principio de soberanía, es importante destacar que la noción de poder supremo es consustancial al Estado, por lo que la soberanía continúa siendo el elemento vertebral de la organización política, sin que ello signifique que esté ausente de la evolución estatal en el nuevo contexto del orden mundial. Por ello, es difícil compartir las posiciones soberanicistas o los planteamientos del fin de la soberanía o del ocaso de la soberanía, como lo han sostenido Wriston y Scholte".

¹¹⁷ Los contenidos del concepto de democracia pueden variar según la forma de régimen político que se adopte. Un estado autoritario justifica su existencia en la voluntad del pueblo, expresada por cauces no liberales, pero que igual reclama para sí la legitimación de ser un poder constituido a favor de la mayoría del pueblo. En todo caso, cualquier Estado contemporáneo expresa su raíz democrática o popular aunque rechace el constitucionalismo liberal.

“la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de cooperación social-territorial, en caso necesario, incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio”¹¹⁸

Esta definición implica un poder absoluto incluso frente al orden jurídico y una excepción al Estado de derecho. Esta es la primera dimensión del concepto de soberanía que no acepta ningún límite, con lo que incluso todo derecho previo puede ser modificado por el soberano para lograr el mantenimiento del orden y garantizar la existencia del Estado.

De tal manera que si la soberanía es un atributo del Estado, entonces, la conexión lógica consecuente es que el Estado es absolutista, circunstancia que no es cierta en términos políticos desde las revoluciones burguesas, que establecieron con precisión límites al Estado, en específico, a la soberanía real. En esta época se puede ubicar la primera de las crisis del concepto soberanía en torno a la confrontación ideológica del Estado contra el liberalismo burgués y el surgimiento del federalismo.

El liberalismo político parte de la idea fundamental que hay límites a la soberanía, que era un elemento del Estado, designaba una cualidad del poder y otorgaba la supremacía que significa que el poder no admite ningún otro ni por encima de él, ni en concurrencia. La propuesta política de que “el Estado es un recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana” y que, en términos bodinianos, significa que es un poder en el que lo supremo se manifiesta como el grado más elevado de la potestad¹¹⁹ encuentra una oposición

¹¹⁸ Heller, Herman. Op Cit. pág. 262.

¹¹⁹ Bodino, Jean. *Les six livres de la République*, lib. I, cap. 1. n.d. Citado por Carré de Malberg. op cit, pág. 85.

clara en las ideas que conciben al gobierno como un mal necesario que debe ser controlado y limitado en beneficio de los derechos de los individuos.

A partir de finales del Siglo XVIII, en el continente europeo, con la teoría de división de poderes de Montesquieu, la revolución Cromwelliana, en Inglaterra, y la formación de los Estados Unidos de América, el concepto de soberanía asume una segunda dimensión como potestad dentro del Estado. La soberanía se atribuye a un sujeto político que forma parte integrante del Estado, a saber, el Monarca, el Parlamento, la Nación o el Pueblo y, por lo tanto, opuesto a otros poderes sometidos al mismo que pretenden, en su relación con el soberano, obtener espacios de mayor autonomía. En este sentido, el Estado implica la coexistencia de un ente soberano con otras organizaciones autónomas y el concepto eje de la confrontación entre soberano y el resto de personas jurídico político que exige el respeto a su autonomía es el Estado de derecho, puesto que éste es el límite básico para quien ejerce el poder social.

“No todo Estado es Estado de derecho. Por supuesto que todo Estado genera, crea un Derecho, es decir, produce normas jurídicas... un Estado de derecho implica sometimiento del Estado al Derecho, a su propio derecho, relación y control de los poderes y actuaciones...”¹²⁰

El límite del poder social como propuesta política liberal no significa el desconocimiento de la soberanía del Estado, ni que dejen de ser absolutas sus pretensiones de dominio, ni que pierdan legitimidad las mismas. La segunda dimensión de la soberanía como la primera también concibe la existencia de un ente político supremo. Sin embargo, el concepto de soberanía pasa de ser de índole negativa (nadie por encima, ni en concurrencia de este poder) lo que significa que en paralelo a la negativa hay un reconocimiento de sujetos políticos con atribuciones constitucionales suficientes para oponerse legítimamente al

¹²⁰ Díaz, Elías. *Estado de Derecho*. Díaz, Elías and et al. *Filosofía política II*. Madrid: Trotta, 1996, pág. 63.

poder del Estado, en específico a su expresión positivista, y, en particular, a un órgano del mismo con base en un derecho propio no concedido por el soberano.

Esta dimensión es inspirada por la idea de que el reconocimiento jurídico de la existencia legítima de poderes distintos al que corresponde al órgano estatal soberano y que no están controlados por éste es una garantía de respeto a los derechos de los individuos y de que el orden jurídico es anterior al poder político y, por lo tanto, debe estar sometido al mismo.

La tercera dimensión se sustenta en la consideración de que la soberanía es una potestad del Estado, que se expresa en el conjunto de derechos de dominio que posee éste sobre los habitantes de un territorio determinado para imponer un orden legítimo, limitados por un derecho específico, y que, eventualmente, puede compartir su ejercicio con otros estados (entidades federativas) o sujetos políticos (poderes no soberanos), como son los órganos constitucionales autónomos, sin que ello signifique la cesión de la supremacía o la titularidad de la misma.

Esta dimensión surge del dilema que planteó a la teoría del Estado soberano el surgimiento de los Estados compuestos por estados, el Federalismo, que es un tipo de Estado de autonomías regionales¹²¹ y la teoría de la división de poderes funcional. El dilema consiste en explicar la coexistencia de autonomías político-constitucionales, que en determinadas circunstancias, pueden oponerse válidamente al poder soberano o al titular de la soberanía, y limitarlo o someterlo mediante una sentencia. Desde la perspectiva de la primera o segunda dimensiones esto no sería posible en la medida que un poder supremo no es divisible, sino que es Uno que sólo se distribuye para su ejercicio.

“Artículo 41.El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y

¹²¹En la teoría constitucional española reciente, el concepto Estado de las autonomías se refiere a la descentralización política territorial que surgió conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución de 1978 y que comprende comunidades autonómicas con diverso grado de autogobierno.

*la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...*¹²²

Esta concepción de la soberanía, que supera la visión liberal, sostiene válidamente que puede atribuirse la calidad de soberana a toda aquella autoridad que comparte una función del Estado, aunque sea subalterna por naturaleza y no pertenezca, ni esté sujeta al control del órgano estatal soberano, que normalmente es el responsable del gobierno. En esta tesitura, se ha desarrollado la teoría de la doble personalidad del Estado, se otorga derecho a los órganos del Estado para acudir como quejoso en el juicio de amparo y se han creado los órganos constitucionales autónomos o los órganos semi-gubernamentales.

Este razonamiento conduce a que la teoría de la coexistencia de varios entes soberanos en un Estado, que es absurda en términos lógicos, encuentre una explicación coherente por la identificación de la soberanía con el órgano o la persona que la posee, no con un ente abstracto que la ostenta en forma absoluta en la dominación política en un territorio. Por esa razón, el soberano es un órgano que lleva a cabo una función del Estado o la instancia responsable de hacer efectivo uno de los órdenes jurídicos que integran el Estado compuesto.

En sintonía con esta visión, Calhoun atribuye el carácter soberano a las partes de una Federación y al gobierno central de la misma, con su teoría de la cosoberanía del federalismo, y Esmein¹²³ se la reconoce a todos los ciudadanos en un Estado,

¹²² Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

¹²³ Esmein. *Elements du droit constitutionnel français et comparé*. Octagésima Segunda. Paris, 1927. Citado por Felipe Tena Ramírez, op cit, pág. 4. "El Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica, es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas física, uno o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de esta soberanía"

ya que considera que una persona moral, como es el Estado, no puede ser sujeto de derechos directamente, sino a través de los individuos que son en los que reside de hecho la soberanía. En tal sentido, serán soberanos todos aquellos que sean reconocidos como tales por el derecho constitucional e incluso por la tradición jurídico-política, con lo que el concepto absoluto de soberanía pierde vigencia y efectividad teórica, en el estado de las autonomías.

Bajo esta óptica, en la que el soberano es el titular de un poder político, no un ente abstracto, es sostenible que las entidades federativas sean denominadas soberanas para efectos de su régimen interior y que el Congreso de la Unión, tanto cuando sesiona como Congreso General o por separado en las Cámaras de Diputados y Senadores, se ostente como un órgano soberano o el individuo sea soberano cuando ejerce sus derechos políticos u opone sus derechos humanos a la acción de la autoridad o una asamblea general de una organización como los sindicatos se conciba asimismo como soberana.

La Constitución mexicana contiene las tres dimensiones de la soberanía.¹²⁴ La solución teórica propuesta por Carré de Malberg y recogida por Tena Ramírez¹²⁵ es que la segunda y tercera de las dimensiones son errores de apreciación del concepto, puesto que la soberanía, que significa lo que está encima de todo y que no acepta limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas, es atributo del Estado y su origen está en el pueblo, por lo que no es compartible, ni sujeta a restricciones de ninguna índole.

La Constitución Política Mexicana establece:

¹²⁴ Confr. los artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta coexistencia de las tres dimensiones se expresa en los conceptos de soberanía popular, soberanía de los estados, división de poderes, ejercicio del poder del pueblo, supremacía constitucional, vigencia de la constitución, prohibición del derecho a la rebelión y jerarquía normativa.

¹²⁵ Tena, op cit, pág. 17. "Si en el artículo 39 está expresada sólo parcialmente la verdad y si en el artículo 40 asoma ya un error, debido a la imprecisión del lenguaje, en cambio en el artículo 41 debe denunciarse un yerro de fondo, cuando dice 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... es en esos artículos 40 y 41 donde se introduce en nuestra constitución un léxico espurio, bajo el influjo de doctrinas incompatibles con la organización de los poderes..."

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

En este numeral, el concepto soberanía se vincula con uno de los sujetos que forman parte del Estado, que es el titular de la misma, el Pueblo. Este es el principio de la soberanía popular, que se opone a la concepción que vincula la titularidad de la soberanía con los órganos del Estado, ya sea la monarquía (soberanía real) o parlamento (soberanía parlamentaria).

La segunda dimensión se expresa en el sometimiento de los poderes del Estado al derecho, cuya expresión es la garantía de legalidad y los principios de supremacía e inviolabilidad constitucional consignados en los artículos siguientes:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”¹²⁶y

“Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado

¹²⁶ Artículo reformado. Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.”

La tercera dimensión atribuye la soberanía a los órganos del Estado o las entidades políticas que lo integran, con autonomía derivada de la propia Constitución.

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹²⁷

Este artículo recoge la segunda dimensión y plasma la teoría de la cosoberanía, que deriva de la existencia de dos regímenes jurídico-políticos en un mismo territorio, que respetan un modelo homogéneo.

“Artículo 49. El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”

En estos artículos, el constituyente atribuye la soberanía a cualquiera de los órganos del Estado que ejerzan alguna de las competencias del Estado. Incluso en esta acepción se ubica el trato de soberano que se concede al Congreso de la Unión en el lenguaje parlamentario solemne, como se desprende del citado artículo 136 constitucional.

Tena Ramírez,¹²⁸ conforme a la Teoría Pura del Derecho de Kelsen, considera que la Constitución en México, en la primera dimensión del término que se refiere al poder absoluto, es la soberana y, por ende, incluso el pueblo, que es el titular

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Op cit, pág. 18.

originario de la misma, queda sometido a su fuerza una vez que ha sido promulgada. Hay que señalar que Carl Schmitt¹²⁹ considera errónea esta apreciación, en razón a que a una norma no se le puede atribuir voluntad alguna y, por lo tanto, la garantía judicial de la supremacía Constitucional es una entelequia sin la existencia de un poder fáctico, que pueda imponerse en un momento de excepción, que en esta perspectiva voluntarista sería el auténtico soberano, por lo que la supremacía constitucional no es la atribución de la soberanía, sino una limitación a la misma.

Las tres dimensiones, identificadas teóricamente y contenidas en nuestra Constitución, impactan en el análisis. Si se adopta cualquiera de ellas como única válida, entonces, se puede excluir a las otras bajo el argumento de que no son auténticas y proceder a calificar a las constituciones que las contengan como actos fallidos o contradictorias en los términos de una teoría determinada. Cuando este tipo de error se generaliza con respecto a una teoría aceptada mayoritariamente, el concepto no refleja una realidad constitucional o los contenidos del concepto varían en forma tan significativa que es imposible agruparlos en un universo, entonces aparece la llamada crisis de los términos.

Esta deficiencia analítica tiene dos consecuencias en el uso del concepto: éste se comienza a utilizar para hacer referencia a un fenómeno que ocurrió en el pasado (ciudad estado o feudalismo) o se aceptan las distintas acepciones del mismo adoptándose parámetros de aplicación específica y técnica, con base en un criterio reconocible. Por ejemplo, el concepto Estado ha evolucionado significativamente desde su formulación en el siglo XVI y ha adquirido diversas formas de expresión histórico-política. Esta última consecuencia implica que en el lenguaje explicativo para que sea de utilidad hay que renunciar a la existencia de un concepto verdadero u ontológicamente aprehensible, único y naturalmente dado.

¹²⁹ Schmitt, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Madrid, Editorial Tecnos, 1983.

De la misma manera, el concepto de soberanía evoluciona simétricamente al Estado y cuando los derroteros de éste son imprecisos, tal y como sucede en los inicios del siglo XXI, por el fenómeno de la globalización, entonces se presentan los esfuerzos por reinventar el concepto, desde diversas perspectivas ideológicas, con base en una renovación de los estudios constitucionales y del fenómeno estatal.¹³⁰

Esta es la encrucijada en la que se encuentra el estado del conocimiento actual. Si en la naturaleza del concepto soberanía, que se desprende de su etimología y origen histórico, se cuenta a su carácter absoluto, entonces, ese concepto empezó a ser obsoleto con la aparición del Estado limitado por el derecho y es inútil para analizar a los Estados actuales, salvo que se considere que la Constitución puede ser la titular de la soberanía y, en un análisis formal, cerrado y circular, aquel Estado que declara poseerla, la posee sin importar la realidad fáctica. En ese sentido, todos los estados integrados a la Organización de las Naciones Unidas son entes soberanos, sujetos de derecho internacional, aunque la supremacía jurídico-política, que reclaman para sí no se ejerza en forma absoluta en su territorio.

El concepto de soberanía sólo es una categoría de análisis válida si se refiere a la forma en que el Estado auto-justifica su existencia como ente supremo que impone un orden propio en un territorio con exclusión, en la mayoría de las circunstancias, de otros sujetos políticos con autonomía pública, y cuyo valor jurídicamente relevante es la posibilidad de oponer la autodeterminación o independencia a otra potencia hegemónica, con o sin resultados efectivos. Esta definición relativiza el concepto de soberanía, relacionándolo con la tercera dimensión, y lo identifica con el de autonomía.

¹³⁰ Martí Borbolla, Luis Felipe. *La Reinención de la Soberanía en la Globalización. Perspectivas y alcances de la soberanía del Estado Democrático Constitucional en un mundo Interdependiente*. México, Porrúa, 2007.

Esa definición, que renuncia a lo absoluto como elemento esencial, puede convivir con el uso “incorrecto” de la soberanía como sinónimo de poder público o como sujeto que ejerce una competencia del Estado y concebir a las distintas dimensiones de la soberanía como una evolución del concepto original y su inserción en el Estado constitucional de derecho, en el que existen relaciones entre los estados de competencia y cooperación, confrontación e integración en lo que se conoce como Constitución abierta,¹³¹ que es la base del Estado de las autonomías.

La soberanía es un término técnico y específico que permite identificar una realidad jurídica que consiste en el derecho a la independencia en el concierto internacional de aquella organización social que pretende el dominio político supremo sobre un territorio en forma exclusiva, mediante la producción de normas de derecho propias, y que en la normalidad jurídica es capaz de exigir un comportamiento determinado a las personas asentadas en dicho territorio y asumir el derecho no producido estatalmente como válido.

La metodología normativa-jurídica permitirá conocer y comparar las formas que adopta la referida organización social en un ordenamiento jurídico internacional y, en qué tradición jurídica se manifiesta o qué modelo constitucional adopta, y la metodología empírico-sociológica analizará, en momentos determinados, la posibilidad de que las pretensiones de independencia o supremacía sean anuladas por la aplicación de la fuerza de entes supranacionales o regionales. Ambas metodologías son aplicables para explicar la circunstancia en que sobrevenga la desaparición de un Estado para integrarse a otro en el concierto internacional (el surgimiento de una nueva Federación) o, bien lo contrario, en que se presente una fuerza interna o externa a una comunidad política que provoque la creación de un Estado dentro del existente (la disolución de una Federación).

¹³¹ Häberle, op cit y De Vergottini, op cit. Estos autores mencionan la multiplicidad de dimensiones que adquieren los conceptos jurídicos y la gran complejidad en la que se desarrollan las relaciones de los actores políticos, legislativos, jurisdiccionales y administrativos de los estados, en los que los enfoques aislados son insostenibles.

C) El Concepto de soberanía como tipo ideal.

El Estado mexicano, como el resto de los Estados contemporáneos se ostenta constitucionalmente como ente soberano en razón a que exige frente a los demás Estados, especialmente las potencias hegemónicas, la independencia y la autodeterminación. La paradoja radica en que la misma proporción inversa en que aumenta el poder de los Estados centrales disminuye el de los Estados periféricos, con lo que fácticamente es difícil sostener que existe la independencia externa y la supremacía interna para los estados en proceso de modernización en un mundo casi unipolar o integrado por bloques regionales y dominado por un mercado globalizado controlado por intereses trasnacionales.

La globalización, que es una modificación radical del capitalismo mundial, afecta estructuralmente al Estado y agrava las contradicciones del Estado de Bienestar a que se refieren Habermas y Offe¹³². Además, es una de las causas de la reacción “eficientista y privatizadora” de los estados en la década de los ochenta del siglo XX y de la profunda crisis financiera mundial de 2008-2009.

Estas circunstancias obligan a un análisis de los aspectos del concepto soberanía tanto el sociológico y político como el jurídico-formal, que en la realidad se presentan unitariamente y condicionados.

El primero sólo es verificable en el extremo, en la guerra o la ocupación militar del territorio de un Estado, es decir, sólo se puede saber si un Estado es capaz de

¹³² Muñoz, Blanca. *Teoría Crítica y Escuela de Frankfurt*. s.f. *Espacios Temáticos, Psicoanálisis y marxismo*. 3 de septiembre de 2013. <http://psicomundo.com/foros/psa-marx/teoría crítica/generación2.htm>. Habermas y Offe, como representantes de la segunda generación de la Escuela de Frankfurt analizan los problemas de legitimación del capitalismo tardío y las consecuencias políticas de las sociedades postindustriales, en las que el Estado es un mecanismo más, ya no exclusivo, de la regulación económico-política del mercado. Los cambios en el capitalismo radicalizan los problemas de legitimación y los fenómenos de crisis económica se desplazan hacia los espacios políticos-culturales. Ambos autores proponen que la revisión de los principios organizativos políticos y legales derivan de la revisión de las relaciones en el capitalismo contemporáneo y al cambio de las estructuras en su conjunto, lo que conlleva a que persista una gran dificultad en la separación entre la política, la economía y el derecho.

oponerse a otro cuando se pasa del terreno del discurso al de los hechos. Teóricamente, se puede concluir que un Estado vencerá a otro irremediabilmente, pero esa afirmación, que deriva del cálculo de fuerzas, son meras especulaciones hasta que la confrontación acontece realmente.

El segundo es verificable por su uso frecuente en el lenguaje de los actores políticos y como medio de justificación de las acciones de dominación en un territorio determinado. La soberanía empleada como sinónimo de autodeterminación y no intervención es uno de los principales argumentos jurídicos que emplean los estados frente a otros o las instancias internacionales para repeler las intervenciones abiertas o soterradas.

El tercero es verificable con el estudio de los textos constitucionales a través del Derecho comparado. En la actualidad la comparación aumenta en complejidad, puesto que abarca también la actividad de las cortes internacionales y constitucionales, así como la interpretación de los ordenamientos vigentes. Este enfoque del estudio jurídico es relativamente importante en la preparación de los textos normativos, ya que se utilizó para la reincorporación a la tradición liberal de los estados de Europa Oriental y el surgimiento de micro-estados.

La soberanía existe como concepto absoluto en su expresión formal y es relativo por su valor histórico que es el que se presenta en la relación entre los estados, puesto que es sinónimo de independencia y autodeterminación. También es absoluto ya que es la fuente última de legitimidad de la dominación frente a los actores políticos y económicos internos que adquieren mayor autonomía en el Estado constitucional de Derecho y es relativo debido a que es un ente con autonomía pública suficientemente relevante sólo para ser el primero entre todos los que gozan autonomía pública, toda vez que ya no es el que la concede.

El concepto soberanía en su aplicación extrema conduce a la autarquía, insostenible en un mundo interdependiente, y al estado permanente de guerra o

de movilización social para la defensa de la identidad nacional, del pueblo o de la etnia, que suele ser una ruta para el establecimiento o mantenimiento de regímenes políticos autoritarios. Esta vía reduce las autonomías públicas, el pluralismo político y la tolerancia.

Por el contrario, el concepto soberanía que renuncia a la supremacía en un territorio tiende a diluirse dentro de una comunidad política más amplia y transformarse en autonomía o a desintegrarse y formar nuevas comunidades políticas territorialmente más pequeñas que pueden correr distintos destinos, la anexión a una más amplia o la sobrevivencia como Estado. La absorción y la desintegración históricamente se manifiestan por cauces violentos y pacíficos y puede conducir incluso a un proceso de desaparición del Estado.

El siglo XX es pletórico en fenómenos de integración y desintegración de estados derivados de las guerras mundiales, el final de la guerra fría y de la descolonización de Asia, África y Oceanía. En América los procesos de formación de los estados nacionales ocurrieron en el siglo XIX. La característica común es que son hechos históricos revestidos de una forma jurídica y en los finales del siglo XX asistimos al proceso de formación del Estado Federal Europeo, que puede ser exitosa o no, y en palabras de Claus Offe inciertas para la mayoría de los estudiosos del tema:

“Everywhere, one reads the same thing: the European Union is a political construct sui generis- no (longer) a confederation, no (yet) a federal state, but “would-be polity”¹³³

El Estado Nación continua siendo el modelo de dominación que garantiza la legitimidad y los espacios de participación ciudadana en el ejercicio del poder, sin embargo, la duda persiste respecto a la profundidad a la que puede llegar la

¹³³ Offe, Claus. *Democratic Welfare State. A European Regime under the Strain of European Integration*. s.f. Eurozine. 23 de octubre de 2009. <http://www.eurozine.com/articles/2002-02-08-offe.en.htm>.

integración Europea y eliminar en Europa la forma estatal tradicional heredada del siglo XIX. Los cuestionamientos sobre la eficiencia de la Unión Europea todavía son muy extendidos y en el horizonte cercano no se visualiza que sustituya en sus labores básicas al Estado, aunque éste sufra un proceso, al parecer irreversible, de reducción de las competencias.

Entonces, bajo la premisa de la subsistencia del Estado, al menos como expresión jurídico-política generalizada en un mundo unipolar¹³⁴ o integrado por bloques regionales, dentro de un ambiente en la que prevalece como propuesta política legitimadora la muerte de las ideologías y el ideal de felicidad se basa en el aumento constante del consumismo del hiperindividualismo-posmodernista, la soberanía está sometida, como concepto ideológico y político, a un doble embate, el que procede de las fuerzas supraestatales y el proveniente de los regionalismos culturales.

Si bien es cierto que sociológica y económicamente la idea del Estado pierde fuerza, el concepto jurídico formal prevalece en la mayoría de las constituciones y es elemento esencial para integración a la comunidad internacional, incluso en el proceso de integración europea, que en una lógica lineal, debiera concluir con la formación de una Federación y la consecuente renuncia, en forma expresa, de los estados que la integran. La recepción del derecho internacional en los ordenamientos jurídicos estatales está sometida a una lógica similar. Por un lado, hay un reconocimiento explícito que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales son parte esencial del derecho nacional¹³⁵ y, por el otro, la

¹³⁴ La unipolaridad del poder mundial que parecía incuestionable en los comienzos del siglo XXI, empieza a perder terreno con el surgimiento de China como potencia económica, el renacimiento de las intenciones expansionistas de Rusia y el fortalecimiento de los estados tradicionalistas islámicos, que paradójicamente, fue uno de los resultados de la llamada Primavera Democrática Árabe.

¹³⁵ CPM. "Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos

interpretación restrictiva de su aplicación en atención a que los límites que se establecen a los derechos humanos en una Constitución son legítimos.¹³⁶

humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

¹³⁶(Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), 2014) “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

(Tesis: 2a./J. 172/2012 (10a.), 2013) “DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y atento al principio pro persona, no resulta necesario considerar el contenido de tratados o instrumentos internacionales que formen parte de nuestro orden jurídico, si al analizar los derechos humanos que se estiman vulnerados es suficiente la previsión que contiene la Constitución General de la República y, por tanto, basta el estudio que se realice del precepto constitucional que los prevea, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.”

(Tesis: I.3o.P. J/1 (10a.)) “DERECHOS FUNDAMENTALES. CUANDO DE MANERA SUFICIENTE SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SE TORNA INNECESARIO EN INTERPRETACIÓN CONFORME ACUDIR Y APLICAR LA NORMA CONTENIDA EN TRATADO O CONVENCIÓN INTERNACIONAL, EN TANTO EL ORDEN JURÍDICO EN SU FUENTE INTERNA ES SUFICIENTE PARA ESTABLECER EL SENTIDO PROTECTOR DEL DERECHO FUNDAMENTAL RESPECTIVO. Acorde a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Carta Magna, en reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, vigente a partir del día siguiente, en sus dos primeros párrafos se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los

Las fuerzas supraestatales y los organismos jurídicos internacionales tienen conflictos de competencia con los estados nacionales y simultáneamente les exigen cooperación en los temas que corresponde al ámbito internacional o aplicación de normas supraestatales, relacionada con la protección de los derechos humanos. Por un lado, exigen el derecho derivado de los tratados de imponer sus resoluciones aún en contra de la voluntad de los estados y, por el otro lado, aumentan los espacios de cooperación y compromiso mutuo, así como la creación de espacios homogéneos de libertad y respeto a la autonomía de los individuos.

Las fuerzas regionales internas de los entes identificados como estados-nación retoman las banderas políticas que exigen autonomía o, si ya gozan de este atributo, de mayor autonomía frente a los poderes tradicionales (procesos separatistas escocés y catalán) e incluso acuden a organismos internacionales en

tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece; en forma adicional se determina que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán "conforme" a esa norma fundamental y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a la persona en su protección más amplia. De este modo, el referido método de "interpretación conforme" entraña que los derechos fundamentales positivizados en los tratados, pactos y convenciones internacionales prevalecen respecto de las normas del orden jurídico de fuente interna si contienen disposiciones más favorables al goce y ejercicio de esos derechos, lo cual lleva a establecer que la obligación del Estado Mexicano se refiere no sólo a garantizar el ejercicio de los derechos humanos enumerados en la Constitución, sino también los contenidos en esos instrumentos internacionales, cuyo conjunto puede considerarse integra un bloque unitario de protección. Sin embargo, la aplicación del principio pro persona no puede servir como fundamento para aplicar en forma directa los derechos fundamentales contemplados en los tratados internacionales, no obstante que el derecho internacional convencional sea una fuente del derecho constitucional de carácter obligatorio, toda vez que tal principio constituye propiamente un instrumento de selección que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos contenidos en dos o más normas que regulan o restringen el derecho de manera diversa, a efecto de elegir cuál será la aplicable en el caso concreto, lo que, por un lado, permite definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, en tanto la existencia de varias posibles soluciones a un mismo problema obliga a optar por aquella que protege en términos más amplios, lo que implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho de la manera más extensiva en detrimento del precepto más restrictivo. Bajo esa premisa, cabe decir que si el derecho fundamental cuestionado se encuentra previsto tanto en la Constitución de la República como en los instrumentos de carácter internacional, a lo que se adiciona que los principios y lineamientos en los que se apoya ese derecho se retoman y regulan en idéntico ámbito material de protección a nivel interno, por ende, ello hace innecesario aplicar la norma de fuente internacional cuando la de origen interno es constitucionalmente suficiente para establecer un sentido protector del derecho fundamental respectivo."

búsqueda de apoyo en este proceso de confrontación. Conjuntamente, con los procesos de transnacionalización de la economía y el derecho, las entidades políticas autónomas infra-estatales utilizan la racionalidad de la confrontación o de la integración con el ente estado-nación dependiendo de la circunstancia, de tal manera que se obtenga mayor provecho o se ensanche más la autonomía de la organización política regional.

En este contexto, la soberanía de los Estados se convierte en el único rasgo que distingue a este tipo de comunidades políticas de otras de índole global o regional y, por lo tanto, es el principal elemento a defender en los foros internacionales, con el propósito de oponer los derechos de un estado frente a otros estados y de éste frente otras formas de comunidad política que pretenden socavar su autoridad e incluso cuestionan su existencia.

La llamada crisis de la soberanía no conduce necesariamente al desuso del término, sino que éste se acopla a las nuevas circunstancias de un mercado globalizado y la existencia de fuerzas políticas internacionales. Sin embargo, no hay que perder de vista que la profundización de esta crisis pudiera conducir a la obsolescencia, en razón a la desaparición del Estado Nación tal y como se conoció hasta mediados del siglo XX.

Esta forma de dominación política, cuyo origen data del siglo XVI, parece encontrarse en una bifurcación que apunta hacia su sustitución por otra forma de imposición de un orden o su consolidación como unidad constructiva de bloques regionales o multi-estatales, que formen mercados más extendidos que los nacionales. En esa disyuntiva ha vivido Europa en los últimos años desde el Tratado de Maastricht, México desde la firma del Tratado de Libre Comercio, Sudamérica con la Constitución del Mercosur y ahora la potencias emergentes, que pretende conformar un bloque opuesto a Europa y Norteamérica, denominado BRIC y compuesto por Brasil, Rusia, India y China.

El sustento de la soberanía del Estado, independientemente de la inclusión en la Constitución, es la capacidad efectiva de un grupo de personas, integradas en un gobierno, para imponer un determinado orden en un territorio con exclusión de cualquier otro poder. Esta capacidad no es medible en términos de la ciencia política y, por lo tanto, es desconocida, hasta que se pone a prueba en un conflicto específico. Tampoco es demostrable por inferencias lógicas con base en estadísticas militares, ni a partir de la comparación de las cuentas nacionales. Las confrontaciones militares o económicas en los que “David derrota a un Goliath” son numerosas en la historia del Estado moderno. En conclusión, nadie puede concluir que un Estado no es soberano por su pequeño tamaño geográfico o por su bajo poderío industrial, financiero o militar, ni que puede ser sometido fácilmente a voluntad de las potencias hegemónicas. La tensión dialéctica colaboración-cooperación se manifiesta permanentemente en las relaciones entre los actores políticos llamados Estados y las autonomías públicas contenidos en éstos entablan relaciones con sujetos de similar naturaleza y atribuciones que se ubican en el plano internacional o dentro un Estado distinto al que pertenecen.

Por otro lado, hay un efecto jurídico importante en una comunidad política, que condiciona su comportamiento, por el simple hecho que haya un pronunciamiento constitucional a favor de la soberanía del Estado bajo el cual se organiza. Ese efecto se hace evidente en la constante renovación del sentimiento de pertenencia a una nación u orden jurídico que es demostrable con la permanencia de esa comunidad en el concierto internacional y a la que no se le puede negar su existencia real hasta que una eventualidad o hecho histórico la desintegre formalmente, pero tampoco se puede sostener con certeza y veracidad que una comunidad política es producto de la naturaleza del hombre, la esencialidad de una cultura o el destino histórico inconfundible y perpetuo de un pueblo.

El aspecto teleológico de las organizaciones políticas como elemento legitimador de la existencia del Estado o de una autonomía pública dentro de éste ha perdido fuerza en favor del reconocimiento de la existencia de valores universales

anteriores al Estado que obligan a la tolerancia y conceden derechos a las minorías.

Esto significa que conservar la unidad política de una nación o pueblo es la principal tarea de una clase política dirigente de un Estado, si pretende participar, con base en el concepto de soberanía, en el concierto internacional. En este sentido, el concepto conserva una importante función política legitimadora y jurídicamente es un elemento formal que permite el reconocimiento de la personalidad jurídica de un Estado como tal,¹³⁷ sin embargo, el Estado logra mayores consensos entorno a su acción, si consigue generar un espacio regulado de autonomías públicas que permitan conseguir un equilibrio entre la libertad negativa y positiva del individuo y las colectividades, que conduzca a un buen gobierno. La soberanía se transforma paulatinamente en un referente en torno al cual se entrelazan diversas entidades autónomas para ordenar las relaciones con otros entes autónomos sujetos del derecho internacional.

El aspecto político-ideológico el concepto de soberanía es trascendente en lo jurídico puesto que si éste sólo fuera un simple formalismo jurídico adoptado por los países periféricos y fuera una copia extra-lógica del modelo europeo de dominación política que se consolidó en el siglo XIX y tuvo su cúspide a mediados del XX, entonces, se plantearía a la Teoría del Estado la necesidad de identificar el elemento distintivo entre los estados auténticos (los soberanos) de los estados fallidos (los que gozan de autonomía concedida o derivada).

La explicación de esta distinción es complicada y para llevarla a cabo habría que recurrir a criterios históricos o sociológicos arbitrarios para diferenciar al tipo de estados mencionados, por ejemplo, el primero pudiera ser aquel que sus procesos históricos propios lo condujeron a la calidad de estatalidad y, por ende, de

¹³⁷ Hay que distinguir entre personalidad jurídica del Estado y soberanía. La primera es el reconocimiento de constituir un centro de imputaciones de derecho y obligaciones de índole internacional, que comparte con otros entes supranacionales o subnacionales. La segunda es el elemento formal distintivo del Estado con otras personas del derecho internacional, ya que supone autodeterminación jurídica y supremacía sobre un territorio.

soberanía y el segundo quien obtuvo la independencia o supremacía como resultado de un proceso de liberación nacional o protectorado. El primero sería aquel que pudiera resistir hipotéticamente las pretensiones expansionistas o justicieras de una potencia extranjera y el segundo quien no tuviera esa posibilidad en términos abstractos.

Luego si se lograra elaborar un listado de criterios objetivos útil para clasificar a cada uno de los Estados en la tipología referida, entonces, surgiría la necesidad de construir una metodología adecuada para demostrar la existencia de la soberanía en términos sociológicos y económicos, con base a los criterios mencionados.

La afirmación de que Estados Unidos de América es un ente soberano, un estado auténtico, en razón a su ubicación geo-política en un mundo unipolar o regionalizado por bloques, exige la precisión sobre lo que debe entenderse por procesos históricos propios y, en su caso, debe establecerse la forma en que se demuestra la autenticidad en la realidad. La ciencia política establece algunos métodos matemáticos matriciales que son insuficientes para medir los aspectos cualitativos, que son significativos en los fenómenos sociológicos.

Un problema teórico similar es aquel que se presenta cuando se define a la soberanía exclusivamente en términos bodinianos (absolutos y excluyentes). Este concepto es suficientemente restrictivo que sólo un puñado de Estados reuniría los elementos mínimos para ser soberanos y estos se ubicarían geográficamente en Europa e históricamente en los siglos XVI al XVIII. La insuficiencia explicativa del concepto tradicional de soberanía se demuestra, en el hecho que en el siglo XIX hubo una expansión de los estados compuestos, de los regímenes federales, que sustancialmente son la unión de autonomías públicas, lo que representa una limitación significativa al concepto de soberanía absoluta. En ese sentido, el resto de los ahora llamados Estados –los estados no europeos- no serían soberanos en los términos en que originalmente se concibió el concepto, incluido todos los

países americanos, asiáticos y africanos que obtuvieron su independencia en los siglos XVIII, XIX e inicios del XX.

El aspecto jurídico-formal es necesario, pero no suficiente, puesto que si sólo fuera soberano aquel Estado que “controla” el contenido normativo y valorativo del orden jurídico que lo rige, entonces, ningún Estado en las condiciones actuales sería soberano debido a la expansión regulatoria del derecho internacional, mediante la expansión de la universalidad de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos. Lo anterior plantea la pregunta ¿La soberanía es sinónimo de exclusión absoluta de normas ajenas a los procedimientos de creación de las mismas que corresponden a los órganos propios del Estado? La respuesta es negativa, porque en primer lugar los Estados, desde finales de la Primera Guerra Mundial, formalmente integran una comunidad internacional regida por un derecho propio, en el que participan aportando los elementos de coacción y cediendo poder cuando deben cumplir con sentencias de órganos internacionales y, en segundo lugar, porque la pretensión de monopolizar la creación de la totalidad de las normas jurídicas en un territorio es de realización imposible y con mayor o menor influencia hay un sistema de generación del derecho paralelo a las leyes que las complementa y que no necesariamente se rigen estrictamente por la relación de supra-subordinación nacional-estatal. La pretensión de plenitud de un orden jurídico es inalcanzable en sistemas cerrados al ámbito del derecho positivo emitido por un Estado.

El aspecto sociológico, consistente en el consenso social entorno a un Estado y la fuerza real para imponer un orden jurídico, también es esencial en el concepto de soberanía, de lo contrario, la pretensión de ser el poder supremo en un territorio sería una mascarada para encubrir intereses personales, de partido o de grupo. En ese sentido, el reconocimiento de la existencia de espacios de autonomía a personas infra-estatales y de derechos humanos inviolables que son de interés universal protege limita el ejercicio del poder en un territorio determinado. En este escenario, el Estado soberano debe aprender a legitimarse compartiendo el poder

social con otras instancias que gozan de autonomía pública por los criterios de territorio o función, que crecen en número, grado e importancia en la regulación, dirección y conformación de los intereses sociales.

La combinación de los tres aspectos pudiera generar un tipo ideal del concepto de soberanía con las propiedades siguientes:

- a) Uso del término como fuente de legitimación frente a otras organizaciones políticas con autonomía pública;
- b) Pretensión expresa de independencia y autodeterminación de una comunidad política que comparte un destino y propósitos comunes;
- c) Manifestación de una superioridad en un territorio determinado con intenciones, en los extremos, de excluir por la fuerza a cualquier otro poder que le dispute este monopolio, pero con la tolerancia e incluso fomento de autonomías públicas en su interior ligadas con agentes internacionales, y
- d) Normalidad jurídica del orden establecido, que implica el reconocimiento de un poder efectivo para imponer obligaciones y hacer que se respeten derechos en un territorio, sin pretensiones de exclusividad regulatoria.

Este tipo ideal sólo establece los rasgos de un Estado soberano que en el fluir histórico adquieren numerosas expresiones y pueden incluso guardar un equilibrio entre sí o prevalecer uno de ellos, pero la falta de uno transformaría a la organización política. En esa tesitura, si un Estado careciera de alguno de estos rasgos dejaría de ser soberano para convertirse en una entidad política distinta con autonomía pública dentro de la influencia de un ente-Estado.

D) El Estado no soberano en el Estado de las Autonomías.

El tipo ideal propuesto no incluye el estado (entidad federativa) que pertenece a una Federación, pues éste, aunque en muchas ocasiones ostenta la soberanía por

mandato constitucional, carece de supremacía sobre el territorio que ocupa, la cual corresponde al Estado Federal. A los entes políticos regionales con autonomía se les conoce teóricamente como el estado sin soberanía y se puede emplear para demostrar que la soberanía no es un elemento esencial del Estado, sino sólo una propiedad de ciertos Estados.

Las teorías de la naturaleza jurídica del estado integrante de una Federación son diversas. Estas van desde la cosoberanía de Calhoun hasta la negación de la misma, incluso contra lo dispuesto por el texto Constitucional.¹³⁸ La Unión Europea es el caso de un Estado Federal en el que sus estados miembros conservan el derecho a las relaciones exteriores y la organización de un ejército en contraste con la noción tradicional de federalismo.

En el concepto de Estado de las autonomías, la descentralización política territorial es un rasgo constante y adquiere diversas formas: Federación, estado regional, municipio, entre otros. El estado no soberano explica la convivencia de varios espacios de decisión política y emisión del derecho dentro de un órgano superior que reclama para sí la exclusividad.

En este contexto, el concepto de soberanía posee un contenido técnico, toda vez que permite distinguir entre organizaciones políticas en el concierto internacional de las autonomías públicas que carecen de una personalidad jurídica internacional. Las primeras poseen la soberanía conforme al tipo ideal expuesto y las segundas carecen de uno de sus rasgos.

La negación de este atributo a los entes-estados que no pudieran oponerse a los poderes hegemónicos, en términos hipotéticos, bajo el concepto de soberanía helleriana, debiera ser lo correcto. Bajo el dogma que la soberanía en lo externo implica igualdad del Estado ante cualquier poder internacional, la consecuencia política inmediata del reconocimiento jurídico de la existencia de dos tipos de

¹³⁸ Carré, op cit. y Tena, op cit.

estados: los centrales (imperialistas) y los periféricos, sería que por el hecho que los últimos tienen una posición subordinada, estos perderían su categoría de estados. En este esquema conceptual, los estados periféricos serían departamentos administrativos, regiones gubernamentales o autonomías políticas dependientes de los auténticos estados. Los estados periféricos y las entidades federativas serían clasificados en el mismo rubro: Estados no soberanos.

En este punto, se puede visualizar que los métodos de investigación condicionan el resultado de ésta: para la ciencia política, con base en la medición del poder acumulado (la capacidad que tiene un sujeto A de obtener la obediencia de un sujeto B), la clasificación de estados en centrales y periféricos es evidente y demostrable y para la teoría del Estado la existencia de una estructura que imponga un orden, sin importar la fuerza real cuantitativa que implique ese poder, implica la existencia de un Estado igualmente soberano a cualquier otra organización política que reúna rasgos similares y, por lo tanto, no es correcto clasificar a los estados en centrales y periféricos, ya que las condiciones históricas pueden variar y beneficiarlos indistintamente.

En la teoría del Estado, formal y estructural, la categoría de estado no soberano sólo se aplica a los estados miembros de una Federación si se utiliza el tipo ideal propuesto. Los Estados, sin importar el poder acumulado, son un conjunto de autonomías públicas que tienen relaciones en distintos planos con el ente Estado y con instancias internacionales no mediadas necesariamente por éste, lo que convierte al Estado de las autonomías un ente político que carece de la pretensión de ser el monopolio exclusivo del poder social y de la creación, aplicación e interpretación del derecho.

La confusión de metodologías o el reduccionismo lógico, etimológico o histórico conducen a la negación de las consecuencias políticas del derecho, a la creencia de que el derecho puede existir sin un poder real que lo sustente, al ejercicio de la

política despreciando el derecho o a una doctrina jurídica desvinculada de la realidad jurídica-política que estudia.

De ahí que el uso del concepto soberanía, en su sentido original, históricamente puro, para elaborar una clasificación de las comunidades políticas, haría evidente la persistencia de las relaciones de dominio de los centros capitalistas sobre las unidades periféricas. En el lenguaje leninista,¹³⁹ sería el reconocimiento de que imperialismo es una verdad jurídica dada la existencia de estados soberanos y no soberanos y la confirmación que las naciones asiáticas, africanas y americanas fracasaron en su afán de construcción de Estados soberanos, capaces de oponerse a los poderes trasnacionales.

El concepto soberanía ha sido una bandera política trascendente en la segunda mitad del siglo XX, cuyo mayor exponente, en América, fue la Cuba Libre revolucionaria con su postulado de “Patria o muerte”, en el que en el fondo la propuesta política es no asumir como cierta la existencia de estados no soberanos y se traduce en la defensa jurídica de la autodeterminación e independencia de los pueblos.

La tensión provocada por esta confrontación conduce, por ejemplo, al rechazo de los conceptos de democracia y derechos humanos en los términos sostenidos por los centros de poder capitalista, por ser considerados como una forma de injerencia en la toma de decisiones de los órganos de dirección de las unidades políticas periféricas. En estas condiciones, la expansión de la protección y promoción de los derechos humanos pierde fuerza y se retrasa el tránsito de las organizaciones políticas hacia la conformación de Estados de las autonomías, en que las libertades de los individuos, el respeto a las minorías e intereses regionales y los límites al ejercicio del poder aumentan en beneficio de la búsqueda de un equilibrio entre fuerzas en torno al ideal del buen gobierno.

¹³⁹ Lenin. *El Imperialismo: fase superior del capitalismo*. Moscú: Progreso, 1973.

Asimismo, la declaración constitucional que reconoce la soberanía a los estados periféricos condiciona el comportamiento social y político, tal y como sucede con la concesión de una autonomía pública. El pueblo vinculado con un Estado soberano reclama para sí, bajo el dogma democrático, la titularidad de la soberanía. En este contexto, el derecho, aunque proceda de un modelo no propio, al momento de promulgarse modifica sustancialmente las relaciones entre los actores políticos, los valores occidentales de igualdad, respeto a los derechos del hombre, descentralización del poder, tolerancia, supremacía constitucional, garantía jurisdiccional, transparencia, rendición de cuentas, entre otros permean a las sociedades y el Estado constitucional de derecho se convierte en un ideal político.

Un proceso similar se reproduce en las entidades federativas integrantes de una Federación, que formalmente son estados no soberanos en términos hellerianos. El reconocimiento de que son entes políticos que gozan de una autonomía especial, con derecho a otorgarse su Constitución propia que rige su régimen interior, modifica sustancialmente la relación de los órganos de gobierno regional con lo de índole central. En ese sentido, la vinculación que entabla un gobernador de una entidad federativa con la instancia nacional o la que el jefe de un departamento regional tiene con el superior jerárquico en el gobierno central son cualitativamente distintas, en atención al grado de autonomía pública que gozan.

La desvinculación de la acumulación del poder real del concepto formal de soberanía que confirma que los estados periféricos son soberanos conforme al tipo ideal propuesto y la existencia formal de autonomías públicas (no-soberanas) dentro del Estado y su proliferación modifica su comportamiento en el concierto internacional. Además, el derecho, que tiene un propósito directivo y axiológico con independencia de su efectividad como instrumento regulador de la vida social, adquiere dimensiones distintas en un Estado de las autonomías, puesto que explica jurídicamente la desigualdad real entre los estados y los iguala en las relaciones internacionales, así como legitima el pluralismo jurídico como forma

normal de relacionarse entre los entes públicos y valida la incorporación del orden internacional al nacional.

E) La soberanía como ejercicio de la competencia del Estado y la autonomía.

La importancia de la categoría autonomía radica en que a partir de su existencia se justifican los procesos de integración y concertación de políticas públicas entre distintos actores políticos y administrativos en un Estado constitucional de derecho y se generan los razonamientos de confrontación y colaboración, que permean los procesos interpretativos del orden jurídico típicos de un Estado de las autonomías.

Un Estado en el que impera un tipo ideal de Constitución democrática, en el que se parte de la preminencia de los principios de la división de poderes, tanto en sentido estricto, relativo a las funciones del Estado, como en el sentido amplio del pluralismo, el reconocimiento de órganos constitucionales autónomos; el de descentralización política regional, y el de la independencia de la jurisdicción, la autonomía se convierte en el concepto que posee mayor fuerza de análisis en comparación con la soberanía, ya que ésta última tiene una etimología y origen histórico que tienden a lo suma potestad o a lo absoluto. En contraste, la autonomía utiliza como supuestos básicos la relatividad del poder social y la posibilidad jurídico-política de imponerles límites y compartirlos. La autonomía pública es la herramienta jurídica analítica que permite el estudio y descripción del orden y la relación de los entes gubernamentales y no gubernamentales en la poliarquía.

F) La autonomía como concepto técnico.

La autonomía como concepto jurídico tiene acepciones política, administrativa, de gestión, orgánica, entre otras; pero en sentido técnico no es aceptable confundir alguna de ellas con la soberanía, aunque la confusión se presente en términos políticos e ideológicos. Entonces, es posible afirmar que dentro de la unidad

política moderna, llamada Estado, siendo éste el ente soberano por antonomasia, coexisten entes autónomos de naturaleza diversa y esta última varía significativamente dependiendo de la formas de organización, gobierno y régimen político del Estado. Los entes con autonomía pública aumentan significativamente en el Estado constitucional de derecho por lo expuesto con anterioridad.

Hay definiciones formales de autonomía relacionadas especialmente con el ámbito territorial:

“La autonomía desde el punto de vista jurídico, presenta las siguientes características: a) está referida a una autonomía territorial y presupone por tanto, una descentralización política; b) el poder autónomo extrae su existencia y legitimidad del poder del Estado, considerando como una unidad (federación) y se consagra en la carta fundamental constitucional; c) es un poder propio, pero limitado jurisdiccionalmente y sobre él, prevalece el principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación; d) es un poder de darse sus propias normas, es decir, una potestad legislativa y reglamentaria en la aplicación de sus propias leyes.”¹⁴⁰

Sin embargo, esta propuesta de descentralización que implica la autonomía política no sólo está referida al ámbito territorial, sino también al funcional. Esta circunstancia se hace más evidente en el régimen presidencial o de separación de poderes, en atención a que cada órgano del Estado asume, en principio y no en forma exclusiva, una función distinta.

La autonomía pública es necesaria para que exista la independencia en el ejercicio de los poderes y que estos sean lo bastante importantes para poder participar en el proceso de toma de decisiones del Estado u oponerse, en su caso,

¹⁴⁰ Barrera, op cit.

a las acciones de otro y con ello hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos como forma de cooperación o limitación de los poderes.¹⁴¹

Por ejemplo, los principios de la carrera judicial de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad e independencia a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución Política sólo pueden ser realidad si existe autonomía de los órganos jurisdiccionales para la emisión de las sentencias correspondientes.¹⁴² De igual modo, el control de la inflación, que es responsabilidad del Banco de México, no sería efectivo si este órgano, en contra de su naturaleza autónoma, dependiera de alguna manera de las decisiones de política fiscal del gobierno.

Una definición menos formal propone que la autonomía es una forma limitada de autogobierno¹⁴³ en la que, con base en una normatividad emitida por el órgano responsable de la función legislativa, el ente público que goza de esa condición posee la facultad de decidir sobre el cómo efectuar sus funciones dentro de una competencia previamente determinada sin la intervención de otros órganos.

El órgano soberano es el responsable de definir las funciones que se asignan a cada ente público:

“La Soberanía es el poder legítimo, sometido al imperio de las normas jurídicas y supone la existencia de otros poderes sociales jerárquicamente organizados de los cuales el Estado es el supremo e inapelable.”¹⁴⁴

¹⁴¹ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Op cit.

¹⁴² CPM. “Artículo 100...La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

¹⁴³ “Autonomy is a limited form of self-government. Autonomy does not usually extend to control over foreign affairs”. The Voter Political Dictionary.

¹⁴⁴ González, op cit.

Entonces, se puede afirmar que las autonomías se presentan dentro de la unidad política llamada Estado y están sometidas a éste en una relación de subordinación y de cooperación. En una concepción amplia se puede considerar que toda organización de carácter público, estatal o no estatal, así como los individuos u organizaciones de índole público se insertan en el orden jurídico con una esfera de derechos y obligaciones, que desde cierta perspectiva se reconoce como autonomía.

Bajo el tipo ideal propuesto, la soberanía se predica de un Estado que tiene la pretensión de ser independiente de todo tipo de subordinación frente a cualquier otro poder¹⁴⁵ y la autonomía se puede definir por oposición a este concepto, es decir, cuando la organización, a pesar de su facultad de autogobernarse, está subordinada frente a otro tipo de poder.

Ahora bien, en un mundo globalizado en el que el concepto tradicional se encuentra en crisis, el Estado Soberano, sin reconocerlo y debido a que se encuentra sometido en ocasiones a fuerzas trasnacionales, se acerca cada vez más a lo que se conocería como autonomía política –a la que nos hemos referido como una forma limitada de autogobierno.

En todo caso, la autonomía del Estado es la capacidad potencial de éste para intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a los intereses constituidos en la sociedad¹⁴⁶ Sin embargo, esta definición confundiría a los gobiernos nacionales con los estatales o regionales, sin permitir discernir la distinción existente entre los poderes que se integran en los estados para llevar a cabo las diversas funciones del mismo.

¹⁴⁵ Hauriou, op cit.

¹⁴⁶ Diccionario Crítico de Ciencia Sociales. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A>

G)A manera de conclusiones.

La primera, el concepto de soberanía tiene un valor histórico y todavía tiene un contenido técnico, jurídico, político e ideológico, que permiten su empleo como categoría de análisis para distinguir entre actores políticos del escenario mundial en una economía globalizada.

Segunda, la soberanía más que una definición precisa acepta una conceptualización con base en la metodología del tipo ideal. En este tipo ideal se sintetizan cuatro rasgos de naturaleza sociológica, jurídica y política-ideológica.

Tercera, la soberanía tiene tres dimensiones reconocidas en el derecho positivo y la doctrina y que sólo una de ellas corresponde al sentido original que le otorgó Bodin teóricamente y el Estado francés absolutista, prácticamente.

Cuarta, el valor histórico del concepto impide que este concepto tenga un contenido natural o inmanente y el reduccionismo pudiera ocasionar que se convalidara jurídicamente la realidad política de desigualdad, que existe entre los estados centrales y los periféricos. El Estado de las autonomías soberano es una categoría de análisis que explica la igualdad jurídica de los estados periféricos con relación a los centrales a pesar de la desigualdad en la acumulación de poder y legitima las relaciones jurídicas directas de los entes que gozan de autonomía pública dentro de un Estado con personas del derecho internacional.

Quinta, el concepto de autonomía ha adquirido una fuerza especial en los estudios del Estado constitucional de derecho y está vinculado estrechamente con los valores que sostienen los principios de división de Poderes, pluralismo político, descentralización e independencia de la jurisdicción. Este fenómeno se hace patente con la importancia que ha tomado el concepto de autonomía en los estudios de la teoría administrativa de las últimas tres décadas y que uno de los principios del buen gobierno sea el equilibrio de las autonomías públicas

integradas en un Estado en dos planos: las autonomías entre si y éstas con el Estado soberano.

Sexta, es la afirmación de que el concepto de autonomía tiene una génesis liberal y su justificación filosófica se rastrea en la libertad e igualdad natural del hombre, quien toma sus decisiones con base en una autonomía racional. Esta circunstancia tiende a crear una amplia variedad puntos de vista, cuyo respeto es el fundamento del pluralismo político. En este sentido, la unidad de acción y decisión que es el Estado, como detentador legítimo del poder político, se confronta necesariamente a esta visión. Sin embargo, esta oposición dialéctica absoluta entre la autoridad y la libertad tiende diluirse ante el imperativo de buscar formas políticas más incluyentes para mantener la gobernabilidad y estabilidad. Así el Estado constitucional de derecho ha adoptado ideológicamente a la convivencia en su seno de varios entes autónomos como un elemento esencial de su existencia y, sobretodo, como una condición indispensable para el ejercicio controlado del poder social (la teoría del check and balance) y el buen gobierno.

Séptima, la División de Poderes y el Federalismo, conceptos constitucionales del Estado liberal, se ubican en el discurso político confrontados al Estado Absoluto y se articulan como una demanda de autonomía funcional y territorial, que pretende ser un límite efectivo de la concentración del poder. El avance de estas ideas se encuentra vinculado con las luchas del siglo XIX y XX, que pretendían la mayor libertad del individuo y de la sociedad civil. Un punto importante a destacar, es que a pesar del origen libertario de la idea de la autonomía, su adopción en las sociedades no condujo necesariamente a sociedades más justas e igualitarias, de ahí que durante el siglo XX la evolución del derecho constitucional haya buscado crear y ampliar los espacios de autonomía dentro del Estado nacional.

Octava, si bien es cierto el dogma liberal permeó las constituciones mexicanas desde 1824, la autonomía tiene expresiones y regulaciones disímboles. La referencia constitucional no es consistente, cuando se concede la autonomía a los

órganos del Estado, tal y como se desprende a la lectura de los artículos relacionados con el Federalismo, el Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional Electoral, entre otros órganos constitucionales autónomos y órganos con autonomía concedida directamente por la Constitución como el Consejo de la Judicatura Federal, las instituciones de educación superior, las empresas productivas del estado, entre otras entidades. Con lo que se puede afirmar que el dogma liberal que impulsa el surgimiento de entes autónomos que limitan el poder del Estado se presenta en la realidad jurídico constitucional bajo expresiones formales diversas, lo que hace necesario elaborar una clasificación para su mayor comprensión y, en su caso, interpretación.

Novena, de la comparación de los conceptos autarquía, soberanía y autonomía, se puede afirmar que cuando en el discurso político se confunden esos conceptos, se pretende condicionar la actuación de los gobiernos y otros entes públicos. De ahí que no sea extraño que el término autonomía se emplee en forma ideológica y, en ocasiones, se utiliza para legitimar políticas públicas, en las que los órganos del Estado sostienen posturas distintas, incluso confrontadas. A pesar de las definiciones teóricas, que pretenden la precisión, la colaboración o los sistemas de pesos y contrapesos entre las autoridades están condicionados por el concepto de autonomía que adopten las autoridades y éste dependerá de las circunstancias histórica y política.

Capítulo IV: Buen gobierno y autonomía.

El buen gobierno, desde la perspectiva de la gobernanza, es aquel en el que los titulares del poder social sujetan su comportamiento al principio de no intervención en los derechos de las comunidades o individuos en la consecución del fin común de una sociedad históricamente determinada.¹⁴⁷

La autonomía es el principio que legitima el comportamiento de cada individuo o comunidad. Es el derecho de someterse al orden jurídico sólo cuando lo disponga la voluntad propia, existe sin importar lo que disponga la norma que establece la autoridad política en un territorio.¹⁴⁸

A partir de la vinculación dialéctica de los conceptos buen gobierno y autonomía, en este capítulo se pretende explicar en qué medida el elemento esencial en un

¹⁴⁷ Weaver R., Kent and Bert A. Rockman. *Do Institutions Matter? Washington, D.C., Brookings Institution, 1993. p. 6.* Tsebelis, George. *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas.* México, Fondo de Cultura Económica, 2006. En términos concretos Kent Weaver R. y Bert A. Rockman. consideran que el buen gobierno es sinónimo de la capacidad de resolver problemas con lo que proponen, no limitativamente, sino enunciativamente “diez diferentes capacidades que todos los gobiernos necesitan para establecer y mantener prioridades entre las numerosas demandas en conflicto que se les hacen de modo que no sean sobrepasados ni caigan en bancarrota; para destinar recursos donde sean más efectivos; para innovar cuando las políticas antiguas hayan fracasado; para coordinar objetivos en conflicto en un todo coherente para ser capaces de imponer pérdidas a grupos poderosos; para representar intereses difusos y no organizados además de otros concentrados y bien organizados; para asegurar la implantación efectiva de las políticas gubernamentales una vez que hayan sido aprobadas; para asegurar la estabilidad política de modo que las políticas tengan tiempo de funcionar; para hacer y mantener compromisos internacionales en los campos del comercio y la defensa nacional para asegurar el bienestar a largo plazo; y, por encima de todo, para resolver las divisiones políticas a fin de asegurar que la sociedad no degenere en guerra civil...” En este enfoque los derechos económicos, sociales y culturales son valores que legitiman la intervención de la colectividad en las relaciones entre los individuos y, eventualmente, se genera una oposición por considerar que se afecta la libertad de las personas.

¹⁴⁸ Tönnies, Ferdinand. *Community and Civil Society.* Cambridge, Cambridge Texts in the History of Political Thought, 2001. En la obra clásica de la teoría sociológica la diferencia entre comunidad y sociedad se expresa de la manera siguiente: “*The relationship itself, and the social bond that stems from it, may be conceived either as having real organic life, and that is the essence of Community (Gemeinschaft); or else a purely mechanical construction, existing in the mind, and that is what we think of a Society (Gesellschaft).*...” p. 17 Esta diferencia permite entender el tipo de explicación sobre los tipos de relaciones, cooperación, costumbres e historias que se desarrollan en un grupo humano a partir de dos enfoques: el del individuo racional y el de la colectividad. El denominador común es que el derecho es un hecho cultural convertido en norma positiva, que tiene sus raíces en las experiencias compartidas y el esfuerzo socialmente compartido. La diferencia es que en el enfoque societario, el supuesto pluralista que lo sostiene, justica que el derecho sea una consecuencia del racionalismo y el principio formal de la legalidad.

gobierno plural y democrático, que es el propio de un Estado constitucional de derecho, es el supuesto de que la existencia previa al orden jurídico de una esfera de derechos a cualquier persona, individual o colectiva, sirve de fundamento ideológico de las instituciones políticas y que el buen gobierno requiere del abandono de la idea que la legitimación de un sistema jurídico moderno es aquel en que un grupo ejerce el monopolio de la violencia con base en una justificación racional-legal.

La autonomía es la consecuencia inmediata de la libertad del hombre o de la expresión de una realidad orgánica de una comunidad, no sólo es una garantía individual o un derecho a la conciencia de identidad colectiva otorgada por la norma positiva. Esta condición del ser humano es lo que se encuentra en el origen de los sistemas jurídicos, los explica y los justifica, puesto que a partir de ésta se elaboran las normas que regulan la conducta del hombre y se legitima la relación de mando y obediencia.

En una sociedad primitiva, el sacrificio de la libertad de sus integrantes tiene un beneficio directo y evidente, ya que un orden mínimo es la única forma de sobrevivir en un ambiente hostil. La tribu adquiere autonomía como comunidad frente al individuo en la medida que debe normar la vida colectiva para allegarse el sustento básico y procurarse medios de defensa de otros grupos de hombres. En una sociedad compleja, los aparatos de dirección y control sociales, económicos y políticos se distinguen de la mayoría de la población y adquieren una esfera de facultades y derechos autónomos que invaden significativamente la libertad de los individuos.

El orden jurídico, a través de las leyes, crea espacios diferenciados a partir del concepto de autonomía de las personas y establece reglas de vinculación entre ellas. En términos hobbesianos, dar leyes es poner vallas para mantener a los caminantes en el camino y evitar que se vayan al precipicio más que para

detenerlos e impedirles ciertas conductas a los hombres que perjudiquen a otros por causas de sus deseos desenfrenados, de su audacia o falta de discreción.¹⁴⁹

Estas reglas son históricas y relativas, lo que implica que no existe una causalidad identificable, ni repetible. Tal y como se expuso en el capítulo II del libro, el concepto de autonomía tiene distintas funciones como principio jurídico, directriz y norma, con lo que incluso un mismo significado puede tener un uso diferente atendiendo al contexto. No hay un patrón de comportamiento o una naturaleza que determine el surgimiento, mantenimiento o desaparición de una persona colectiva con autonomía regional, funcional o técnica. El azar, las circunstancias particulares y los valores de una época son las variables que dan sentido y contenido a la forma jurídica y a las estructuras sociales.

La autonomía, que es la noción común en los órdenes jurídicos, tiene dos dimensiones: la individualista que surge de la esencia del hombre, se manifiesta como la libertad negativa y positiva y que se ejerce en un equilibrio entre lo racional y lo valorativo y la colectiva que es la aspiración a la independencia, que busca la no subordinación absoluta a un buen gobierno, que implica el disfrute de la libertad en condiciones de distribución igualitaria de la dominación política. En términos negativos la libertad se erige como un límite a la tiranía, que en una sociedad plural no es monopolio del gobierno. En términos positivos, tiende al ideal de un buen gobierno que es una suma de las potencialidades de las autonomías individuales y colectivas y un límite a la tiranía de cualquier naturaleza.

La autonomía como concepto jurídico es una técnica en la que a un individuo se le reconocen derechos¹⁵⁰ y a un colectivo se le otorgan

¹⁴⁹ Passerin, op cit, pág. 239. Este autor expone que el origen de la libertad como concepto jurídico trascendente se encuentra en las ideas de la libertad negativa de Hobbes, John Locke y Stuart Mill.

¹⁵⁰ CPM. "Artículo 1o...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir,

facultades.¹⁵¹ Tradicionalmente, el ejercicio de los primeros sería propio de un derecho privado y de las segundas un derecho público. En su expresión más sencilla es una libertad negativa y en la más compleja una libertad positiva. En el caso del individuo, este sólo puede hacer todo aquello que no le está prohibido y del colectivo sólo aquello para lo que previamente está autorizado por una norma. Sin embargo, en la medida que lo público y lo privado son nociones multivalente e ideológicas, el derecho público y privado son técnicas de elaboración y aplicación de las normas jurídicas y el ideal de lo correcto y lo bueno es más que la abstención de hacer el mal. La autonomía no es sólo un ejercicio limitado y limitativo, sino una directriz. Por lo tanto, es el medio para determinar las relaciones entre la libertad negativa y positiva, entre el individuo y los colectivos, que incluye la cooperación y no intervención, y la interacción de los colectivos entre sí.

A) La autonomía absoluta (soberanía/autarquía) contra la autonomía relativa.

En el sentido social el uso del término autonomía, se confronta con el de soberanía y la autarquía en una tensión propia de la lucha por el poder político y la exigencia por manifestar el derecho a la diferencia y el respeto a una esfera propia de derechos. Por un lado, la dominación política que pretende el monopolio legítimo de la violencia y de la definición de lo que es justo y, por el otro, el ideal individualista en el que el sujeto es la única medida de lo correcto o lo bueno. Ninguno de los extremos conduce a un buen gobierno en una sociedad plural en la que los individuos entablan relaciones diferenciadas con los colectivos, de tal forma que en algunos supuestos las personas fungen como titulares o defensores

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”

¹⁵¹ CPM. “Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”

de una autonomía de gestión y en la mayoría de los casos son sujetos que deben obedecer los mandatos de una colectividad autónoma.

La autonomía de la voluntad es el principio jurídico fundamental por medio del cual los individuos ejercen sus derechos y oponen éstos a otros individuos y a los colectivos, pero también es la expresión de la posibilidad real de unirse en una acción colectiva.

La autonomía de gestión es la forma jurídica básica por medio de la cual los colectivos obtienen un mínimo de diferenciación con respecto a otros y modifican las relaciones de jerarquía y coordinación, con base en criterios regionales, funcionales, materiales, profesionales o técnicos.

Un axioma de la modernidad es que los individuos y las comunidades se otorgan sus propias normas como expresión de su existencia y es la forma primaria en que ejercen su autonomía, las cuales coinciden, eventualmente, con las que rigen positivamente en un territorio, cuando existe la pretensión de unidad jurídica en el mismo.¹⁵²

Por un lado, los individuos oponen sus derechos frente a las colectividades y, entre más numerosos en cantidad sean los que posea un individuo o más concentrados estén en un menor número de individuos, la efectividad de la actuación la colectividad disminuye. La desigualdad social es un freno al desarrollo armónico de una colectividad.

La libertad negativa de la ideología liberal es insuficiente para contener, utilizando la metáfora de las vallas hobbesiana, a individuos que por su acumulación de

¹⁵² Skinner, Quentin. *Los Fundamentos del pensamiento político moderno*. I. Renacimiento. Trans. Juan José Utrilla. México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pág. 27. Este autor destaca que en el Renacimiento, en el origen del pensamiento republicano, el término libertad significaba independencia de la autoridad del Emperador y exigencia de autogobierno, heredado de los antepasados. La libertad se expresa como una exigencia de *imperium* frente al Emperador y al Papa, ya que las ciudades son gobernadas por “Pueblos libres” capaces de otorgarse su propia ley.

riqueza no pueden ser detenidos en sus pretensiones egoístas, en forma similar a la que se emplea para la mayoría de los individuos. De ahí la importancia de darle un sentido positivo en el que la libertad es una afirmación de la identidad individual y colectiva, y apela al argumento de que la solidaridad es superior en fuerza motivadora racional al egoísmo individualista, que hace que el hombre sea el lobo del hombre.

Por el otro, las colectividades ejercen sus facultades con el propósito de conseguir los fines para los cuales fueron constituidas, a través de órganos unitarios o colegiados, y para lograrlo necesariamente afectan la esfera de derechos de los individuos limitándolos. La afirmación de identidad colectiva expresada en un orden jurídico que pretende la solidaridad afecta la esfera de los individuos que oponen su libertad negativa como la forma básica de proteger la identidad y la dignidad del ser humano frente al poder social.

En este proceso se confrontan dos autonomías: la libertad de los individuos y la necesidad de establecer un orden jurídico mínimo, que iguale a los hombres y los identifique con un fin comunitario (clase, sociedad, pueblo, comunidad indígena o cualquier otro sujeto colectivo). Si la primera impera hay una tendencia a la concentración la riqueza en un número reducido de individuos y si la segunda domina hay una centralización del poder social, una monopolización de la definición de interés público, bien común o bienestar colectivo. El reconocimiento de autonomías intermedias, tanto a colectividades integradas desde el orden jurídico como aquellas provenientes de los procesos sociales e identificación histórica, favorece el surgimiento de redes de entes públicos gubernamentales y no gubernamentales que integran al individuo con el poder social.

En las sociedades que pretenden respetar el pluralismo político, cultural y étnico, el origen y la justificación de este sistema normativo suele ser la razón y el pensamiento objetivo y está influenciado por una moral compartida reforzada por

la opinión pública y los valores cívicos, que se delinean a través de procesos de debate público racional.

La constante interacción entre órganos que pretenden una autonomía absoluta (soberanía) y las colectividades que exigen para sí y, en su caso, se les reconoce una autonomía relativa tiende a crear espacios de libertad a los individuos. El principal bien público para el éxito de la pretensión de establecer la unidad de un orden jurídico, que es una de las condiciones para el desarrollo de la libertad, es la estabilidad política de una sociedad.¹⁵³

B) Autonomía, liberalismo y Estado moderno.

La autonomía, como concepto en un Estado moderno, tiene su origen en el liberalismo político. Libertad, limitación del poder, Constitución, división de poderes, individuo, pluralismo político, tolerancia y autonomía son conceptos fundacionales de la modernidad y son incomprensibles en términos contemporáneos sin concebirlos unidos a la norma racional, general, jerárquica, emitida por un órgano colegiado, abstracta e impersonal que se conoce como ley.¹⁵⁴

En esta tradición, John Rawls considera que toda persona tiene una autonomía racional que proviene del hecho de que los individuos son libres y se conciben a sí mismos como poseedores de la capacidad moral para concebir el bien y el mal. Por lo tanto, bajo la visión del ciudadano, un individuo, cuando actúa en

¹⁵³ Tsebelis, op cit, pág. 9. En los procesos de cambio social, cuando el *statu quo* no es deseable, es decir, hay una pérdida de legitimidad del derecho imperante la estabilidad política resulte indeseable, entonces, la libertad de los individuos y la autonomía de una colectividad identificada como opuesta al gobierno son las variables más eficientes en los procesos de desequilibrio de los arreglos políticos ilegítimos. Esta circunstancia regresa al dilema sobre el derecho de la Revolución y el derecho a la revolución.

¹⁵⁴ Hart, op cit, pág. 126. "En un sistema jurídico moderno donde hay una variedad de "fuentes" de Derecho, la regla de reconocimiento es paralelamente más compleja: los criterios para identificar el derecho son múltiples y por lo común incluyen una constitución escrita, la sanción por una legislatura y los precedentes judiciales. En la mayor parte de los casos se adoptan provisiones para posibles conflictos, clasificando estos criterios en un orden de subordinación y primacía relativas. Así, en nuestro sistema, el *common law* está subordinado a las leyes."

cuestiones políticas, especialmente cuando emite el voto, adquiere la representación de lo que puede ser conveniente para la totalidad del Estado, por lo que se comportan en forma independiente, sin identificación y sin ninguna concepción o interés partidista o de grupo.

Los individuos son autónomos frente a los poderes del Estado, poseen tanto intereses políticos como no políticos y, en términos lockianos, sólo sacrifican su derecho a oponerse a lo que consideran injusto debido a que transfirieron a un ente superior la facultad de sancionar en nombre de la colectividad. La libertad política es un límite negativo al poder del gobierno, es decir, más que una propensión a obtener un bien determinado es el deseo que éste se reduzca a prohibir lo indispensable para una convivencia armónica de los individuos.

Una explicación dialéctica de la evolución del derecho constitucional es que la historia de la humanidad es una expresión de una lucha permanente entre la autoridad y la libertad. Entre una colectividad que pretende imponer un orden determinado y un individuo y otras colectividades intermedias que defiende su esfera básica de derechos.

Por un lado, en términos weberianos, un grupo de hombres pretenden obtener la obediencia a través del uso legítimo del monopolio de la violencia en beneficio de la colectividad (autonomía absoluta o soberanía) y, por el otro, las comunidades y los individuos buscan reconocimiento y respeto de sus libertades. En principio, ambos actúan de buena fe y la solidaridad es más fuerte que el egoísmo, aunque hay notorias y terribles excepciones representadas en los totalitarismos del siglo XX.

El buen gobierno es la combinación de la intención genuina de una autoridad por la obtención de un fin compartido por una sociedad determinada y el respeto a las libertades de sus integrantes. Esta fórmula parece sencilla, pero se complica significativamente porque el principal obstáculo para que el hombre sea libre

puede ser, paradójicamente, la autonomía de la voluntad de otro hombre, que logra, mediante su ejercicio en las estructuras de un orden jurídico existente, concentrar derechos de propiedad en una sociedad o porque las pretensiones de establecer la unidad de un orden jurídico para proteger las libertades puedan centralizar el poder social de tal forma que disminuyan las de los individuos y las colectividades. De ahí, que la desigualdad entre las personas proviene de un reparto inequitativo del poder y la riqueza, que deriva de un *statu quo* jurídico, que formalmente persigue la igualdad, pero que en realidad genera privilegios o situaciones permanentemente ventajosas para una minoría o ciertos grupos sociales y políticos.

C) Modelos de ejercicio de la autonomía en el Estado moderno.

Revisemos dos modelos. En el primero, la autoridad define el fin social y lo impone por medio de leyes, sentencias y actos de gobierno. Hay una concentración del poder, lo que afecta preferencias de los individuos y las empresas. En el segundo, la sociedad civil expresa sus intereses parcializados y los consigue con la fuerza del dinero y los privilegios. Hay una concentración del mercado. En el primero, los órganos estatales tienen preeminencia y en el segundo pasan a un segundo plano. Teóricamente, en el Estado Moderno, los modelos son opuestos.

¿Cuál es el único concepto compartido por ambos modelos? El de autonomía. La autonomía absoluta se llama soberanía que el Estado reclama para sí y la más relativa es la autonomía de la voluntad del individuo y la del libre mercado¹⁵⁵.

El Estado constitucional de derecho propone un modelo intermedio con base en el reconocimiento de autonomías a colectividades, en el que se otorgue por lo menos la autonomía de gestión a órganos de la administración pública y se conceda facultades públicas a entes no gubernamentales. En el primer grupo se incluye a

¹⁵⁵ Nicos Poulantzas. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1985. Págs.. 308-320.

tribunales administrativos (los contenciosos administrativos) y de la administración (el Agrario y los de Conciliación y Arbitraje), a las autoridades supervisoras de servicios públicos como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), las reguladoras de los mercados para evitar las prácticas monopólicas como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y las reguladoras de servicios financieros (CNSF, CNBV, CONSAR y CONDUSEF), entre otros. En el segundo a los partidos políticos, las asociaciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de asistencia privada, los sindicatos, las cámaras de comercio, los colegios de profesionistas, las sociedades concesionarias de servicios públicos, entre otros.

Un entramado de autonomías es lo que se conoce como sector público amplio. En este concepto, la división de poderes clásica por funciones, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, se enriquece por una diversidad de divisiones del poder social que hace muy complejo y técnico su ejercicio. La autonomía constitucional de los poderes del Estado, que se equilibran entre sí en un plano de igualdad, se complementa con otro tipo de autonomías de menor grado, como la de gestión, la financiera, la técnica, la académica, la regional, la orgánica, entre otras, que estructuralmente se encuentran en un plano de subordinación.

El ejercicio de la autonomía de gestión que la ley concede a entes públicos gubernamentales y no gubernamentales, que no están sujetos a la dependencia jerárquica tradicional, es motivo constante de debates públicos, ya que son una de las formas de llegar a un buen gobierno, pues limitan al poder supremo que tienden a la centralización de facultades y a las personas que concentran los derechos en una sociedad.¹⁵⁶

¹⁵⁶ El derecho real, en especial el de propiedad, es un derecho que se opone en forma negativa a todos los hombres, es decir, es la obligación de los que no son propietarios a abstenerse de usar, disponer y disfrutar de una cosa en beneficio de su propietario. En ese sentido, quien acumula riqueza tiene mayor cantidad de derechos que oponer al resto de los individuos, que integran la sociedad.

El equilibrio entre las autonomías, las que derivan de la ley (las de gestión) y las que provienen del mercado (el ejercicio de la autonomía de la voluntad) es uno de los retos del mundo globalizado, ya que no puede existir un buen gobierno cuando impera la arbitrariedad en alguno de los entes o personas que ejercen una autonomía en específico. En estas condiciones se explica la frase “la tiranía ya no es monopolio de los gobiernos”. El reconocimiento de autonomías a los individuos y a las colectividades sólo garantiza el pluralismo político, social y económico, más no necesariamente la igualdad y la democracia en las sociedades¹⁵⁷.

Estos valores políticos y jurídicos pueden lograr con un equilibrio de las autonomías entre sí y con el respeto de las colectivas dotadas de autonomía de gestión a las libertades de los individuos que pertenecen a la misma o que interactúan con ésta. Incluso algunas autonomías de gestión se conceden expresamente para limitar o revisar la autonomía de otros entes u órganos autónomos. Por ejemplo, los tribunales contenciosos administrativos con respecto a la autonomía técnica de la administración pública, la Auditoría Superior de la Federación para verificar el ejercicio de la autonomía financiera de otros entes públicos gubernamentales o no gubernamentales que ejerzan recursos federales, el INE con respecto a los partidos políticos, el IFT en relación con las empresas de telecomunicaciones, entre otros.

Ninguna autonomía debiera crecer tanto como para anular a las demás u obtener ventajas indebidas sobre el resto, ya sea que la autonomía proceda de la ley o del mercado. Esta es la razón por la que en los últimos veinte años haya una tendencia mundial a la limitación constitucional de los poderes ejecutivos, pero también justifica el crecimiento de la importancia de los poderes judicial y legislativo, la creación de órganos constitucionales autónomos, la transferencia de facultades a las entidades federativas y el fortalecimiento de los estados regionales, la prohibición de las prácticas monopólicas, la regulación de los servicios públicos, la plena jurisdicción de los tribunales contenciosos

¹⁵⁷ Herman Heller. *Op.cit.* pág. 127.

administrativos, entre otras. Las comunidades y las personas pueden ser afectadas en sus libertades desde la autoridad y el mercado. Este es el fundamento para que en el juicio de amparo se considere como parte del mismo como autoridades responsables (aquellas que son señaladas por el quejoso como violadoras de derechos humanos) a los particulares que ejercen actos de autoridad en cumplimiento de un régimen de derecho público.

La autonomía individual y colectiva tiene una primera funcionalidad en el buen gobierno que consiste en ser la expresión de una libertad negativa que puede oponerse a otras personas jurídicas. Esta dimensión es la que ha convertido a la libertad en un criterio de legitimación del poder en el Estado Moderno¹⁵⁸. De ahí que entre los valores occidentales fundamentales que subyacen en el Estado constitucional de derecho se cuente con la idea de que sin respeto a las libertades individuales o colectivas no hay orden jurídico-político aceptable.

“Bajo el nombre de libertad negativa se comprenderá, ante todo, la remoción de los obstáculos que se opongan al desarrollo del individuo y el aseguramiento de una esfera de independencia que haga posible tal desarrollo”.¹⁵⁹

Además de ser un garante de la libertad negativa de las personas jurídicas, un buen gobierno es la capacidad de establecer una directiva a un conjunto de autonomías, en las que cada una de éstas, actúa en defensa de su propia existencia y de sus intereses sin perder de vista que en conjunto hay que perseguir un fin determinado históricamente.

El equilibrio entre las autonomías evita que una visión particular, política, económica, social o técnica, de cualquiera de los entes autónomos afecte la misma existencia de un colectivo mayor, como es el Estado. Sin olvidar que el

¹⁵⁸ En el pensamiento de Issaías Berlin la libertad negativa consiste en el individuo no debe ser importunado en vida privada en modo alguno y este es el principio básico de la convivencia en la sociedad que debe respetar la autoridad. Miguel Carbonell. *La libertad, dilemas, retos y tensiones*. IIJ, UNAM, México, serie: estudios jurídicos, 131, 2008 pág. 51 y s. (<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2570/8.pdf>)

¹⁵⁹ Passerin, op. cit.

gobierno también ejerce una autonomía específica en un conjunto mayor y que la imposición de su punto de vista sobre los demás es la semilla del autoritarismo y, en el extremo, es el Leviatán hobbesiano. “El problema, entonces, se reduce a determinar el punto exacto donde el poder debe detenerse”.¹⁶⁰

En este proceso de determinación el concepto de autonomía acerca a los órdenes jurídicos. La tipología y la graduación de la autonomía con base en lo que dispongan las leyes, los precedentes judiciales y la técnica permite que haya un acercamiento a este punto exacto, sin que sea posible alcanzarlo, ya que su determinación es producto de la confrontación entre individuos y colectividades que poseen intereses e ideologías. Sin embargo, si son aptas para regular el conflicto, dar estabilidad política y prever un resultado racional en el supuesto que se prefiera el cambio al *statu quo*.

La confrontación autoridad y libertad en un mundo globalizado tiene matices adicionales a los que pueden destacarse dentro de la lógica del Estado nacional y soberano. En la medida que el modelo de unidad jurídica soberana da paso a otra estructura jurídica basada en el orden internacional, en el derecho convencional, la defensa de la libertad de los hombres ya no está reservada a ninguna persona pública, ni privada, sino que se lleva a cabo a través de instituciones con diversos grados de autonomía, funcional, micro-regionales, regionales, nacionales, macro-regionales o mundialistas. Con respecto a las colectividades autónomas la participación de los individuos también reproduce la necesidad de que exista un equilibrio entre el orden y la libertad, entre los intereses individualistas y los solidarios y entre la libertad negativa y la positiva.

D) La autonomía de gestión como técnica del derecho público.

La autonomía de gestión es el grado mínimo que debe tener una colectividad para matizar la dependencia jerárquica del mando central. Este tipo de autonomía es

¹⁶⁰ Idem.

otorgada a las personas jurídicas es una técnica político-jurídica que distribuye el poder social, cuya tendencia natural es la concentración, y permite orientación de los fines temporales de las entidades públicas, sea compartida por más comunidades y personas jurídicas, en la medida que se emplean como límites a una posible interferencia de los que ejercen la autoridad. Esto es, la autonomía de gestión es una técnica básica para crear un ordenamiento administrativo público tendiente a un buen gobierno en el que los titulares del poder social se sujetan al principio de no intervención en los derechos de las comunidades y los individuos en la consecución de los fines que las leyes plantean.

El otorgamiento de la autonomía de gestión puede ser a un órgano desconcentrado o descentralizado de la administración pública, que reduzca el poder de las instancias centrales, incorporen los valores de colectividades de menor tamaño al Estado y utilicen en la actuación una racionalidad técnico-profesional distinta a la política o concederse a un ente no gubernamental para que se introduzcan criterios de eficiencia, competitividad y productividad en el actuar público. La regla que la otorgue puede contenerse directamente en la Constitución o en una ley secundaria. La autonomía de gestión puede ser parte de una de mayor grado como la constitucional, regional o financiera.

La autonomía de gestión concedida puede juzgarse desde dos perspectivas. Una interna y otra externa. La primer perspectiva acepta que la existencia y la actuación de una colectividad autónoma sólo se legitima a partir de normas relacionadas lógicamente, es decir, del principio de legalidad y su relación con la interpretación jurídica y la segunda es la que argumenta a favor o en contra de la creación, existencia y, en su caso, extinción de una autonomía en lo particular. La visión interna garantiza que, mientras no se modifique o extinga la autonomía de gestión, los titulares de la misma no están subordinados; la externa son las causas de su existencia, que puede derivar de la tradición o de la racionalización, y las fuerzas que pugnan por su extinción y los límites que se imponen a la misma.

¿Por qué surge una autonomía de gestión? Porque hay un consenso social, un juicio de valor, que considera conveniente su formación o reconocimiento para la consecución de fines generales y específicos correctos en atención a un buen gobierno y que es la mejor propuesta técnica para cumplir eficaz y eficientemente con un objetivo específico.

El juicio favorable para que se legitime la permanencia de una autonomía de gestión depende de dos elementos: que haya un convencimiento de que el fin general de una sociedad se beneficia y que el fin específico de la autonomía se cumple lo suficiente por ese medio. Esta valoración es permanente y, en cierta medida, es una decisión política, social, administrativa o económica, pero suele presentarse en forma de argumentación jurídica.¹⁶¹

La eficacia de la permanencia depende de dos fuerzas: que el ente que goza de autonomía de gestión cuente con aliados externos que estén dispuestos a defender su existencia frente a sus adversarios y/o competidores y que el ente acumule los recursos suficientes para mantener su actividad en atención al fin específico que persigue.

La suma de un juicio favorable y un equilibrio de fuerzas adecuado son lo que permite a un ente con autonomía de gestión trascender en el tiempo y prolongar su existencia.

El grado de autonomía de un ente aumenta en términos formales, cuando los otros entes aceptan o ceden a sus pretensiones de contar con un mayor número de facultades o ampliar sus fines específicos y, en términos materiales, cuando

¹⁶¹ La valoración de la conveniencia de una mantener un régimen de autonomías de gestión requiere de estudios politológicos como el de Tsebelis, op cit, págs 14-17. Este autor trata de demostrar el efecto de jugadores con veto (con autonomía constitucional y, por ende, de gestión) en la estabilidad política y obtiene algunas conclusiones: “conforme aumenta la distancia ideológica entre jugadores con veto, la estabilidad política aumenta y el papel del establecimiento de agenda disminuye...”, “muchos jugadores con veto con distancias ideológicas grandes entre ellos producirán estabilidad política elevada, mientras que pocos jugadores con veto pueden producir o no inestabilidad política...”, “el número de jugadores con veto se reduce si uno de ellos es ubicado (ideológicamente) entre los otros...”, etcétera.

dispone de mayores recursos políticos, financieros y sociales, entre otros. Disminuyen cuando sucede lo contrario. Por ejemplo, la autonomía de gestión de un tribunal cuando se aumenta las materias que se someterán a su revisión (mayor competencia) o cuando se otorga un mayor alcance a sus resoluciones (jurisdicción plena o parcial).

Entonces, pueden existir casos en que haya divergencia, es decir, la autonomía formal crezca y la efectiva disminuya y viceversa. Esto último es un fenómeno que es objeto de estudio de la sociología jurídica o de la ciencia política. Al derecho le corresponde identificar las técnicas jurídicas, ya que éstas son distintas dependiendo la circunstancia, es decir, las garantías para el ejercicio de la autonomía concedida. De tal manera que, un supuesto básico, no demostrable empíricamente, es que si las facultades formales se mantienen sin modificación y el ente autónomo concentra más recursos, entonces se recurre al empleo de facultades implícitas o a la interpretación extensiva de las facultades explícitas concedidas. Por el contrario, si las facultades formales aumentan y los recursos disminuyen, entonces se emplean los requisitos de procedencia para limitar la competencia del ente autónomo y la interpretación restringida de las facultades explícitas concedidas. Las estrategias políticas y administrativas para la defensa de la autonomía también son distintas, dependiendo las circunstancias, los valores sociales y los recursos disponibles, entre otros factores.

Esto sucede en la medida que cualquier ente que goce de autonomía de gestión tiene dos tendencias: la sobrevivencia como tal y el logro de los fines que le dieron origen.

Lo expuesto con anterioridad demuestra que no existe identidad entre ningún ente que goce de autonomía de gestión, aun cuando la autonomía formal tenga un origen similar o una norma de la misma jerarquía. Ni gozar de la misma de forma amplia es garantía de contar con una autonomía real o efectiva.

También hay que señalar que la eficacia de una autonomía formal requiere de la existencia de garantías jurídicas a disposición de los titulares del ente autónomo. Las garantías determinan las relaciones que se entablan con otros entes autónomos y la estructura de las mismas condiciona las alianzas político-administrativas y aumenta o disminuye las facultades e influencia de los entes con los que entabla relación.

Por ejemplo, una garantía de autonomía es que el nombramiento de los titulares del ente que goza de autonomía de gestión sea permanente y la remoción del nombrado sólo proceda en casos excepcionales y graves, tal y como sucede en la figura de la inamovilidad de los jueces y magistrados o que el nombramiento del nombrado sea mayor en temporalidad con respecto a aquella del que nombra o quien nombra adquiere cierta injerencia en el órgano y en el superior al que está subordinado.¹⁶²

La autonomía de gestión se gradúa dependiendo del instrumento jurídico que otorgue y el que la limite.

¹⁶²Tesis: P./J. 115/2007, 2007.COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si se atiende a que en ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como lo es la Comisión Federal de Competencia, y al hecho de que si bien la Norma Fundamental otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, específicamente para regular los negocios del orden administrativo, ello no autoriza a investir al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión facultades que en su favor no consagra el texto constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al Presidente de la República, respecto de servidores públicos de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados, se concluye que el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, que establece que la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente podrá objetar los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia que realice el titular del Ejecutivo Federal, viola los artículos 49, 89, fracción II y 90 de la Constitución Federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro poder a los servidores públicos que integran la referida administración, de la cual es titular y superior jerárquico.

La primera limitación de la autonomía es el propio otorgamiento, ya que ésta no puede ir más allá de lo que contengan las facultades concedidas. El límite es más o menos preciso dependiendo de la forma en que se enuncien las facultades explícitas y la posibilidad de existencia de implícitas.

La segunda limitación son las facultades de las personas jurídicas con las que interactúa o las relaciones de coordinación y dependencia con otros órganos o entidades públicas.

La tercera limitación proviene de la materia que contengan las facultades otorgadas, que suele estar relacionada con la autonomía técnica o profesional.

La cuarta limitación es la voluntad del titular o titulares del órgano, quienes desde una perspectiva valorativa dan contenido a las facultades en los casos concretos a través de la interpretación jurídica. La norma que faculta no contiene una simple orden a un servidor público, sino que es una predicción de su comportamiento probable, que obligatoriamente debe respetar en la actuación, so pena de invalidez.

La autonomía de gestión, en nuestra tradición jurídica, generalmente deriva de una ley (en sentido amplio en el que la Constitución es una ley), con lo que su estatus jurídico es subordinado, pero esta subordinación no es de tal magnitud que todo ejercicio de la autonomía se derive de la potestad legislativa, sino que adquiere un lugar independiente que la puede distanciar de la motivación inicial del legislador y generar una racionalidad propia.

Esta circunstancia genera relaciones complejas en las que hay criterios diversos de subordinación jerárquica y de coordinación, que no necesariamente se expresan en normas, sino en reglas de reconocimiento, que identifican dichos criterios y los ordenan. Las mencionadas reglas tienen fuentes materiales y

formales distintas. Unas provienen de conocimiento técnico, otras de disposiciones administrativas y otras de los precedentes judiciales.

La autonomía de gestión es válida, existe jurídicamente, sólo por el hecho de estar enunciada en el ordenamiento jurídico superior en una ley. Esta se puede apreciar por aquellos operadores jurídicos que interactúan con esa autonomía y le reconocen esa condición o por quienes la observan y son ajenos a la misma.

La autonomía de gestión es eficaz, capaz de influir en la realidad política, administrativa o social, si los efectos de su ejercicio son coincidentes con sus fines. A mayores resultados más probabilidades existen que la autonomía permanezca y aumente en el tiempo.

Las cuatro limitaciones mencionadas son a su vez ejercidas por entes que poseen autonomía de gestión, técnica o profesional. Esta condición la oponen a la autonomía de gestión que limitan.

Las limitaciones que se imponen a la autonomía de gestión llevan a la conclusión que sólo hay sujeción o sometimiento a los términos en que fue concedida. De ahí que los entes, órganos o individuos facultados para el ejercicio de cierta autoridad política, administrativa, técnica o profesional, cuando cumplen con la competencia asignada, que es obligatoria, no están obedeciendo a nadie, sino que ajustan su actuación a criterios generales de validez, cuyo contenido se vincula necesariamente con el grado de autonomía formal y efectiva que poseen.

La autonomía de gestión modifica el concepto habitual de obediencia y lo sustituye por la convicción de que una autoridad debe ajustarse al derecho existente, en el que hay una norma suprema, y que la desviación de los criterios vigentes es incorrecta e inválida. Sin esta sujeción jerárquica se perdería el principio de unidad jurídica de un ordenamiento determinado y la continuidad de los sistemas políticos.

La autonomía es también un elemento de cohesión de la unidad del orden político y jurídico, ya que si no hubiera un todo al que estuviera vinculado carecería de sentido el reconocimiento como tal. En otras palabras, el concepto autonomía sólo puede presentarse en un espacio mayor en el que conviven diversas autonomías.

La autonomía de gestión requiere que haya convergencia con otras de la misma naturaleza, compartan criterios de validez para su existencia y compitan en un espacio social determinado. La idea de formar poderes autónomos, integrados por individuos autónomos y libres de cualquier atadura política, social o económica, que controlen y supervisen al resto de los entes autónomos como última instancia y la propuesta de establecer órganos de expertos que revisen la actuación de los democráticos debe matizarse, en la medida que su forma jurídica básica es la autonomía de gestión para este tipo de división de poderes por función o profesión, y este esquema implica la coexistencia de autonomías que se coordinan y apoyan.

En México, este sistema jurídico de interrelaciones entre autonomías se hace evidente con lo dispuesto en el artículo 108 constitucional,¹⁶³ que sujeta a un régimen administrativo a cualquier individuo que sea titular de una autonomía de gestión y aquellos que se relacionan con ésta en términos económicos.

La norma que regula la autonomía, como sucede con cualquier otra, debe ubicarse en un contexto histórico, puesto que de lo contrario pierde sentido por su abstracción y debe sostenerse argumentativamente con base en valores que

¹⁶³ CPM. "Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones ..."

acrediten la intención de quien lo sostiene. Lo contrario conduce al racionalismo-lógico puro.

En contraste, en el Estado constitucional de derecho, las autonomías tienden hacia la neutralización en beneficio del respeto de los derechos de las personas jurídicas sometidas a un ordenamiento político y la creación de bienes temporales específicos de grupos sociales oponibles a colectividades más amplias o diferentes. Las relaciones de poder se multiplican en las organizaciones que asumen una autonomía respecto a otras organizaciones externas, internas y los sujetos que forman parte de la misma. La manifestación de estas relaciones toman necesariamente una expresión jurídica y dos sentidos complementarios y contradictorios: la oposición y la cooperación. Ambas fuerzas justifican el posicionamiento con base en el fin temporal de las organizaciones en las que actúan y con las que actúan.

En lo ideológico, siempre hay una orientación hacia el buen gobierno, que en el Estado constitucional de derecho, está vinculado con la participación de la persona humana, considerada como individuo y ser social, en la determinación de los contenidos normativos, la interpretación y aplicación de los mismos. Entonces, la autonomía se convierte en un elemento ideológico fundamental que se opone a los poderes arbitrarios o a quienes afectan la dignidad propia del ser humano.

El elemento común es la limitación del poder arbitrario, es decir, que las entidades públicas –no solamente el gobierno- atiendan a intereses colectivos compartibles, sin exclusión, ni extensión del egoísmo individual como única lógica y medida del comportamiento de la autoridad. Esto implica que la norma sea autónoma frente a intereses puramente económicos o de dominación política. El individualismo y la conveniencia socialmente compartida carecen de la fuerza suficiente para generar una norma orientada al buen gobierno, pero si poseen la capacidad de legitimar el contenido de una norma que tienda a limitar la intervención excesiva de un poder

que busca un orden determinado justificándose en el buen gobierno o el interés público.

El buen gobierno que pretende la conciliación de la libertad del individuo con la finalidad de la sociedad encuentra en la autonomía de gestión una técnica jurídico-política adecuada para limitar la concentración del poder político, social y económico.

E) A manera de conclusiones.

La primera, la funcionalidad del concepto de autonomía en un orden jurídico debe tener como referente otro principio que permita establecer límites a los alcances interpretativos del mismo. En este sentido, la noción de buen gobierno es un medio de contraste idóneo ya que la autonomía, que es el derecho de someterse al orden jurídico sólo cuando lo disponga la voluntad propia, existe sin importar lo que establezca la norma que establece la autoridad política en un territorio y el buen gobierno exige, desde la perspectiva de la gobernanza, que los titulares del poder social sujetan su comportamiento al principio de no intervención en los derechos de las comunidades o individuos en la consecución del fin común de una sociedad históricamente determinada.

Segunda, la vinculación de la autonomía con el buen gobierno es indispensable ya que una sociedad compleja, los aparatos de dirección y control sociales, económicos y políticos se distinguen de la mayoría de la población y adquieren una esfera de facultades y derechos que invaden significativamente la libertad de los individuos y esta injerencia debe ejercerse respetando los límites que implica el reconocimiento de una autonomía a los individuos y a las comunidades intermedias.

Tercera, la autonomía tiene dos dimensiones: la individualista que surge de la esencia del hombre, se manifiesta como la libertad negativa y positiva y que se

ejerce en un equilibrio entre lo racional y lo valorativo y la colectiva que es la aspiración a la independencia, que busca la no subordinación absoluta a un buen gobierno, que implica el disfrute de la libertad en condiciones de distribución igualitaria de la dominación política. La autonomía es el medio para determinar las relaciones entre la libertad negativa y positiva, entre el individuo y los colectivos y los colectivos entre sí.

Cuarta, la constante interacción entre órganos que pretenden una autonomía absoluta (soberanía) y las colectividades que exigen para sí y, en su caso, se les reconoce una autonomía relativa, tiende a crear espacios de libertad a los individuos. En ese sentido, el principal bien público para el éxito de la pretensión de establecer la unidad de un orden jurídico, que es una de las condiciones para el desarrollo de la libertad, es la estabilidad política de una sociedad, lo que requiere de un equilibrio en el ejercicio de las autonomías dentro del Estado constitucional de derecho.

Quinta, el buen gobierno es la combinación de la intención genuina de una autoridad por la obtención de un fin compartido por una sociedad determinada y el respeto a las libertades de sus integrantes. En ese sentido, es indispensable establecer las bases para erradicar la desigualdad entre las personas que proviene del reparto inequitativo del poder y la riqueza, en un régimen jurídico que formalmente persigue la igualdad, pero que en realidad genera privilegios o situaciones permanentemente ventajosas para una minoría o ciertos grupos sociales y políticos.

Sexta, el buen gobierno es una falacia cuando en una sociedad impera la arbitrariedad en alguno de los entes públicos o particulares que ejercen una autonomía en específico, derivada de un régimen administrativo o no, hay que señalar que el reconocimiento de autonomías a los individuos y a las colectividades sólo garantiza el pluralismo político, social y económico, más no necesariamente la igualdad y la democracia en las sociedades. La exigencia de

autonomía por sí sola no conlleva el ejercicio de un buen gobierno. Ninguna autonomía debiera crecer tanto como para anular a las demás u obtener ventajas indebidas sobre el resto, ya sea que la autonomía proceda de la ley o del mercado.

Séptima, un buen gobierno es la capacidad de establecer una directiva a un conjunto de autonomías, en las que cada una de éstas, actúa en defensa de su propia existencia y de sus intereses sin perder de vista que en conjunto hay que perseguir un fin determinado históricamente.

Octava, la autonomía de gestión concedida puede juzgarse desde dos perspectivas. Una interna y otra externa. La primera perspectiva acepta que la existencia y la actuación de una colectividad autónoma sólo se legitima a partir de normas relacionadas lógicamente, es decir, del principio de legalidad y su relación con la interpretación jurídica y la segunda es la que argumenta a favor o en contra de la creación, existencia y, en su caso, extinción de una autonomía en lo particular.

Novena, La autonomía de gestión es válida, existe jurídicamente, sólo por el hecho de estar enunciada en el ordenamiento jurídico superior, en una ley. Esta se puede apreciar por aquellos operadores jurídicos que interactúan con esa autonomía y le reconocen esa condición o por quienes la observan y son ajenos a la misma.

Décima, el análisis de las cuatro limitaciones que se imponen a la autonomía de gestión demuestra que sólo hay sujeción o sometimiento a los términos en que fue concedida. De ahí que los entes, órganos o individuos facultados para el ejercicio de cierta autoridad política, administrativa, técnica o profesional, cuando cumplen con la competencia asignada, que es obligatoria, no están obedeciendo a nadie, sino que ajustan su actuación a criterios generales de validez, cuyo contenido se vincula necesariamente con el grado de autonomía formal y efectiva que poseen.

Décima primera, en el Estado de las Autonomías las relaciones de poder se multiplican en las organizaciones que asumen una autonomía respecto a otras organizaciones externas, internas y los sujetos que forman parte de la misma. La manifestación de estas relaciones toman necesariamente una expresión jurídica y dos sentidos complementarios y contradictorios: la oposición y la cooperación. Estas relaciones dinámicas son condición indispensable para el buen gobierno, pero no son suficientes. El individualismo o la defensa de una autonomía previenen el uso indebido del poder social, pero no garantizan que el empleo del mismo sea en beneficio de un propósito históricamente compartido por una sociedad determinada.

Capítulo V: La autonomía y la división de poderes.

La autonomía es el concepto eje de la argumentación jurídica-política en un mundo en el que los esquemas normativos, jerarquizados y formales resultan insuficientes para regular a las sociedades de organizaciones complejas transnacionales, en las que el Estado-nación pierde centralidad y capacidad de control social y se convierte en un Estado compuesto con entes que poseen autonomía pública amplia concedida directamente en la Constitución.

En este capítulo, se abordará la relación del concepto de autonomía con la evolución del principio jurídico fundante del Estado limitado en su acción por la sociedad que es la división de poderes.

A) Concepto.

El estudio de la autonomía, en sus expresiones formal y materialmente, para ser lo más preciso posible, debe realizarse partiendo de los resultados, es decir, por la manera en que se expresa o en que se ejerce y, por lo tanto, se requiere analizarla retrocediendo hacia las instituciones que la producen. Esta retrospectiva sólo abarca al Estado moderno, en razón a que este concepto adquiere una dimensión especial del contraste con el de soberanía, y hace énfasis en las transformaciones que ha sufrido el Estado social de derecho en el último cuarto del siglo XX.

El concepto debe ser consistente¹⁶⁴, de tal manera que pueda aplicarse a los diversos tipos de autonomías que se presentan en los ordenamientos normativos de los diversos niveles jerárquicos y los espacios territoriales de la dominación política prevaleciente en los comienzos del siglo XXI.

¹⁶⁴ El concepto de autonomía utilizado en el libro es la capacidad de autodeterminación o de autogobierno de un ente no Estado, con la facultad de decidir por sí mismo su destino y de procurar la atención de sus asuntos.

Por ejemplo, en un análisis sobre la naturaleza de autonomías funcionales separadas o en proceso de separación de los poderes tradicionales, Esquivel Vázquez¹⁶⁵ establece diferencias entre organismos constitucionales autónomos y los órganos públicos autónomos a partir de su relación con la Constitución y la definición legal que contenía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que se retoma en la Ley General, que distribuye facultades entre la Federación y los estados conforme a la reforma de la materia de 2014.

El autor mencionado señala que la identidad entre ambos entes era que contaban con autonomía en su administración y ejercicio de sus funciones, así como capacidad para auto-regularse a su interior y realizan funciones esenciales del Estado. La diferencia era que los primeros estaban creados en la Constitución y los segundos en una ley derivada de ésta.

Sin embargo, estas distinciones muestran su naturaleza formal, dependiente de la voluntad del poder político, en la medida que con las reformas del Sistema Nacional Anticorrupción, la regulación básica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, integrante del mismo, se incluye en el ordenamiento constitucional, entonces la diferencia se diluye. Los conceptos descriptivos resultan no ser consistentes, pero es factible darle seguimiento a su evolución para determinar el alcance en un momento determinado.

Algo similar sucede con los principios de la división de poderes y el federalismo cuya expresión formal se conserva fija en la Constitución, mientras que la manera en que se ejercen varía significativamente dependiendo cómo se regule la relación

¹⁶⁵ Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo. *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*. México: Porrúa, 2006, págs. 77-88. Este autor, citando a Acosta Romero, Pedroza de la Llave, Miguel Carbonell, García Laguardia, Rodríguez Zapata y Ortiz Reyes, entre otros, intenta elaborar un concepto de este tipo de órganos y describir sus características, así como distinguirlos de los organismos públicos descentralizados. Sin embargo, la inconsistencia legislativa en el uso de los términos y la diversidad de órganos a los que la Constitución y las leyes les otorga autonomía complican esta labor teórica y el resultado es una descripción casuística modificable en cualquier momento por el legislador, al grado que en menos de un año la categorización que aplicó al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública pasó a la obsolescencia debido a la reforma constitucional del artículo 6 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, y se agregó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información.

jurídica-política entre los poderes o las entidades federativas en el ordenamiento normativo en su conjunto.¹⁶⁶

B) La globalización, la mundialización de la economía y el nuevo paradigma del derecho público.

El estado de las autonomías surge en condiciones políticas y económicas específicas:

“El advenimiento de la transnacionalización de los mercados de materias primas, producción capitales, finanzas y consumo ha transformado radicalmente en poco más de una década las estructuras de dominación política y de apropiación de recursos. Igualmente ha subvertido las nociones de tiempo y de espacio, ha derrumbado barreras geográficas, ha reducido las fronteras burocráticas y jurídicas entre naciones, ha revolucionado los sistemas de producción, ha modificado estructuralmente las relaciones laborales, ha transformado las inversiones en ciencia, tecnología e información en factores privilegiados de productividad y competitividad, ha creado formas de poder e influencia nuevas y autónomas, y, finalmente, ha multiplicado en forma exponencial y a escala planetaria los flujos de ideas, conocimiento, bienes, servicios, valores culturales y problemas sociales”¹⁶⁷

La globalización es el fenómeno económico, jurídico, político y social, visto en retrospectiva histórica, que se presenta como una consecuencia “inevitable” de la

¹⁶⁶ Una fuente de la clasificación de las normas jurídicas es la página electrónica Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, cuyo propósito es divulgación de las normas jurídicas federales y su dinamismo dificulta su consistencia. Por otra parte, en la jurisprudencia se han hecho algunas definiciones, como es el caso de los órganos constitucionales autónomos, pero está puede resultar contradictoria o inconsistente en el tiempo porque es descriptiva y se refiere a elementos propios, no esenciales, es decir, a rasgos característicos.

¹⁶⁷ Faría, José Eduardo. *El derecho en la Economía Globalizada*. Madrid, Editorial Trotta, 2001, pág. 14.

conformación geopolítica de la posguerra y la Guerra Fría que marcaron la segunda mitad del Siglo XX.

Si bien es cierto los afanes diplomáticos y políticos en Europa y Asia estaban orientados a la reconstitución de los Estados nacionales y la reimplantación de los órdenes jurídicos de corte formalista en los países vencidos con una orientación democrática, desde la perspectiva de quienes vivimos en el Siglo XXI, este proceso se visualiza como la edificación de los cimientos de un nuevo orden mundial en el que el Estado nacional pasa a un segundo plano y las fuerzas transnacionales adquieren un poder e influencia suficientes para poder pregonar la probable extinción del Estado moderno, como forma de dominación imperante de las sociedades capitalistas, en atención a la crisis del concepto de la soberanía que se abordó en el capítulo III de esta investigación.

El pensamiento jurídico diagnostica y describe el fenómeno de la globalización a partir de la evidencia de que el Estado-nación carece de poder para realizar objetivos y llevar a cabo políticas públicas por medio de decisiones y acciones libres, autónomas y soberanas¹⁶⁸, con base en conceptos como gobernanza y gestión pública frente a una internalización de los procedimientos coactivos, pero todavía no resuelve el dilema teórico sobre cuáles deben ser los fundamentos del ejercicio legítimo de la autoridad más allá del Estado nación o la fuente de legitimidad de las entidades subnacionales. En este contexto, hay un resurgimiento del antiguo debate entre el ius-naturalismo y ius-positivismo, en el que la teoría de los derechos humanos juega un papel esencial, con la que se cuestiona los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica.

La globalización en términos jurídicos se presentó en forma esquizofrénica. Por un lado, las limitaciones materiales del Estado-nación para imponer un orden absoluto se manifestaron cotidianamente y las carencias de su autoridad decisoria se hicieron evidentes en razón a que ya no dispone de las condiciones para llevar

¹⁶⁸ Aguilar, op cit.

a cabo políticas monetarias, fiscales, asistenciales, industriales de modo independiente respecto a un orden internacional, global y regional.

Por otro lado, el discurso jurídico mayoritariamente fundó su legitimación en el reconocimiento formal de la vigencia de un orden impuesto por el Estado soberano en el que impera la supremacía constitucional, la garantía jurisdiccional como el control último del principio de legalidad y la unicidad del sistema normativo.

De ahí que la facticidad del derecho resulta ajena a su racionalización, con lo que la intervención de los órganos estatales sólo se presenta en las situaciones límite en las que el acuerdo entre los actores político-sociales no ha sido posible. También sucede que la decisión formalmente expresada por el Estado puede eventualmente hacerse a un lado por el cambio de las circunstancias en que se presentó el conflicto y alcanzarse una solución al margen de lo que sería correcto en consideración a un monismo normativo.

La economía mundial dispersó los centros de toma de decisiones y los vincula entre sí a través de una red de procesos de producción y distribución de bienes y servicios, que no circulan necesariamente por los espacios estatales y de representación política tradicionales. Esta circunstancia indujo a la proliferación de organizaciones auto-reguladas en atención a fines específicos y con lógicas normativas ajenas al esquema jerárquico del Estado-nación. Con ello, se creó un pluralismo normativo, que rechaza las soluciones genéricas, excluyentes y uniformes que sustentó al Estado de derecho del liberalismo y que propugna por un constante abandono de trabas jurídicas a la actividad de los factores de la producción, al flujo de información y a la movilidad de las personas.

El revisionismo alcanzó a los principios ideológicos constitucionales básicos y la utilidad de los mismos en la justificación de la existencia del poder público disminuye debido a que dichos axiomas se han convertido en un obstáculo al desarrollo económico. El pueblo y su representación política, por poner un

ejemplo, pueden considerarse obstáculos para quienes defienden que las estrategias de desregulación, flexibilización de las legislaciones laborales, eliminación de los regímenes especiales de tributación, entre otras, y su matización es indispensable para continuar aumentando la productividad y acumulación de riqueza.

El derecho se convierte en un conjunto de reglas procedimentales para favorecer el debate abierto y racional en el que las organizaciones y los individuos negocian, con base en el concepto de autonomía, condiciones de intercambio en atención a intereses concretos e inmediatos, con lo que hay un dinamismo constante en la adopción de acuerdos, que resulta casi imposible, por lo profuso y complejo de la normatividad que se requiere, de llevar a cabo a través de los espacios institucionales que la Constitución establece para la elaboración de leyes y reglamentos.

Además, el revisionismo se planteó el dilema de la elegibilidad del medio para salvaguardar los derechos de las personas jurídicas en un mundo regido por la fuerza de los capitales transnacionales y los mercados, cuyo comportamiento se orienta por una dualidad de intereses: maximizar la utilidad en el corto plazo y mantener un mínimo de solidaridad al sistema, en el mediano y largo plazos, que le permita su reproducción y permanencia.

Entonces, la selección de la instancia de defensa depende del grado del conflicto, de los actores y de las expectativas de continuar con la relación jurídica entre los actores.

En este proceso de transformación jurídica, los órganos estatales tienen desventaja, puesto que constitucionalmente están impedidos para elegir la mejor arena y el juego político-económico en el que participan deben desarrollarlo dentro de los parámetros que impone la Ley y los esquemas rígidos de rendición de cuentas y comportamiento de las entidades públicas.

En estas condiciones, el campo de acción no es propicio para el ejercicio eficiente de sus atribuciones con lo que pierde competitividad respecto a particulares, cuya regulación económica es más laxa. Las relaciones de derecho entre el sector público y el privado se modifica y los regímenes jurídicos se entrelazan, lo que se refleja en reformas constantes y profundas en el papel económico del Estado, así como en la legislación de adquisiciones, obra pública, asociaciones público-privadas, las responsabilidades administrativas de los particulares y regulación de los servicios públicos.

También están en desventaja, los individuos no integrados funcionalmente a organizaciones, a quienes el equilibrio de costo-beneficio de la competencia económica suele ser normalmente adverso, con lo que enfrentan dificultades para hacer efectivos sus derechos formales frente a las fuerzas imperantes en el mercado. Esto se refleja en el impulso a la mejora regulatoria de los entes públicos gubernamentales y en la regulación de transparencia, anticorrupción y competencia económica.

Otro efecto de la multiplicidad de espacios de negociación jurídica, del distinto grado de formalidad e informalidad de los mismos, es que el acceso es diferenciado e incluso discriminatorio, por razones de la ubicación geográfica, la disponibilidad de expertos, el valor monetario de los intereses en conflicto, la circunstancia económica, legal, social o política, la relación con el proceso productivo, las expectativas de los efectos colaterales del conflicto, entre otros.

La globalización no implicó la desaparición de las estructuras administrativas, políticas y judiciales del Estado-nación, sino que produjo una duplicidad que relativizó la importancia de los órganos estatales y el derecho empezó a expresarse a través del otorgamiento y/o reconocimiento de la autonomía jurídica a las personas sobre las que tiene escaso poder de control, con el afán de conservar la “gobernabilidad” de la sociedad, es decir, mantener la primacía como

actor político, pero no la centralidad de la que gozaban las estructuras estatales (aumento de los órganos constitucionales autónomos, de los esquemas de auto-regulación de los prestadores de servicios públicos y de la regulación de entes públicos no gubernamentales, como las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de asistencia privada).

En términos de la evolución de la dominación política en una sociedad capitalista, la globalización representa una nueva forma de obtener obediencia ante un mandato determinado. El cambio trascendente es la desvinculación de este proceso de la territorialidad del poder, el cual se puede ejercer, aun no teniendo el monopolio legítimo de la violencia a la que aludía Max Weber, desde centros de decisión que se encuentran distantes geográficamente. De esta manera, los gobiernos nacionales pueden concebirse como gendarmerías al servicio de una estructura de dominación con respecto de las cuales son periféricas o una agencia para la resolución de conflictos de bajo impacto económico, social y político.

El derecho en un Estado-nación inserto en un proceso de globalización se desarrolla en dos planos: uno trascendente, vinculado con los actores transnacionales y con la estructura estatal; y otro operativo, relacionado con las condiciones mínimas de convivencia social. Los planos se intercalan e influyen recíprocamente, por lo que su frontera es imprecisa, siendo el primero de mayor importancia relativa en la conducción social y el segundo en la vida cotidiana de la mayoría de los individuos.

El plano trascendente uniforma el comportamiento de los países e impone reglas comunes a las organizaciones e individuos sometidos a los ordenamientos jurídicos que lo integran y algunas de las normas están fuera de los parámetros constitucionales de los estados en que se presenta la relación concretamente.

Este plano lo integran, entre otros, el derecho derivado de los tratados internacionales, las reglas de auto-regulación de las entidades financieras y la

normalización empresarial, derecho de la calidad, cuyas normas se elaboran en instituciones en las que los estados-nación como tales tienen una influencia reducida.

El plano operativo crea situaciones jurídicas particulares en los territorios nacionales y modifica las condiciones de competencia para la atracción de la inversión y de los capitales. Esta función del ordenamiento jurídico, incluye los aspectos fiscales, régimen de inversión extranjera, carga social, competitividad económica, transparencia y corrupción, normatividad laboral, seguridad jurídica, régimen de propiedad industrial y derechos de autor, entre otros aspectos, y suele ser el objeto del conflicto político interno,¹⁶⁹ un impulso u obstáculo para la vigencia efectiva del derecho supra-estatal y la materia principal de los operadores jurídicos nativos, legisladores, juzgadores y administradores.

La existencia de los dos planos se hace evidente cuando se presenta una situación límite, que es aquella en la que los actores políticos, económicos y sociales no pueden llegar a un acuerdo, y en las que se plantea un conflicto de principios jurídicos más que de normas.¹⁷⁰

Los actores estatales presentan argumentos jurídicos preferentemente en alguno de ellos en congruencia con sus fines y facultades, así como con su vinculación con las fuerzas supra e infra nacionales y justifican su comportamiento sobre la base del ejercicio de la autonomía relativa que les concede el orden jurídico respectivo. Por ejemplo, el Banco de México posee fuertes relaciones en el ámbito

¹⁶⁹ Tsebelis, op cit, págs. 3-19. Este autor propone con argumento fundamental que el cambio de políticas requiere de alguien que lo promueva y sea capaz de superar la oposición al mismo, que se expresa por vetos individuales o colectivos. En ese sentido, el conflicto político interno se puede presentar como un proceso en el que los actores globalizadores impulsan una modificación legislativa, administrativa o judicial interpretativa con un alcance determinado y los nacionales o locales se oponen para proteger sus intereses, el statu quo, que normalmente son opuestos apertura de espacios económicos a la lógica de las fuerzas del mercado. Un ejemplo es la reforma laboral o de seguridad social que unos la presentan como indispensables para elevar la productividad país y otros como una defensa de las conquistas de clase.

¹⁷⁰ El conflicto de normas siempre tendrá una solución lógica debido a que parte del supuesto de la norma hipotética fundamental y la pretensión de exhaustividad, uniformidad, integralidad, coherencia y unicidad del orden jurídico.

financiero internacional y su comportamiento es similar a cualquier banco central en el mundo desarrollado, y débiles con los gobiernos de las entidades federativas con las que no interactúa con frecuencia y su relación es mediatizada a través de la banca de desarrollo. En cambio, el INE entabla fuertes vínculos con los órganos públicos locales y débiles, relativamente, con instancias internacionales.

En este ambiente institucional se presentan confrontaciones abiertas, no necesariamente disruptivas entre los poderes tradicionales y los que asumen las nuevas funciones estatales. Las posturas enfrentadas parten de visiones opuestas sobre la naturaleza del derecho y las fuentes legitimadoras del mismo, el alcance del ejercicio de las facultades de los órganos estatales, los límites de los poderes tradicionales del Estado-nación y el papel de los órganos constitucionales autónomos, la cooperación entre las distintas instancias de gobierno y la validez de la multiplicidad interpretativa de la norma jurídica, entre otras

Estos dos planos tienden a exacerbar sus reglas de operación lógicas y aislarse en las propuestas de solución ante una crisis y pueden provocar confrontaciones de los órganos estatales, entre sí, y con los organismos supranacionales.

Giandomenico Majone¹⁷¹ describe las dificultades que enfrentan las normas comunitarias financieras, especialmente las relacionadas con el déficit presupuestario y la deuda pública como porcentaje del PIB de las naciones integrantes de la Unión Europea, cuando los actores políticos nacionales participan en procesos democráticos para la integración de los órganos estatales y los desequilibrios que se generan en el desarrollo económico cuando el Banco Central, que fija la política monetaria, carece de una autoridad financiera legitimada políticamente que oponga una estrategia fiscal a la función de estabilidad de precios que lleva a cabo ese órgano directivo europeo.

¹⁷¹ Majone, Giandomenico. *La Unión Europea y la crisis financiera global: ¿el fracaso de la gobernanza supranacional?* Foro Internacional L.2, 2010.

En el mismo sentido, el orden jurídico supranacional establece soluciones inaceptables para los Estados y, sobretudo, para los dirigentes de los órganos del Estado, que deben renovar periódicamente su mandato, a partir de convencer a electorados que prefieren que se aplique un orden jurídico nacional que pueden modificar eventualmente en favor de la población o sus clientelas políticas.

En principio, el plano supranacional contribuye a generar mayor eficiencia en los mercados y aumentar la productividad y competitividad; mientras que el nacional es una expresión de los intereses que pueden expresarse con fuerza y vigencia en el ordenamiento jurídico a través de la creación, aplicación e interpretación de la norma. Sin embargo, esta relación puede invertirse, especialmente, en los países con menor desarrollo económico que permanecen rezagados en términos de equidad social y distribución de la riqueza.¹⁷²

C) La autonomía concepto rector del nuevo paradigma.

La autonomía funge como el fundamento del discurso que concede al mercado fuerza normativa (la mano invisible a la que aludía Adam Smith). Desde esta perspectiva, este concepto se define como la capacidad de las organizaciones de establecer los límites del riesgo que pueden asumir, controlarlo, compartirlo y distribuirlo entre sus integrantes y por ello es la causa y razón de existencia de las organizaciones. La ley opera como un modificador de incentivos de agentes racionales¹⁷³

La organización pública o privada con actividades industriales o comerciales que carezca de esta capacidad está condenada al fracaso y a la eventual desaparición, en razón a que no puede reproducir el fin que justifica la autonomía jurídica que obtiene al crearse como empresa. En ese sentido, el mercado, visto desde el punto de vista subjetivo, es un espacio en el que personas físicas o

¹⁷² Deaton, Angus. *El Gran Escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad* (Ignacio Perrotini, trad.). México, Fondo de Cultura Económica, 2015 (Obra original publicada en 2013).

¹⁷³ Richard Posner. *El Análisis Económico del derecho*. 2008.

morales, públicas o privadas, ejercen su autonomía para que haya un intercambio de bienes y servicios. La autonomía formal se establece en el ordenamiento jurídico y la efectiva se vincula con la cantidad de derechos patrimoniales acumulados.

Simultáneamente, en el ejercicio de la autoridad social, la multiplicación de las autonomías es un fenómeno del Estado Moderno, que avanza históricamente en una proporción similar al aumento de la complejidad social, es decir, que la división del trabajo y la especialización se hace más necesaria, extensa y profunda. De ahí que la autonomía posea los rasgos siguientes:

- La interrelación de las autonomías de los entes públicos es la demostración que en el Estado constitucional de derecho los poderes estatales son relativos y condicionados a un ejercicio que sea respetuoso de los derechos de los individuos y de las organizaciones intermedias.
- El otorgamiento de una autonomía es una expresión formal de que el órgano beneficiario adquiere diversos poderes sobre otras organizaciones dentro de su competencia y, por lo tanto, mientras la ejerza dentro de sus límites emite actos válidos y debe ser obedecido.
- Es una realidad fáctica (crea poderes concretos a una colectividad de hombres) y da certeza que una organización efectivamente existe en el concierto de las personas, con intereses y fines identificables y con capacidad para promoverlos, defenderlos y, en su caso, imponerlos a otras entes locales, nacionales o supra-nacionales. La fuerza dependerá del tipo de función que desarrolle, la relación con las otras funciones del Estado y el impacto social, económico y político de su existencia.
- La autonomía de un ente público es la capacidad de generar procesos, lógicas de comportamiento y valores en atención a un fin previamente determinado. Esta potencialidad es el alcance de su acción dentro del Estado y forma jurídica que adopta la ocupación de espacios en la toma de decisiones políticas, sociales y administrativa en paralelo o en coordinación

con otros. La relación adecuada entre los procesos y los fines aumenta la probabilidad de que la autonomía concedida trascienda en el tiempo y se fortalezca frente al resto.

- Es la posibilidad, real y formal, de generar un orden auto-regulado y coherente, interna y externamente, que integre al órgano que la goza con el resto de actores del Estado constitucional de derecho. Este se expresa en la emisión de normas, que pueden ser de índole constitucional (entidades federativas) o legislativas y reglamentarias. Por ejemplo, en el caso mexicano, las entidades que llevan a cabo alguna función del Estado tienen derecho a regularse en materia de adquisiciones u obra pública y a expedir sus estatutos orgánicos con independencia.
- Es el medio para identificar y separar a una organización de otras y ubicarla en un “medio ambiente” social en el que interactúa. La escisión puede ser total (órganos constitucionales autónomos con respecto al Poder Ejecutivo) o parcial como sucede en el supuesto de los órganos desconcentrados. En todo caso, la autonomía permite distinguir del todo una parte con base al espacio de gestión que se le concede y debe ser respetado por los demás entes.
- La autonomía generalmente surge a partir de la división de funciones sociales y la justificación de que es necesario vincular a una organización con un fin a través del desarrollo de actividades predominantes, con la intención de exclusividad, especificidad o especialidad. En este sentido, es la formalización de la distribución del trabajo, que en el Estado constitucional de derecho, es profunda y profusa. La complejidad política y social contemporánea exige que las organizaciones se descentralicen o se fraccionen para aumentar la eficiencia y la eficacia en su actuación.
- Es un conjunto de funciones o actividades públicas de las que se predica que tienen una naturaleza común entre sí y distinta a otros conjuntos con lo que el ente que la goza es una unidad en sí misma y con facultades legítimas de exigir al resto de las organizaciones que se abstengan de intervenir en su organización o invadir la esfera de su competencia. Este

rasgo de la autonomía debe ser garantizado por el ordenamiento jurídico y existir sujetos, procesos e instancias a disposición de los afectados para que se restituyan los derechos afectados.

La función de defender la autonomía de los individuos, las organizaciones intermedias o los poderes en cualquier nivel de gobierno corresponde, generalmente, a los órganos jurisdiccionales y, en México, los medios de defensa a disposición del ofendido o interesado es el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad en el ámbito federal.

El concepto de autonomía se encuentra en la raíz de la división de poderes tanto funcional como regional. Es la justificación de la existencia de la triada tradicional: lo ejecutivo, lo judicial y lo legislativo y la motivación política-ideológica del federalismo y el municipio libre.

Hay que señalar que el discurso original de toda autonomía es excluyente de otras autonomías con un afán de autoafirmación para obtener su existencia, pero no necesariamente debiera ser destructiva de las mismas. En el Estado constitucional de derecho la legitimación procede de la poliarquía y tolerancia, toda vez que el supuesto es que la confrontación entre entidades autónomas es la mejor garantía de las libertades de las personas.

El nuevo paradigma, en contraste con el esquema de división de poderes clásico, es casuístico. El grado de autonomía es diferenciado por cuestiones de funcionalidad económica o eficacia administrativa, no necesariamente por una valoración vinculada con la justicia.

La autonomía se delinea en leyes secundarias o en forma indirecta en la Constitución, como sucede con el Banco de México, que es una institución sin fines de lucro y por lo tanto deberá entregar al Gobierno Federal su remanente de operación, una vez constituidas las reservas que marca la ley. Lo anterior,

constituye una limitación a su autonomía presupuestaria de largo plazo, que se consigna en su ley orgánica.

Asimismo, conforme a la reforma constitucional que establece el sistema nacional anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de mayo de 2015, los titulares de los órganos de controles internos del Poder Ejecutivo Federal y de los órganos que posean autonomía reconocida en la Constitución deben ser ratificados o electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, lo que introduce un elemento democrático. Este tipo de control es una adición a la supervisión sobre el ejercicio del gasto que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, el control ciudadano ejercido a través de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas y la calificación del elector en el momento de la renovación de los poderes.

El alcance de la facultad de nombramiento de la Cámara de Diputados se determinará en las leyes reglamentarias de la reforma, ya que conforme a la redacción vigente recientemente aprobada incluye a los órganos constitucionales autónomos, salvo el Banco de México, que no está sujeto a esta norma en atención a su autonomía presupuestal. En ese sentido, el nombramiento del responsable de la instancia de fiscalización interna de esta institución financiera no está sujeta a la ratificación por parte de dos terceras partes de la cámara de diputados.

Este tipo de circunstancias especiales son la normalidad. Cada órgano autónomo tiene su propio régimen que atiende a la naturaleza de la función estatal que lleva a cabo y de las circunstancias políticas de su creación y evolución. Esto último hace que en términos relativos, comparados con los tres poderes tradicionales, éstos órganos posean una autonomía débil, aunque con lo suficiente fuerza para oponerse y con ello cumplir con sus fines.

D) A manera de conclusiones.

La primera, el estudio de la autonomía, para ser lo más preciso posible, debe realizarse partiendo de los resultados, es decir, por la forma en que se expresa o en que se ejerce y, por lo tanto, se requiere analizarla retrocediendo hacia las instituciones que la producen.

Segunda, el contexto en que se presenta la división de poderes es transformado radicalmente por el fenómeno de la globalización y la realidad insoslayable de que el Estado-nación carece de poder para realizar objetivos y llevar a cabo políticas públicas por medio de decisiones y acciones libres, autónomas y soberanas y por el resurgimiento del antiguo debate entre el ius-naturalismo y ius-positivismo.

Tercera, el derecho en un Estado-nación inserto en un proceso de globalización se desarrolla en dos planos: uno trascendente, vinculado con los actores transnacionales y con la estructura estatal; y otro operativo, relacionado con las condiciones mínimas de convivencia social. El primero obliga a vincular los órganos constitucionales autónomos con instancias similares en el ámbito internacional y los efectos de esa relación con los poderes tradicionales del Estado y el segundo a revisar los procedimientos con los que se relacionan los entes públicos gubernamentales con el resto del sector público y la sociedad civil organizada.

Cuarta, en el ejercicio de la autoridad, en el Estado constitucional de derecho, la multiplicación de las autonomías es un fenómeno que avanza históricamente en una proporción similar al aumento de la complejidad social, es decir, que la división del trabajo y la especialización se hace más necesaria, extensa y profunda. Lo que permite distinguir numerosos rasgos en el ejercicio de la autonomía.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Atmann, Roland. *Liberal Democracy into the twenty-first century: globalization, integration and the nation-state*. Manchester, Manchester University Press, 1996.

Capítulo VI: La autonomía en dos perspectivas dentro del federalismo.

La autonomía es el concepto que se utiliza en forma recurrente en la discusión de los asuntos públicos en un Estado constitucional de derecho, en razón a que los actores que diseñan, discuten, ejecutan y evalúan las políticas lo utilizan como justificación y motivación.

El buen gobierno implica necesariamente que en los procesos de decisión que impactan en la vida comunitaria por lo menos se confronten dos expresiones de la autonomía y se formulen como principios.

En este capítulo, se presenta una colisión de principios derivada de la diversidad de perspectivas que se generan en un Estado de las autonomías, en específico, aquella derivada de la naturaleza del federalismo, en el que coexisten por lo menos dos esferas de gobierno autónomas.

Existen dos principios que rigen los procesos de las reformas hacendarias y la aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación, en los que intervienen directa e indirectamente las autoridades federales y las estatales. Por un lado, el principio de autonomía de los estados en la resolución de las cuestiones internas y, por el otro, el principio de la transparencia y rendición de cuentas que deben cumplir los gobiernos estatales y de cualquier ente público o persona que manejen recursos federales.

Ambos principios se contienen en la Constitución:

El de autonomía de las entidades federativas:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de

México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El de transparencia y rendición de cuentas:

“Artículo 6...Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión...”

“Artículo 79...

...

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

!....También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales; ...”

“Artículo 134.Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas,...”

Estas dos formulaciones de principios contenidos en la Constitución, que son valores políticos compartidos por los diversos actores políticos federales y estatales, se confrontan en el proceso de definir su alcance y contenido en una

circunstancia determinada, que suele producirse anualmente en la aprobación del presupuesto.

Las diferencias que se generan entre las autoridades federales y estatales durante ese proceso radican en el énfasis que le imponen y la forma de regulación concreta que proponen, cada uno de los participantes, lo que se traduce en un amplio debate parlamentario, jurídico y político, en el que ponen en evidencia los intereses legítimos que representan, que justifican su propia autonomía. Los actores que intervienen difieren entre sí debido a la naturaleza de la función que desempeñan y la instancia de gobierno a la que pertenecen.

En múltiples foros, la Convención Nacional Hacendaria (CNH), la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), entre otros, éstos se confrontan y dichos debates se transforman en iniciativas de ley, que eventualmente aprueba el Congreso de la Unión. Durante el proceso de aprobación, los entes públicos interesados participan e intentan influir en el resultado, previendo que habrá oposición de otros, y exigen ser escuchados debido a que la solución puede beneficiar o afectar la autonomía que gozan aumentándola o reduciéndola.

Las formulaciones de los principios mencionados en sí mismos son legítimos, en términos del concepto de Estado constitucional de derecho que propone Peter Häberle¹⁷⁵ y no necesariamente contradictorios, aunque en el debate sostenido por entes autónomos pueden presentarse como irreconciliables y excluyentes. Estos principios se presentan como una confrontación entre la autonomía del

¹⁷⁵ Häberle, op cit, pág. 339. Este autor propone que la legitimidad de una Constitución deriva, en primera instancia de su vigencia, es decir, de la promulgación por una autoridad formal, pero este pilar no es suficiente en los finales del Siglo XX e inicios del XXI y debe complementarse con los valores del constitucionalismo occidental, entre los que se cuentan la división de poderes regional y la rendición de cuentas como elementos esenciales del Estado democrático de derecho. “... *el tipo Estado constitucional, concretamente descansa en textos positivos escritos y no escritos... parte del texto se ancla en valores fundamentales en la cima y se presenta en forma de soft law elementos de la teoría del consenso...*” Häberle, Peter. *Verdad y Estado Constitucional*. México: UNAM, 2006, págs 13-14.

ámbito federal con la estatal y viceversa, con lo que reafirman su propia existencia y razón de ser.

A) Autonomía, interpretación jurídica y buen gobierno.

La aplicación y la interpretación de estos principios están sujetas a diversas reglas y métodos y se lleva a cabo en diversos planos. Cada autoridad que goza de facultades con cierto grado de autonomía elige aquella que fortalece su argumentación. Si bien tradicionalmente la interpretación está vinculada con la función jurisdiccional, que es la autonomía técnica propia de los jueces, está puede presentarse en el ejercicio de otras funciones del Estado, que es una forma de manifestación de la discrecionalidad del administrador y el legislador, la autonomía se expresa como directriz de su actuación con base en la norma que se les otorga.

La autonomía de los operadores jurídicos se expresa en el grado de independencia que la norma les concede en los procesos de aplicación e interpretación de la misma y la revisión de este ejercicio se traduce en un equilibrio entre poderes o titulares de las funciones del Estado. Hay una permanente tensión entre los entes autónomos que se interrelacionan oponiendo la defensa del principio jurídico que favorece la gestión de los fines que persigue como organización y que justifican su trascendencia en el tiempo y su permanencia como tal.

De ahí que haya dos alcances de la interpretación jurídica, la amplia y la restringida. En la primera se ubican aquellos órganos del Estado y entes públicos vinculados con el proceso de adscribir un sentido concreto a los principios que contiene la Constitución, dándole un significado en un contexto histórico determinado, cuando se legisla o administra y la segunda es la propiamente jurisdiccional que pretende resolver las dudas o controversias en torno a la extensión, sujeto o formas de aplicación de una norma y, generalmente, parte de

la existencia de un hecho concreto, que requiere que por lo menos una persona considere que es debatible el estatus jurídico de una relación humana que beneficia a otra persona y, por lo tanto, debe ser interpretado su sentido.¹⁷⁶

La interpretación amplia, que es la que interesa en el estudio del ejercicio de los grados de autonomía en una relación equilibrada de buen gobierno, no implica necesariamente oposición absoluta de partes del orden jurídico, ni antinomias insalvables, ni obscuridad en los textos constitucionales. La norma jurídica suele ser clara gramaticalmente, pero en su aplicación con respecto a hechos similares puede conducir a conclusiones distintas con base en enfoques funcionales, fines legítimos o razonamientos diferenciados.

La interpretación constitucional, que también puede realizarse en actividades no jurisdiccionales, consiste en la determinación concreta de los efectos de la Constitución a través de las leyes, hay una labor creadora del derecho cuando se ejercita la función legislativa o la facultad reglamentaria, ya que ésta requiere que un grupo de hombres le asigne un significado especial e histórico a la idea expresada gramaticalmente en la ley superior de un orden jurídico. En esencia, toda norma secundaria, en términos jerárquicos, es una interpretación de la primaria y ésta puede variar en contenido, sentido y alcance dependiendo de quién y bajo qué perspectivas y circunstancias se lleve a cabo la interpretación.

En concreto, un artículo constitucional poder válidamente ser regulado por dos leyes reglamentarias con soluciones jurídicas distintas igualmente aceptables con distinta vigencia temporal e incluso pueden ser contrapuestas. Un ejemplo de esto es que sin que el contenido del artículo 124 haya cambiado (reparto residual de las facultades entre la Federación y los estados) las relaciones políticas entre el gobierno central y los estatales se ha transformado profundamente a través de la

¹⁷⁶ Vigo, Luis Rodolfo. *Interpretación Constitucional*. Op cit, pág. 82. Este autor, en consonancia con Ezquiaga Ganuzas, considera que la interpretación constitucional se circunscribe a la actividad interpretativa cumplida con cierto órgano, el Tribunal Constitucional, por lo que se excluye a otros órganos. Esta postura la identificó con lo que Guastini, op cit, llama interpretación restrictiva.

profusa reforma del artículo 73 del mismo ordenamiento y la emisión de leyes generales que distribuyen las facultades concurrentes (coincidentes) entre ambas instancias de gobierno.

Lo anterior es parte de la autonomía que se concede a un órgano o ente público cuando se le asigna el ejercicio de una de las funciones del Estado. Este otorgamiento de facultades se presenta negativamente, como límite a uno de los otros poderes, o positivamente, como propuesta de solución o atención a una necesidad social. Lo mismo acontece con los órganos constitucionales autónomos a los que se les atribuye una competencia, que se opone cuando se ejercita a los poderes del Estado y otros entes públicos.

La interpretación amplia, que incluso pudiera desbordar el ámbito de los órganos del Estado, es la expresión primaria mínima de la auto-regulación que es un elemento esencial de cualquier autonomía. Las instancias de revisión a que sea sometida la interpretación que lleva a cabo un ente autónomo es una forma de determinar el grado de independencia que tiene con respecto a otras personas u operadores jurídicos. Lo anterior implica que en el proceso de definición del derecho aplicable a un caso específico haya una armonización entre los derechos de los individuos o las colectividades o del interés público y el derecho subjetivo atribuido a las personas.

En un Estado democrático de derecho, el proceso para determinar el contenido específico de los principios constitucionales comienza con una ley, que sólo es debidamente legítima, si transita formalmente por un órgano colegiado representativo, en el caso mexicano, el Congreso de la Unión es la instancia estatal responsable de la función legislativa, que la comparte con los sujetos que tienen la facultad de iniciativa.¹⁷⁷

¹⁷⁷ CPM. “Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite

La determinación legislativa de los contenidos constitucionales no se agota en este ámbito político, sino que en el camino hacia la aprobación y promulgación de una norma general, abstracta e impersonal que regula la vida colectiva participan otros entes públicos no gubernamentales como son los partidos políticos, sindicatos, asociaciones religiosas, organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones gremiales y profesionales, entre otros, e incluso entes gubernamentales que pertenecen a las distintas instancias de gobierno que integran un federalismo o entes semi-gubernamentales.¹⁷⁸

La interpretación amplia de un principio constitucional es eminentemente una labor jurídica, pero no es exclusiva del especialista del derecho. Si bien la delimitación precisa de los contenidos de la norma constitucional y del sentido de la misma requiere de una técnica, que permita transformar los principios en normas claras y congruentes con el resto del orden jurídico, también este proceso incluye aspectos axiológicos, ideológicos y conocimiento de diversas ramas del saber humano.

Toda interpretación de un principio constitucional es una decisión política, que en un Estado de las autonomías, se construye con base en el debate público y abierto realizado por entes independientes entre sí. El resultado de la interpretación transforma radical o gradualmente las relaciones entre las personas, colectividades y órganos autónomos que integran Estado. La decisión puede mutar en el tiempo por diversas razones, por modificaciones en el equilibrio de las fuerzas políticas, por la evolución de la autonomía real y formal de quienes

que deba darse a las iniciativas. El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

¹⁷⁸ Valls-Matute, op cit. Capítulos XV “La clasificación de las personas jurídicas públicas”, y XVII “Las personas gubernamentales”

participan en la misma y, en ese sentido, es una interpretación discrecional, sustituible y relativa.¹⁷⁹

Con base en lo anterior, los principios contenidos en la Constitución están en una permanente tensión dinámica y sujetos a una interpretación permanente por los operadores jurídicos relevantes, que son aquellos con facultades de aplicarlos en ámbitos que rebasan su propia esfera jurídica, que se identifican con los órganos responsables de las funciones primarias del Estado (ejecutiva, legislativa y judicial) y con los que cuentan con autonomía e independencia para atender funciones coyunturales del Estado que requiere ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En el proceso de plasmarse los principios en una ley se debaten los mismos desde visiones plurales y autónomas que los pueden presentar como contradictorios u opuestos, entonces, eventualmente se realiza un ejercicio de armonización en el que se refleja la fuerza de los intereses públicos que aglutinan y la importancia de los fines que persiguen las organizaciones intervinientes que gozan de independencia. Este tipo de procesos son óptimos para medir en un momento determinado la autonomía real de las organizaciones y compararla con la autonomía formal.

Una de las principales finalidades de los partidos políticos, como entidades de interés público¹⁸⁰, es canalizar y ordenar por vías institucionales las diversas

¹⁷⁹ Excluyo de estas afirmaciones a los valores que subyacen en las garantías individuales. El debate sobre el contenido absoluto o relativo de los derechos humanos requiere una argumentación más profunda y la afirmación de que existen en forma previa al derecho positivo o no es ajena a este artículo. Sobre el particular, el debate está abierto y se ha intensificado a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Los representantes más conspicuos son Ferrajoli, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2007. y Finnis, John. *Ley natural y derechos naturales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2000.

¹⁸⁰ CPM. "Artículo 41, fr. I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio

manifestaciones axiológicas e ideológicas de una sociedad democrática, que se pueden presentar durante los procedimientos de la discusión legislativa, en el seno del Congreso de la Unión y en la sociedad en general.

En una sociedad pluralista esta responsabilidad partidista se comparte con otras organizaciones políticas, sociales y económicas, que principalmente a través de los medios de comunicación, participan en la conformación de la opinión pública. Este debate se desarrolla bajo un esquema de argumentación racional-crítico independiente de intereses ajenos a la propia persona u organización que los fórmula y sostiene, lo que es una de las formas más adecuada para alcanzar el consenso. Este acuerdo sólo refleja una verdad inacabada, puesto que resume un pensamiento vinculado con un contexto cultural, que eventualmente puede transformarse con el tiempo. No hay interpretación constitucional definitiva o absoluta en un Estado de las autonomías que pretende el buen gobierno basada en la tolerancia y respeto a los derechos humanos.

B) La Interpretación amplia, la autonomía de los estados y la transparencia.

Los procesos de interpretación amplia se presentan en una realidad marcada significativamente por la reforma política de 1979, que originó una representación legislativa más plural, el proyecto de descentralización de la vida nacional, la transición democrática y la “cohabitación” multipartidista en los distintos niveles de gobierno, entre otras manifestaciones del Estado de las autonomías.¹⁸¹ Los dos

del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...”

¹⁸¹ Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comps.). *Lecturas sobre el Cambio Político en México*. México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002. En esta compilación de lecturas, especialmente en el apartado del Desgaste del partido hegemónico, se expone el tránsito de un partido dominante en el que la autonomía de los entes federales se ejercía en forma acotada a un multipartidismo en el que los Poderes Legislativos, Federal y locales, asumen con mayor fuerza sus funciones y, por lo tanto, su autonomía. En Casar Pérez, María Amparo e Ignacio Marván Laborde. *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. Primera. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, y Taurus, 2002., en el apartado de las Experiencias actuales en los estados y perspectivas nacional, se hace una descripción de la forma en que se manifestó la autonomía en el gobierno federal a partir de la elección de 1997 (Aziz Nasif, Alberto y Ziccardi, Alicia. *El Gobierno de la Ciudad Capital, en gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado*. 2º Congreso IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, México,

principios utilizados en este capítulo para exponer la forma en que se relaciona el ejercicio de la autonomía de un ente público con la interpretación jurídica han tomado mayor relevancia en este contexto de gobierno sin mayoría (ejecutivo con un legislativo opositor).

En específico, la interpretación del principio de autonomía de los estados se ha presentado en un contexto en el que las relaciones entre la Federación y las entidades federativas están en transformación hacia lo que se ha llamado el auténtico Federalismo.¹⁸² Este fenómeno, que no es exclusivo de nuestro país, empezó a ser estudiado analíticamente desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales, ante las condicionantes formales que establece la técnica jurídica del reparto de facultades y consiste, primordialmente, en un aumento de las responsabilidades y recursos de los estados federados.

Por otro lado, la interpretación amplia del principio de transparencia y rendición de cuentas se presenta en un contexto en que hay un fortalecimiento de la idea de favorecer la consolidación de una ciudadanía crítica e informada como garantía a la democracia y control efectivo del poder público. También bajo el supuesto de que existe un consenso social en torno a que la transparencia es un principio constitucional básico de actuación de cualquier autoridad, sobre todo en el manejo de los recursos públicos, y que es un supuesto indispensable para el conocimiento de la verdad y, por lo tanto, sustento de la convivencia armónica y democrática.

Las reformas al artículo 6 constitucional que garantiza el derecho a la información y al acceso a la misma y fortalecen los mecanismos de rendición de cuentas y las

Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998)y en gobiernos de once estados de la Federación mexicana, 1989-1997 (

Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso. El cambio político en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.)

¹⁸² Sobre el particular, en una obra anterior, distingo entre el concepto histórico, jurídico y político del federalismo y el uso ideológico del término, es decir, como bandera política legítima de grupos que luchan por el control de los órganos del Estado, en el nivel federal, estatal y municipal.

atribuciones de los órganos garantes¹⁸³ y la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,¹⁸⁴ así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁸⁵ son una manifestación indubitable de la importancia que ha adquirido el respeto a este principio en los inicios el siglo XXI en México.

Los dos principios, la autonomía de los estados y la transparencia en el manejo de los recursos públicos han tenido una evolución histórica y axiológica, política y filosóficamente, que justifican y legitiman su inclusión en la Constitución.

Los propósitos fundamentales de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son “promover, fomentar y difundir la cultura en la materia en el ejercicio de la función pública... a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público...”¹⁸⁶

Esto último es lo que se conoce como la transparencia proactiva y pretende la generación de conocimiento útil que disminuya la asimetría de información entre los especialistas y el hombre de a pie. La intención de extender el principio de máxima publicidad a todos los órdenes de gobierno ha provocado que éste haya tomado cierta preminencia con respecto a la autonomía de las entidades federativas.

¹⁸³ Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de febrero de 2014.

¹⁸⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, abrogada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el DOF el 9 de mayo de 2016.

¹⁸⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

¹⁸⁶ Ídem.

Incluso, la máxima publicidad es un elemento principal del movimiento internacional impulsado desde los Estados Unidos de América llamado la Alianza para el Gobierno Abierto, en el que todos, sociedad y administración pública, comparten información que recorre transversalmente a las organizaciones y facilita la cooperación en un modelo de ejercicio de la autoridad centrado en la ciudadanía y en el fortalecimiento del Estado de las autonomías.

Hay que destacar que este tipo de acciones contribuyen a la transparencia presupuestal y a la discusión abierta de las necesidades colectivas que pueden ser atendidas con los ingresos que obtienen los gobiernos. El impulso de estas acciones genera sinergia entre la sociedad y el gobierno.

En los últimos años, han entrado en conflicto en forma evidente los principios de autonomía y racionalidad presupuestal, en el proceso de su interpretación amplia que se lleva a cabo por la vía legislativa, en lo relativo a la coordinación fiscal, en razón a que en este ámbito anualmente se presenta la negociación por la asignación de los recursos presupuestales federales.

También, se ha remarcado la importancia de distribuir las facultades entre la Federación y los estados a través del Congreso de la Unión con la emisión de leyes generales, que conforme a una interpretación jurisdiccional son:

“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, ... las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera

que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.”¹⁸⁷

Las llamadas leyes generales involucran a las atribuciones que atañen a ambas esferas, ya que determinan la competencia de cada una de ellas, homologan su actuación. Si bien en la Constitución se determinan los principios básicos de las relaciones entre el orden Federal y los estatales, una tendencia propia del Estado constitucional de derecho ha sido la ampliación de la concurrencia, que se presenta en materia de salud, educación, derechos humanos, turismo, deporte, vivienda, seguridad pública, procuración de justicia, desarrollo urbano, medio ambiente y equilibrio ecológico, impuestos, seguridad social, comunicaciones y un largo etcétera. La concurrencia presenta diversas formas, matices, relaciones de poder, armonización y cooperación.

En este contexto, la Ley General es el instrumento jurídico idóneo para precisar la competencia de las instancias nacionales y locales, con lo que esta funcionalidad las ubica en un plano superior a las leyes que rigen a la Federación (elaboradas por el Congreso de la Unión) y a los estados (por las legislaturas locales). En el debate para la aprobación de este tipo de leyes, siempre hay una confrontación entre los principios que se consideran trascendentes nacionalmente y la autonomía de los estados.

En este tipo de ordenamientos se consignan los principios a los que deberán ajustarse las leyes federales, estatales y de la Ciudad de México, por lo que es factible la coexistencia de una Ley General y otra Federal, en la misma materia, con distinto ámbito de aplicación. Ambas discutidas y aprobadas por el Poder Legislativo Federal. Esta situación, a la luz del principio de autonomía de los estados, remite al debate sobre cuál debe ser el órgano responsable políticamente de emitir las Leyes Generales, ya que si la materia primordial de éstas es la precisión del reparto de facultades en el Federalismo, entonces, en el proceso de

¹⁸⁷ Tesis: P. VII/2007, 2007.

aprobación debieran tener intervención las legislaturas estatales y la de la Ciudad de México, tal y como sucede con una reforma constitucional. Eso daría una naturaleza jurídica distinta a las Leyes Generales más allá de la denominación para efectos interpretativos y justificaría que se consideraran jerárquicamente superiores a las federales.

El concepto de Ley General es una cuestión de técnica jurídica que tiene repercusiones políticas en las relaciones entre la Federación y las entidades federativas sobre todo en fechas recientes en que se han creado órganos constitucionales autónomos, rectores de sistemas nacionales, en materia electoral, de evaluación educativa y de transparencia y acceso a la información pública, fiscalización y anticorrupción, en los que el ente nacional fija criterios o tiene la facultad de atracción de asuntos que, en su origen, corresponden a los entes estatales.

El principio de autonomía estatal pierde terreno con las reformas de transparencia, rendición de cuentas y sistema de anticorrupción, así como la materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y los municipios.¹⁸⁸

En específico, en la exposición de motivos de la Ley General de Transparencia se consigna:

“se establecen los criterios generales ... a los que deberán sujetarse todos los órdenes de gobierno, con el fin de lograr una adecuada armonización y homogeneidad a nivel nacional... corresponderá su aplicación en forma

¹⁸⁸ Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2015. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015.

*concurrente a la Federación, los Estados y el Distrito Federal... sin perjuicio de la competencia (exclusiva) que corresponda a la Federación... se busca que este instrumento permita uniformar, homologar, estandarizar o armonizar las reglas, los principios, las bases, los procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho a la información pública... se permite que esos órdenes de gobierno puedan y deban precisar lo conducente, incluso ampliarlo, ya sea en la legislación vigente o en aquella que en su momento deberán reformar o expedir”.*¹⁸⁹

C) La autonomía de los estados, la disciplina financiera y el combate a la corrupción.

En materia de finanzas públicas, la reforma para la creación del Sistema Nacional de Anticorrupción¹⁹⁰ propone el aumento de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, que podrá fiscalizar las participaciones de los impuestos federales, revisar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales, bajo el argumento de que con ello se establece un verdadero Sistema Nacional de Fiscalización, en el que una instancia Federal revisará casi la totalidad del gasto público de los tres órdenes de gobierno, excluyendo el que las autoridades locales y municipales pagan con contribuciones que recaudan directamente.

Antes de la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional de Anticorrupción, la Auditoría Superior de la Federación sólo tenía facultades para auditar las transferencias de fondos y las participaciones de los impuestos estaban excluidas de su competencia, ya que las primeras son recursos del gasto federal y las segundas son ingresos propios de los estados, que no recaudan directamente por

¹⁸⁹ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 01 de diciembre de 2014, página 6. http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf

¹⁹⁰ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

los efectos de la coordinación fiscal. Esta diferencia es importante destacarla debido a que los estados y la Federación tienen facultades concurrentes tributarias y, por lo tanto, pudieran ambos cobrar impuestos sobre ventas (Impuesto al Valor Agregado o Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles), pero no lo hacen para no incurrir en una doble tributación. Esta es la razón de que haya un solo impuesto de índole nacional, pero que debe repartirse entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁹¹ y las entidades federativas por un derecho esencial derivado del Pacto Federal.

¹⁹¹ Ley de Coordinación Fiscal. “Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan: I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales; III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos; IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal; V. El impuesto sobre automóviles nuevos; VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.A de esta Ley; Las entidades deberán informar de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales, en los formatos que para ello emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar a las entidades la información que estime necesaria para verificar las cifras recaudatorias locales presentadas por las entidades. También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989. Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales. Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.”

El diseño constitucional actual es un incentivo poderoso para que las entidades federativas abandonen el esquema de coordinación fiscal (principio de orden y eficiencia) y regresen al esquema de cobro directo de las contribuciones (principio de autonomía estatal), en razón a que sus ingresos propios podrán ser fiscalizados directamente por una instancia nacional.

En la reforma constitucional, en materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y los municipios, se impone la obligación al Estado de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y, en específico, a los gobiernos estatales y municipales a través del mandato de respetar dicho principio en la formulación de los planes de desarrollo correspondientes y los empréstitos con garantía federal quedan sujetos a revisión en cuanto a su destino y ejercicio por la Auditoría Superior de la Federación, así como a reglas específicas para su contratación y registro.

Lo destacable para la relación entre los principios de autonomía de los estados y de transparencia y rendición de cuentas es que, en dicha reforma, se faculta al Congreso de la Unión para establecer las bases a los que se debe someter cualquier empréstito, aprobar anualmente los montos del endeudamiento del gobierno de la Ciudad de México y las entidades de su sector público, establecer las bases generales de endeudamiento de los estados, la Ciudad de México y los municipios, límites y modalidades bajo los cuales se pueden comprometer las participaciones de los impuestos para cubrir las deudas y analizar las estrategias para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, así como expedir una ley en materia de responsabilidad hacendaria que incluya a los tres órdenes de gobierno.

Este otorgamiento de facultades a una instancia Federal pone énfasis en que los lineamientos del buen desempeño financiero de los gobiernos deben ser emitidos por un órgano nacional en detrimento de la autonomía de los estados, ya que el radio de acción de los gobiernos se limita, en beneficio de una política de finanzas públicas homogénea. Hay que señalar que simultáneamente se concede poder a

las legislaturas locales en materia de endeudamiento público, que son acotadas por las leyes que para tal efecto emita el Congreso de la Unión.

La colisión de principios se destaca en la exposición de motivos de dicha reforma que establece:

“Es de destacarse que son las modificaciones constitucionales planteadas se busca:

...Incorporar a la Constitución General de la República el principio de estabilidad de las finanzas públicas...Establecer.... La atribución del Poder Legislativo para expedir una ley general relativa a las normas de endeudamiento de los estados, los municipios y el Distrito Federal...establecer una instancia de control en el ámbito del Poder Legislativo Federal, para conocer y emitir observaciones a la instancia competente del Gobierno Federal, cuando algún estado de la Unión pretenda obtener la garantía Federal para la contratación de empréstitos públicos... fortalecer la previsión constitucional sobre las actividades de fiscalización de la contratación y aplicación de recursos provenientes del financiamiento público en los ámbitos federal y de los estados y municipios...”¹⁹²

D) La Coordinación en el federalismo y las finanzas públicas.

La coordinación de dos niveles de gobierno para la consecución de fines comunes es una práctica propia de los regímenes federales, especialmente, de aquellos que han superado el modelo dual o liberal que concebía al federalismo como un mero mecanismo de control mutuo (*check and balance*) entre los poderes. En la materia de finanzas públicas la relación permanente entre órganos autónomos con

¹⁹² Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, publicada en la Gaceta de la Cámara de Diputados el 22 de diciembre de 2014.

potestad tributaria y ejercicio del gasto público hace evidente esta relación de cooperación necesaria.

La definición del Federalismo utilizada es aquella que destaca que la característica primordial de éste es la coexistencia de dos ámbitos de gobierno material y especialmente distintos y que ambos poseen derechos, deberes, cargas y facultades con base en la autonomía amplísima que concede y limita la Constitución¹⁹³. Bajo este concepto es concluyente que entre ambas instancias independientes entre sí se instaura una relación política-jurídica que varía en el tiempo por la legitimidad y credibilidad de los gobiernos, las alianzas políticas, la situación de las finanzas públicas, entre otros factores, que incluye la legitimidad de las autoridades en razón de la transparencia y rendición de cuentas, en el entendido que en el Estado constitucional de derecho el ejercicio de la autonomía debe orientarse al logro del buen gobierno.

La evolución del federalismo origina la necesidad de la reinterpretación permanente de los significados concretos de la autonomía de cada uno de los órdenes de gobierno y las responsabilidades que deben asumir para el ejercicio del poder en el ámbito de sus competencias. De ahí que la solución que legislativamente se le ha dado a esta relación a lo largo de la historia nacional ha sido diversa e, incluso, antagónica en materia fiscal, financiera y rendición de cuentas.

Además, si se considera que el Federalismo es un concepto jurídico-político complejo que tiene un amplio contenido ideológico e histórico se puede concluir que uno de los temas centrales de los Estados democráticos de derecho en las relaciones entre las autoridades federales y las entidades federativas es el reparto de cargas y deberes, de facultades y obligaciones, en especial, de aquellos

¹⁹³ En un trabajo anterior, abordé las distintas teorías del concepto jurídico del federalismo y se destacan los rasgos esenciales. Lo importante, desde mi perspectiva, es la naturaleza dinámica del federalismo, en el que se manifiesta la conciliación entre antagonismos como son el centralismo y el regionalismo.

vinculados con los ingresos públicos y las responsabilidades en el gasto, que integran la llamada coordinación fiscal.

El primer aspecto, el de los ingresos públicos, guarda una estrecha vinculación con la potestad tributaria compartida, técnicamente conocida como facultad fiscal concurrente, establecida en el artículo 31 fr. IV constitucional,¹⁹⁴ y reconocida en la interpretación jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el desarrollo de la coordinación fiscal en nuestro país.¹⁹⁵

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto:

“Artículo 1... coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento...”

Este ordenamiento regula las participaciones de ingresos federales a los estados, vinculadas con el aspecto impositivo y la concurrencia fiscal,¹⁹⁶ y que por su naturaleza fiscal se incorporan al presupuesto de las entidades federativas y los municipios con el mismo tratamiento de los ingresos propios y sujetos a las

¹⁹⁴ CPM. “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”.

¹⁹⁵ Hallivis Pelayo, Manuel L. *Tratado de derecho Fiscal y Administración*. México: INAP y TAX, 2000, págs. 66-97. Este autor hace una síntesis de la evolución de la concurrencia de las facultades impositivas y de la consecuente coordinación fiscal.

¹⁹⁶ Colmenares Páramo, David. Participaciones, equidad y Responsabilidad Fiscal. s.f. 12 de noviembre de 2014. www.indetec.gob.mx/.../Equidad20y20Responsabilidad20Fiscal.pdf. Hace una descripción de la evolución del esfuerzo por transferir mayores recursos a las entidades federativas en los entre los años de 1999-2004 con base en el reconocimiento de la corresponsabilidad fiscal, el reconocimiento de la estructura económica y el poder recaudatorio de cada una de las entidades. Por lo tanto, en este trabajo, expone las gráficas de las participaciones y transferencias federales de ese periodo el impacto en la desigualdad social y en el producto interno de los estados y el Distrito Federal, entre otros aspectos.

normatividad presupuestal estatal y quedaban, conforme a la redacción derogada, expresamente de la revisión de la Auditoría Superior de la Federación conforme lo establece el artículo 79 constitucional,¹⁹⁷ en congruencia con el respeto a la autonomía financiera de las entidades federativas. Esta situación se modificó con la reforma constitucional en materia de anticorrupción, lo que limita la autonomía financiera.

En el mismo sentido, la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas impone restricciones a la contratación de la deuda pública, obligaciones de registro e incorporación de un sistema de alertas para monitorear nacionalmente la evolución de la deuda de los gobiernos subnacionales.¹⁹⁸

En cuanto al segundo aspecto, en contraste con lo que sucede en los ingresos que se coordinaron expresamente desde la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal, los egresos lo hicieron a partir de 1996¹⁹⁹, fecha en que se incluyó un capítulo quinto relacionado con el gasto federal participable, que fija las reglas de distribución a las entidades federativas del presupuesto federal, a través de

¹⁹⁷ En la fracción I del artículo 79 constitucional expresamente se exceptuaban de las facultades de revisión de la Auditoría Superior de la Federación el ejercicio y destino de las participaciones federales, pero ahora se incluyen en forma coordinada o directa, tal y como se puede apreciar de la lectura de dicho ordenamiento transcrito en la parte inicial de este trabajo.

¹⁹⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015.

¹⁹⁹ Ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996. “Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.”

diversos Fondos. También en contraste, estos recursos están sujetos a la normatividad presupuestal federal y, por lo tanto, a las reglas de rendición de cuentas, cuyo cumplimiento está atribuido a la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Incluso, con la reforma fiscal del 2013, se modificó la Ley de Coordinación Fiscal en lo relativo al ejercicio de los recursos de servicios personales del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, con el propósito de establecer un sistema de administración de nómina definido nacionalmente y operado en forma descentralizada, es decir, la instancia Federal determina los criterios y disposiciones que deberán observar las entidades federativas y éstas serán las responsables de registrar los movimientos del personal, validar la nómina

Esta circunstancia provoca que haya por lo menos dos regímenes jurídicos para la aplicación del gasto público ejecutable por las entidades federativas, uno regulado por la normatividad presupuestal del estado y otra por la federal y que los gobernadores deban negociar con las autoridades federales, en distintos foros, la asignación de mayor presupuesto a través de lo que se conoce como Ramo 33, que es complemento del gasto propio.²⁰⁰

²⁰⁰ Ramo 33 son las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, conforme al anexo 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio

La evolución de los recursos propios de las entidades federativas (aquellos recaudados directamente), identificados como una parte de los ingresos centrales²⁰¹, muestra que su crecimiento es inferior al que corresponde a las participaciones de las contribuciones federales (proveniente del fondo general) y las transferencias del gasto federalizado (provenientes de los fondos listados en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Para ejemplificar, utilizaré cifras del 2013, en las que los ingresos propios representaban 10.88% de la totalidad de los centrales. El comportamiento del ingreso local, si bien crece en términos absolutos, no modifica la tendencia que prevalece desde la consolidación del régimen de coordinación fiscal que consiste en que la mayoría de los ingresos de las entidades federativas son de origen federal y sólo una parte no significativa son locales-estatales y municipales o sublocales.

En contraste, en la Ciudad de México, esta relación es diferente al resto de la República, en razón a que el peso de las transferencias federales con destino específico son menores en términos relativos al resto (especialmente por la situación de la educación pública), por lo que la mayoría de los ingresos centrales provienen de los propios y las participaciones de las contribuciones federales.

Además, sólo el 47% de los ingresos propios de los estados provienen de la recaudación de impuestos, que en su mayoría, es producto de los relacionados con la nómina y el resto son derechos, contribuciones de mejora, productos y aprovechamientos. Un poco más del 4% de los ingresos centrales provienen de

administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Jurisprudencia. Novena Época. Registro: 169574. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. /J. 54/2008. Página: 743.

²⁰¹ Ingresos centrales son la suma de los ingresos propios, las participaciones federales y las transferencias del gasto federalizado, conforme al plan de cuentas emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

los impuestos, ya que la relación entre las fuentes federal y local de estos ingresos es desequilibrada. Lo anterior, explica las limitantes de índole financiero-estructural que tienen los estados en el ejercicio del principio de autonomía y su intervención con bajo peso relativo en la generación del buen gobierno dentro del Estado de las autonomías.

En el caso de la Ciudad de México, debido a que el predial lo recauda la autoridad central, por disposición constitucional que establece que la hacienda pública y el régimen patrimonial serán unitarios,²⁰² el 52% de los ingresos propios son tributarios y, en razón a que en esta entidad si hay equilibrio entre participaciones e ingresos propios, la relación de ingreso central y tributario es 5 veces mayor a la que presenta los estados y rebasa el 20%. Esta situación se refleja en la Constitución de la Ciudad de México bajo la formulación del principio de unidad hacendaria de esta entidad federativa.

La explicación de esta circunstancia se encuentra en el hecho de que en materia financiera la relación entre la Federación y las entidades federativas es concentrada en la parte recaudatoria y descentralizada en la ejecución del gasto, por la vía de las participaciones de las contribuciones y las transferencias del gasto federalizado. Esto significa que las entidades tienen bajos ingresos

²⁰² CPM. “Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:... V. La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la Administración Pública Centralizada también tendrá carácter unitario. La hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución... VI. El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local. La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes: a) Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años...”

tributarios propios y la mayoría de su gasto proviene de las fuentes federales. De ahí, que el principio de transparencia y rendición de cuentas adquiera una relevancia mayor en los debates sobre el ejercicio de los recursos públicos que llevan a cabo los gestores del gasto en los ámbitos estatales y municipales.

Los ingresos locales (tributarios y no tributarios) y las participaciones federales, que representan el 33% de los ingresos centrales en los estados, son el origen del recurso, cuyo destino determina el órgano legislativo local. En la Ciudad de México, esta relación también es distinta y, en 2013, las participaciones federales representaban casi el 50% de los ingresos centrales, que en su cuenta pública se denominan sector público presupuestario e incluyen el sector paraestatal no financiero. Estos conceptos sumados permiten identificar el grado de autonomía financiera de los estados y la Ciudad de México.

En lo expuesto con anterioridad, radica la importancia de establecer estrategias jurídico-administrativas para elevar la recaudación a cargo de los gobiernos locales en beneficio del fortalecimiento de su capacidad de participación en la toma de decisiones y la orientación de las políticas regionales e incluso nacionales.

La Ciudad de México, conforme a lo afirmado en la cuenta pública 2013, como ya se indicó, es la única entidad federativa cuya recaudación por las fuentes locales de ingresos es equiparable a los recursos que recibe por participaciones de contribuciones federales. Por lo tanto, los efectos positivos de una mejor y mayor recaudación de los impuestos locales tienen un peso relativo mayor en las finanzas públicas. Esto puede explicar la mayor presencia política en la conformación de las estrategias del buen gobierno del Estado de las autonomías.

Adicionalmente, en los últimos años, con el cambio de la fórmula del reparto de los recursos federales (2007) y el gasto creciente de las autoridades locales, especialmente aquel de índole social, se hace inaplazable aumentar

significativamente la recaudación de ingresos propios para no perder autonomía financiera.²⁰³

Las acciones para incrementar los ingresos fiscales propios en las entidades federativas son crear nuevos impuestos, modificar los elementos de los existentes y mejorar la administración tributaria. Esto último implica detectar y combatir prácticas elusivas y evasivas. Cualquiera de estas acciones apuntalaría su autonomía y contribuirían a convertir a los gobiernos locales y municipales en factor determinante en la formulación de las políticas públicas que inciden en el bienestar de la colectividad.

El establecimiento de nuevos hechos impositivos está limitado por el modelo de coordinación fiscal que impera, en el que la facultad impositiva está concentrada en el ámbito federal y la autoridad local sólo conserva esta facultad en las materias de menor dinamismo económico y elasticidad, como es el impuesto predial y por la prestación de servicios de hospedaje. Además la concurrencia sobre un mismo hecho generador, como sucede en la prestación de servicio personal subordinado, que es gravado por tres contribuciones, el impuesto sobre la renta (federal), las aportaciones de seguridad social (federal) y el impuesto sobre nóminas (local), inhibe el aumento de la tasa del tributo que establecen las entidades federativas.

También hay que considerar que la modificación de los elementos de los impuestos existentes implica la participación del Poder Legislativo de la Ciudad de México y de los estados, modifica la incidencia económica de las contribuciones y las relaciones entre las entidades federativas que son vecinas entre sí y que se

²⁰³ Para el 2013, el Distrito Federal tiene un índice de 77.8% de autonomía financiera, es decir, de la totalidad de sus ingresos centrales, los porcentajes son propios, ya provenientes de las participaciones o de la recaudación de contribuciones locales. Los impuestos representan el 16 %, no incluye la recaudación del impuesto predial. Estos datos se obtuvieron de la información publicada y elaborada con base en las cifras de INDETEC. De la O Hernández, Xochitl Livier. *Los ingresos en las cuentas públicas de las entidades federativas*. mayo-junio de 2014. Revista Federalismo Hacendario No. 185. 30 de agosto de 2014, pág. 41. <http://www.indetec.gob.mx/Archivos/frmArchivoView.aspx?ID=2811>.

integran en zonas metropolitanas, en cuanto al aspecto de la doble tributación y la evasión fiscal y abre la posibilidad al conflicto sobre la constitucionalidad de los impuestos, que es la expresión del límite que un ente público puede tolerar ante acciones legales o administrativas que afecten su autonomía directa o indirectamente.

La complejidad de esta situación se pretende simplificar cuando se comunica a la opinión pública como una mera disputa por recursos públicos o malversación de fondos públicos, sin tomar en cuenta que el origen es el amplio contenido técnico en el manejo del presupuesto. En este proceso se enfrentan, por un lado, el mandato constitucional que asumen los gobernadores y que los obliga a defender la autonomía de las entidades como partes fundantes del Pacto Federal, así como representar sus intereses y, por el otro, la responsabilidad de las autoridades hacendarias federales de vigilar que los recursos presupuestales se apliquen conforme a las reglas de contabilidad gubernamental contenidas en la misma Constitución y de acuerdo al principio de transparencia en el gasto.²⁰⁴

La paradoja de esta situación es que también las autoridades hacendarias federales tienen la obligación de impulsar la autonomía de las entidades federativas, por razones formales y sustanciales, y las autoridades hacendarias locales también son responsables de que el gasto, tanto el proveniente de los recursos presupuestales estatales como los federales, se ejecute respetando las normas contables y de transparencia contenidas en la Constitución.

Hay estrategias de acción cruzadas que condicionan el ejercicio de la autonomía de los entes no Estado como son las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁰⁴ Decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.

Esta doble visión se refleja en la integración y facultades de los órganos relacionados con la coordinación fiscal,²⁰⁵ en los cuales se crea un espacio de discusión de los principales temas que afectan el funcionamiento del Sistema Nacional incluyendo la perspectiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las entidades federativas o en los órganos de la armonización contable²⁰⁶ y recientemente los participantes en los Sistemas Nacionales de Anticorrupción y Transparencia y Acceso a la Información Pública.

E) La Evolución de la autonomía en las entidades territoriales.

La tendencia de las últimas tres décadas había sido la ampliación sustancial de esa autonomía política y el medio más eficaz para conseguir este propósito es la transferencia de recursos presupuestales, que se lleva cabo por dos vías: aumento del porcentaje de la recaudación federal participable que se entrega a los estados y la creación de fondos de aportaciones federales para fines específicos ejecutados por los estados²⁰⁷, más sin embargo la falta de homogeneidad en

²⁰⁵ Ley de Coordinación Fiscal. “Artículo 16. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).IV.- La Junta de Coordinación Fiscal. Artículo 19. Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales: ...IV.- Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.Artículo 20. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:I.- Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.Artículo 21. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades...”

²⁰⁶ Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2010.

²⁰⁷ Ley de Coordinación Fiscal. “Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley,

algunas materias como el derecho penal, los registros civiles, los litigios mercantiles, entre otras, los excesos en el endeudamiento de los gobiernos locales (crecimiento de más del 300% en términos absolutos de la deuda pública estatal, entre el 2008 y el 2016) o el aumento de la brecha económica, política y social entre las entidades federativas ha impuesto límites a esta tendencia.

Una forma de revisar la evolución de la autonomía de las entidades federativas es el análisis de la forma en que se reparten las facultades contributivas y se debate la aprobación del presupuesto de egresos. En este trabajo no pretendo ser exhaustivo, sino presentar el resultado del debate en un año determinado para ejemplificar que hay una constante tensión entre las autonomías federales y locales, que se repite en cada proceso con diversa intensidad.

Es identificable una vanguardia de actores políticos que pugnan porque haya más recursos en los estados representada por los gobernadores, que en el principio de este proceso de descentralización de la vida nacional, eran receptores de mayores responsabilidades gubernamentales y administrativas sin que éstas se acompañaran de los recursos presupuestales necesarios para asumirlas.

Una simplificación útil para efectos expositivos permite afirmar que en este proceso de asignación de recursos que se realiza por lo menos una vez al año con la aprobación del paquete fiscal –que puede incluir una reforma hacendaria- y del Presupuesto de Egresos de la Federación, el debate se divide en dos bandos, cuya integración no obedece necesariamente a cuestiones de lealtades partidistas, sino que por el contrario puede ser ajena o contrario a éstas.

para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.”

Esta división no es excluyente, ni permanente y su expresión se va alineando en atención a la materia, impuesto o fórmula que se discuta y a las estrategias de acción de cada uno de los actores. No es extraño, entonces, que las posiciones se modifiquen radicalmente de un momento a otro dependiendo las condiciones financieras y el desarrollo económico de la entidad o del país.

Otra subdivisión teórica pudiera ser entre los estados con transferencias netas de recursos y los estados que son receptores de dichos recursos, es decir, la coordinación fiscal implica que haya algunos estados que apoyen financieramente a otros estados con la finalidad de generar desarrollos regionales equilibrados y facilitar la integración económica nacional.

Por un lado, están quienes promueven la transferencia cada vez mayor de recursos presupuestales a los estados, como una forma de hacer efectiva la autonomía formal que concede la Constitución, y, por el otro, quienes anteponen el orden administrativo y transparencia como elemento esencial en el manejo de los recursos públicos y de responsabilidad política frente a los ciudadanos (legislación de transparencia y de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios). Además, por un lado, los estados con menor grado de desarrollo económico procuran fórmulas de reparto de recursos basadas en indicadores de pobreza y, por el otro, los estados con mayor desarrollo pugnan por fórmulas que consideren el esfuerzo fiscal de la entidad.

En este proceso, con la intervención de numerosas perspectivas se ejercita la interpretación amplia de los principios a la que me he referido y en el debate crítico se aportan datos financieros, experiencias personales, valores, modelos de desarrollo regional y nacional, así como indicadores de bienestar, estudios de eficiencia administrativa y, evidentemente, la fuerza de la representación ciudadana distribuida entre los partidos políticos con presencia en el Congreso de la Unión además de las autoridades locales y sus aliados políticos en los órganos federales.

La reforma hacendaria del 24 de junio de 2009 se motiva en un vasto contenido técnico, que es la práctica normal en una reforma a las normas de distribución del porcentaje del gasto federalizado en cualquiera de las materias que involucra. Parte de las situaciones que generan las modificaciones, procede de la centralización de las coberturas y la intención de que las autoridades más cercanas a la población objetivo de los programas públicos sean las responsables de la operación de los mismos, con capacidad financiera y de decisión.

Las cuestiones técnicas perdieron importancia en el debate público, pero fueron auténticos obstáculos para la realización de los propósitos del legislador, puesto que adquirieron especial relevancia en el momento de la elaboración de las normas del ejercicio presupuestal y el reparto de responsabilidades que esta función exige en un federalismo coordinado.

De esta forma, uno de los problemas que se presentaron en el ejercicio presupuestal de 2008 y 2009 consistió en que la liberación de recursos para la construcción de infraestructura en materia de salud, por citar sólo una materia, estaba condicionada a un dictamen favorable previo, que emitía la dependencia federal.

Ello, en razón a que ésta era corresponsable con las autoridades estatales respecto al ejercicio de ese presupuesto federal frente a los órganos de control como son la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Esta norma legal, consignada en los convenios de coordinación, tenía como propósito garantizar el ejercicio ordenado y transparente de los recursos, pero reprodujo esquemas centralistas, que impidieron, en algunos casos, el gasto oportuno. Si bien es cierto, los estados no tienen autonomía presupuestal en los recursos que provienen del Ramo 33 y deben destinarlos a un fin previamente determinado y vigilado por la autoridad federal, esta vigilancia no debe regularse

de tal manera que, cuando se lleve a cabo, obstruya la actuación eficiente del área operadora, que, en este caso, es una administración pública local.

Por otro lado, si bien en las reglas presupuestarias para el 2010 se eliminaron los dictámenes previos, la comparación de los artículos 8 al 12 de los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2009 y 2010, respectivamente, arroja que hubo un aumento en las obligaciones de rendir informes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por parte de las entidades federativas, con posterioridad a la transferencia de los recursos, lo que pretendió hacer más ágil y oportuno el ejercicio.

La propuesta de eliminar controles previos y sustituirlos con controles posteriores se expresó en la opinión pública como una pretensión de las entidades federativas de gastar sin control alguno. Esta expresión queda desmentida con la lectura de las reglas presupuestarias aprobadas para el 2010, aunque siempre habrá quienes estén insatisfechos con el resultado porque consideren que hay pocos controles o lo contrario, que hay demasiados.

Este debate, que es recurrente, condujo a que como parte de las reformas constitucionales del Sistema Anticorrupción se otorgarán a la Auditoría Superior de la Federación facultades de revisión del gasto local derivado de participaciones federales, que está clasificado como ingreso propio, lo que implica una vigilancia estrecha del ámbito nacional sobre el estadual, lo que modifica sustancialmente los principios iniciales de la coordinación fiscal.

Lo verificable en cada proceso de reforma hacendaria o elaboración del presupuesto es que el debate político se refleja en la práctica en modificaciones que anualmente se discuten e incorporan a la iniciativa de miscelánea fiscal y al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en específico, en el Título del Federalismo en su capítulo único “De los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las alcaldías de la Ciudad de México” y

eventualmente las reformas frecuentes a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a la legislación presupuestal y de contabilidad gubernamental. Estos son signos inequívocos de los tiempos que vivimos de mayor transparencia en el debate político, que contrastan con lo que sucedía en el siglo pasado.

La evolución de la autonomía real de las entidades esta diferenciada por las condiciones generales y las regionales. En tanto que el federalismo es una forma de régimen político en la que coexisten por los menos dos ámbitos de autoridad en un mismo territorio con autonomía constitucional (entendida como la facultad de determinar su propia organización interna), entonces la tensión entre ambas es permanente, esperable y deseable, en razón a que es una forma en que los individuos y las organizaciones intermedias pueden ser beneficiadas en su autonomía por este control entre entes públicos gubernamentales y un mayor ejercicio de la autonomía por parte de las entidades federativas.

En ese tenor, hay un gobierno central o nacional y otros locales o regionales que comparten la responsabilidad de establecer y hacer efectivos dos órdenes jurídicos diferenciados y entrelazados, siempre están en una confrontación que excepcionalmente es disruptiva.

Esta duplicidad genera la necesidad de que haya un reparto de facultades entre los órganos federales y los estatales. En el derecho constitucional comparado se registran varias formas de llevar a cabo esta distribución. Ello da lugar a por lo menos tres tipos de facultades: las exclusivas del gobierno central, las exclusivas de las entidades federativas y las compartidas o concurrentes.

Lógicamente, esta circunstancia permite que haya leyes relacionadas con las facultades exclusivas del ámbito nacional, denominadas federales; del local, estatales y las llamadas generales que involucran a las atribuciones que atañen a

ambas esferas, ya que determinan la competencia de cada una de ellas, homologan y estandarizan su actuación.

En la Constitución se determinan los principios básicos de las relaciones entre el orden Federal y los estatales y una tendencia ha sido a la ampliación de la concurrencia, que se presenta en materia de salud, educación, derechos humanos, turismo, deporte, vivienda, seguridad pública, procuración de justicia, desarrollo urbano, medio ambiente y equilibrio ecológico, impuestos, seguridad social, comunicaciones y un largo etcétera. La concurrencia presenta diversas formas, matices, relaciones de poder, armonización y cooperación.

En este contexto, es normal que en los procesos para la competencia o la distribución de recursos entre las instancias nacionales y locales haya debates intensos en los que la defensa del federalismo ocupa el centro de los mismos.

Además, en términos de la autonomía de los órdenes jurídicos, hay tres círculos normativos en el Federalismo: el que abarca a las autoridades Federales y estatales, estableciendo obligaciones, mínimos y límites a la acción legislativa y distribución de competencias; el que sólo se aplica a los órganos federales; y el que se crea con 32 leyes locales.

Con independencia de la tendencia que impere en un momento histórico determinado, la centralizadora o la de descentralizada, en un Estado constitucional hay las condiciones suficientes que promueven la persistencia de las federaciones: “a) voluntad de independencia en el ámbito internacional y , por ende, las exigencias de una defensa común; b) la perspectiva de una organización más racional y las ventajas económicas; c) la existencia de recursos económicos suficientes que permitan el funcionamiento del aparato central y periférico; d) la continuidad geográfica; e) un equilibrio entre el peso político y económico de los diversos componentes de modo que evite que algunos Estados miembros asuman una posición preferencial; f) haber mantenido relaciones asociativas precedentes

en el ámbito de una confederación o haber formado parte conjuntamente de organizaciones políticas más amplias, como imperios coloniales; similitud de las respectivas instituciones políticas y, en particular, de la forma de Estado.”²⁰⁸

Las tendencias que conviven en el federalismo son de agregación y desagregación, que se encuentran en una permanente tensión dinámica, en la que el derecho es el medio en que se proponen las mejores técnicas organizativas del poder político. Estas técnicas si bien se refieren primordialmente a las relaciones entre las distintas autonomías públicas que se coordinan y confrontan, también son esenciales para garantizar el acercamiento con las comunidades y los individuos, quienes con el federalismo disponen de instituciones más cercanas a sus intereses si se compara con el escenario de un Estado unitario.

La balanza se inclina a favor de las autoridades centrales, cuando las regionales duplican o dificultan las funciones esenciales de un Estado para conservarse como tal y de las autoridades locales, cuando hay un énfasis en la valoración de las diferencias históricas y culturales de la población y crecen las reivindicaciones autonómicas y las pretensiones de una mayor autonomía.

F) El buen gobierno y los principios de transparencia y autonomía.

Los principios que se defienden, la autonomía de los estados y el uso transparente de los recursos federales, que en términos jurídicos y políticos son los importantes debido a que son el origen del debate, pasan a un segundo plano en la formación de opinión pública y da lugar al cuestionamiento del papel que juegan los partidos políticos en el régimen político y de la representación proporcional, que es más plural que la representación de la mayoría relativa. Lo que es un comportamiento esperable en un Estado de las autonomías.

²⁰⁸ De Vergottini, op. cit, pág. 312.

Entonces, en esta lógica los argumentos se reducen y, por un lado, los defensores de la autonomía estatal, defienden ideas, tales como:

- El esquema de distribución es rígido y debe modificarse radicalmente;
- Los recursos transferidos a los estados son insuficientes y los controles en el gasto excesivos;
- Las finanzas estatales deben fortalecerse como garantía efectiva de la autonomía;
- El exceso de normas presupuestales afecta la eficiencia en la ejecución de los recursos destinados al combate de la pobreza extrema, y
- El sistema de reparto de participaciones tiene desequilibrios en contra de quienes aportan mayores recursos fiscales a la Federación y reciben menos participaciones y presupuesto federalizado y privilegios a los estados con menor índice de esfuerzo tributario.

Los argumentos de los defensores de la transparencia y rendición de cuentas son, entre otros:

- Los recursos federales transferidos pueden ser utilizados con fines clientelares y de promoción del voto si no existe un efectivo control de su ejercicio y hacen énfasis en la prohibición del uso partidista de los recursos públicos que se incorporó en el artículo 134 Constitucional en el 2008;
- Las autoridades locales hacendarias ejecutan el gasto sin una adecuada planeación, ni sujeción a las normas presupuestarias federales;
- El ejercicio presupuestal se realiza sin vinculación con indicadores de gestión claros y objetivos, y
- Las instancias estatales no actúan con la transparencia suficiente en el ejercicio del gasto y no envían información oportuna a las instancias Federales, ni informan adecuada y oportunamente a la ciudadanía de los estados sobre el destino del gasto y su verdadero impacto social.

Los argumentos expresan una “multiplicidad” de verdades, mejor dicho visiones, que buscan la interpretación correcta, mediante la armonización de los dos principios a los que me he referido. Estos debates críticos racionales se plasman en una Ley, que es la expresión de la autoridad del Estado y pretende ser clara y congruente con el orden jurídico, pero no necesariamente concilian todos los intereses, ni logran la armonización. La interpretación contiene verdades inacabadas que inician un nuevo ciclo de debates a través de los partidos políticos en distintas instancias, incluidos los procesos electorales. Este es un proceso de acercamiento paulatino hacia la conformación de lo que se puede concebir como un buen gobierno en determinado momento histórico.

La Ley que resulta de la interpretación amplia puede ser motivo de una interpretación restringida, en razón a que uno de los involucrados considere que la norma general publicada es oscura o contraria a la Constitución y, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, se acuda a los órganos competentes de la garantía del Pacto Federal y de la preservación de los principios constitucionales.²⁰⁹ En esta instancia, se reproducirá un debate jurídico interpretativo propio de la justicia constitucional, que, desde la perspectiva que se ha abordado, se presenta como una posible corrección técnico-jurídica a la concepción política del buen gobierno.

G)A manera de conclusiones.

La primera, una colisión de principios derivada de la diversidad de perspectivas que se generan en un Estado de las autonomías, en específico, aquella derivada de la naturaleza del federalismo, en el que coexisten por lo menos dos esferas de gobierno autónomas, generan confrontaciones permanentes no disruptivas, en las que en ocasiones uno prevalece sobre el otro.

²⁰⁹ CPM. “Artículo 105.La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma...”.

Segunda, la formulación de dos principios distintos, autonomía y racionalidad presupuestal, en sí misma es legítima y no necesariamente es contradictoria, aunque en el debate sostenido entre los entes que gozan de autonomía confrontada pueden presentarse como irreconciliables y excluyentes.

Tercera, en un Estado democrático de derecho, el proceso para determinar el contenido específico de los principios constitucionales comienza con una ley, que sólo es formalmente legítima, si transita formalmente por un órgano colegiado representativo, en el caso mexicano, el Congreso de la Unión es la instancia estatal responsable de la función legislativa, que la comparte con los sujetos que tienen la facultad de iniciativa y se confirma con la verificación que lleven a cabo los jueces cuando resuelven conflictos.

Cuarta, en el proceso de plasmarse los principios en una ley se debaten los mismos desde visiones plurales y autónomas que los pueden presentar como contradictorios u opuestos, entonces, eventualmente se realiza un ejercicio de armonización en el que se refleja la fuerza de los intereses públicos que aglutinan y la importancia de los fines que persiguen las organizaciones intervinientes que gozan de independencia y el resultado beneficiará o perjudicará más o menos a alguna de las entidades que participaron. La derrota o el triunfo totales son excepciones raras y no deseables.

Quinta, en los últimos años, el principio de autonomía estatal ha perdido terreno con las reformas de transparencia, rendición de cuentas y sistema de anticorrupción, así como la materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y los municipios. En este proceso surge la categoría de análisis de gobierno abierto que se encuentra en sintonía con el Estado de las autonomías.

Sexta, la paradoja de la confrontación de principios (racionalidad presupuestal centralizadora) y autonomía de las entidades federativas (descentralizadora) es

que también las autoridades hacendarias federales tienen la obligación de impulsar la autonomía de las entidades federativas, por razones formales y sustanciales, y las autoridades hacendarias locales también son responsables de que el gasto, tanto el proveniente de los recursos presupuestales estatales como los federales, se ejecute respetando las normas contables y de transparencia contenidas en la Constitución.

Séptima, los argumentos de los defensores de la autonomía estatal y la transparencia presupuestal, en su confrontación, expresan una “multiplicidad” de verdades, mejor dicho visiones, que buscan la interpretación correcta, mediante la armonización de los dos principios a los que me he referido. Estos debates críticos racionales se plasman en una Ley, que es la expresión de la autoridad del Estado y pretende ser clara y congruente con el orden jurídico, pero no necesariamente lo logra y resulta inconsistente en el mediano y largo plazos.

Octava, lo destacable es la complejidad política y técnica que representa la aprobación de las reformas hacendarias y la aprobación del presupuesto en lo relativo a las transferencias de la Federación a los estados, puesto que en el debate se confrontan los principios de autonomía de las entidades federativas y el de transparencia y rendición de cuentas respecto a los recursos presupuestales federales. Esto es normal en un Estado constitucional de derecho conformado por una amplia diversidad de entes públicos regionales que gozan de autonomía.

Novena, el proceso de aprobación presupuestal en un estado de las autonomías implica una interpretación amplia de estos principios bajo ópticas políticas, económicas, sociológicas y jurídicas y una confrontación de intereses legítimos, en la que los partidos políticos y las autoridades de los estados son actores principales. Este debate que es permanente, además de ser una muestra de un federalismo coordinado vigente en nuestro país, ha demostrado que es el medio más adecuado para ampliar ordenadamente las facultades de las entidades

federativas y garantizar a la ciudadanía que los recursos públicos se aplican a fines ciertos y conocidos, con transparencia y eficiencia.

Décima, la confrontación de principios, que se ejemplificó con lo sucedido en un año en específico, es parte de un proceso permanente de búsqueda de los equilibrios entre los poderes y autonomías que permitan conseguir un buen gobierno, en el que las libertades negativa y positiva se amalgamen en beneficio de los individuos y la colectividad.

Décima primera, toda decisión política-jurídica, en un Estado democrático, debe tener como antecedente un debate público, crítico y racional, ya que éste es el sustento de la interpretación constitucional amplia que se lleva a cabo implícitamente en los procesos legislativos, especialmente, aquellos que involucran a los principios de autonomía de los estados, así como de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.

Capítulo VII: El caso de la Ciudad de México desde la perspectiva de la autonomía gradual.

Un tema recurrente en el discurso político-constitucional en la Ciudad de México durante las últimas décadas (1990-2015) ha sido la creación del Estado 32. Desde la reforma constitucional de 1996²¹⁰, en la que se creó la Asamblea Legislativa, que sustituyó a la pionera Asamblea de Representantes (1987)²¹¹, hay una aspiración permanente de que sean los órganos con representación política directa de su ciudadanía, los entes públicos que expidan la Constitución política de esta entidad federativa, es decir, que la Ciudad de México goce de autonomía para emitir su propia Constitución, tal y como sucede con las demás entidades federativas y continúe siendo sede de los Poderes de la Unión.

Artículo 44. La Ciudad de México es una entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

Este debate público reiterado es un reflejo de la historia constitucional reciente de la Ciudad de México en la que hay cuatro elementos:

- a) El reconocimiento de la autonomía plena del territorio en el que residen los poderes de la Unión con respecto a éstos;
- b) El reconocimiento pleno de los derechos políticos de sus habitantes;
- c) La convivencia armónica de dos ámbitos de poder, y
- d) La funcionalidad de los servicios públicos en la zona urbana más grande del país y la tercera del mundo en cuanto a población.

²¹⁰Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996.

²¹¹Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987.

El grado de consecución de los mismos es parcial si se compara con la autonomía que gozan el resto de los estados de la República. En este capítulo, se abordará la evolución del uso de la gradualidad de la autonomía referida al caso de la Ciudad de México, haciendo referencia a las posiciones de algunos grupos políticos, la visión de las autoridades federales y el esbozo de los escenarios que se consideraron en el proceso de reforma política iniciado formalmente en 2012²¹² y concluido el 29 de enero de 2016.²¹³

Cabe señalar que antes de esta reforma habían existido numerosos intentos de conceder a los órganos de representación del orden jurídico local el derecho determinar su estructura política propia, pero los proyectos de modificación constitucional no han prosperado, a pesar del impulso de amplios grupos políticos y la voluntad expresa de los gobiernos de la Ciudad de México.²¹⁴

Minutti Zanatta, en un estudio relacionado con una propuesta de reforma constitucional presentada en 2001, afirma:

“La reforma del Distrito Federal es un proceso que lleva casi dos décadas gestándose y que, por distintas razones, se ha ido cumpliendo en partes. Es

²¹² El inicio de este proceso para incrementar la autonomía política de la entidad federativa fue la instauración por el Jefe de Gobierno, Miguel Mancera, del Consejo Consultivo para la Reforma Política del Distrito Federal, que tiene como propósito contribuir a que las voluntades políticas involucradas en estos procesos converjan en la ampliación de las facultades de los órganos locales Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal y el reconocimiento de su autonomía para otorgarse una constitución. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de diciembre de 2012. http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/50dbd364e1164.pdf

²¹³ Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html. Este libro no incluye el contenido de la Constitución de la Ciudad de México promulgada el 5 de febrero de 2017. Sólo se hacen algunas referencias en atención a que se concluyó su redacción en noviembre de 2016 y se hizo una última revisión en mayo de 2017, sin que las mismas sean concluyentes. Incluso a la fecha de la publicación su contenido estaba cuestionado jurídicamente vía diversas acciones de inconstitucionalidad promovidos ante la SCJN.

²¹⁴ Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y se derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/abr/20150429-XXIV.pdf> 29 de abril de 2015.

decir, no es algo que inició con el presente Gobierno (2001), ni tampoco se terminará con él. Lo que sí se puede afirmar es que los actores políticos que hoy coexisten en esta Capital, comparten una voluntad común de continuar con el mejoramiento de las instituciones políticas y jurídicas del Distrito Federal. Aprovechar y continuar las anteriores reformas y preparar y concretar las hoy necesarias, son algunos de los objetivos que mueven hoy a los partidos y a los órganos de gobierno en esta Ciudad...

*Tan pronto tomó posesión la actual administración del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno encabezado por el Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti, se iniciaron de inmediato los contactos con los distintos partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión, así como con el Ejecutivo Federal.*²¹⁵

Estas frases pudieran haberse escrito durante cualquier año del nuevo siglo XXI, puesto que sólo han cambiado los actores políticos, mientras que el proceso de conformación de una mayor autonomía para los órganos de gobierno de la Ciudad de México tiene un nuevo hito, su primer constituyente, y, por ende, una oportunidad para la ciudadanía de participar en la distribución de la autonomía constitucional entre los entes públicos locales y la modificación de las relaciones entre el gobierno central y las alcaldías (antes delegaciones y demarcaciones tradicionales).

Ante estas circunstancias, cabe preguntarse: ¿cuáles son las razones para que el proceso de reorganización de la Ciudad de México y la concesión de la autonomía constitucional haya dilatado veinticinco años y no se haya transitado hacia el Estado 32?

Las cuestiones jurídicas que se deben tomar en consideración para que transite una reforma constitucional en este sentido están vinculadas con las técnicas para

²¹⁵ Minutti Zanatta, Rubén. *La reforma política y jurídica del Distrito Federal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

la coexistencia de autonomías de personas jurídicas públicas territoriales en un mismo espacio físico. El ejercicio del gobierno compartido por dos órdenes diferenciados requiere de un reparto de facultades entre ambos que determina el grado de autonomía de uno con respecto al otro. Esta es una cuestión sustancial en el proceso de reforma de la Ciudad de México.

Esta determinación posee una complejidad mayor con respecto a los estados de la Federación debido a que la Ciudad de México es el asiento de los Poderes de la Unión y, tradicionalmente, no ha contado con la autonomía constitucional, entendida ésta como la facultad de otorgarse su propio ordenamiento constitucional.

A) La Autonomía constitucional.

La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Esta condición jurídica es la que fundamenta la posibilidad de que se otorgue una Constitución y sea la legislatura local la competente para aprobar sus adiciones y reformas.

La autonomía constitucional, que es el poder de otorgarse por sí mismo un documento fundante que legitime su propia existencia, debe contener por lo menos dos elementos:

“...las constituciones de los estados de la unión federal de nuestros días no son iguales entre sí. Sin embargo, independientemente de sus diferencias, todas ellas tiene que cumplir con dos conjuntos de requisitos:

- 1) Deben de contener todos los elementos esenciales que conforman una Constitución, y cumplir con las funciones que se esperan de la misma en su carácter de norma suprema del orden político y jurídico local;*

2) *Deben de respetar necesariamente los parámetros del orden político y jurídico establecido en la Constitución federal.*

....la Constitución estatal es el documento solemne mediante el cual el pueblo de un estado define su concepción de la justicia y de los derechos individuales, que orientan y rigen la vida en sociedad, y que sirven de basamento para crear al gobierno y atribuirle “poderes” o “competencias” para llevar a efecto ese ideal de justicia....”²¹⁶

Todo estado compuesto –el federal o el regional²¹⁷- requiere de un conjunto de técnicas organizativas de la autoridad pública y de relaciones entre autonomías regionales y funcionales concedidas a diversa entidades.

El arreglo que se hace de los recursos jurídicos y políticos tiene un doble propósito: equilibrar el poder entre el centro y la periferia y dar pautas de comportamiento del poder tendientes al buen gobierno. En esta constelación de autonomías, la más trascendente es el derecho a que las partes de una Federación se otorguen su propia Constitución con base en un principio político fundante.

“La Constitución estatal es pues una norma establecida directamente por el pueblo, que no puede sobrepasar los órganos los órganos constitucionales constituidos. La Constitución estatal establece un “gobierno representativo” al cual le otorga “poderes” o “competencias” y al que en cada elección le

²¹⁶ Lutz, Donald. *The Purposes of American State Constitutions*, Publius. The Journal of Federalism, vol 12, 1982, s.f. citado por Daniel Armando Barceló Rojas. Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 67. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1598/8.pdf>.

²¹⁷ De Vergottini, op. cit, págs. 313 y ss. Este autor expone la diferencia entre Estado Federal y Estado Regional utilizando el grado de autonomía de las entidades territoriales. Si una entidad regional obtiene el derecho a otorgarse Constitución propia, entonces se convierte en un auténtico estado federado. Este tránsito puede llevarse hasta un proceso de separación del Estado que originalmente lo contenía y mediante la afirmación de la autodeterminación con fundamento en concepciones de las diferencias históricas y culturales de las poblaciones tender a convertirse en un Estado diverso (Escocia, Quebec, País Vasco, Cataluña, entre otros).

confía, por adelantado, que dichos poderes se ejercerán con prudencia, respetando el espíritu de su redacción.

Los poderes del gobierno representativo son todos aquellos necesarios para la gobernación democrática de la sociedad política, salvo el poder de reformar la Constitución, que el pueblo se reserva.

*...la Constitución estatal proviene de un acto soberano directo del pueblo. Este insumo cualitativo la legitima como la ley fundamental o suprema del estado. Al mismo tiempo, la participación del pueblo le imprime rigidez ya que no se puede estar convocando al pueblo con demasiada frecuencia para modificar su carta constitucional”.*²¹⁸

En el Estado Federal, en principio, la soberanía pertenece a la entidad nacional considerada como un todo unitario y la soberanía estadual se ejerce en todo lo relativo al régimen interior condicionado por límites rígidos que se imponen a los estados miembros (artículos 115 al 122 de la Constitución mexicana). Este ejercicio autonómico –que ideológicamente en el federalismo norteamericano originalmente es un acto soberano directo del pueblo- se expresa en una Constitución propia. Esto último es lo que distinguía a un estado federado del Distrito Federal, que carecía de norma constitucional otorgada directamente por el pueblo que habita en su territorio, sino que era regido por un Estatuto de Gobierno emitido por la autoridad legislativa nacional.²¹⁹

Con la reforma de la Ciudad de México, si bien no se equipara totalmente a esta entidad federativa con el resto, no se crea formalmente el estado 32, si se concede la autonomía constitucional, es decir, el derecho de otorgarse su propia norma fundante.

La primera vez que la Ciudad de México albergó a un constituyente del México independiente, fue a finales 1823 en el Antiguo Templo de San Pedro y San Pablo.

²¹⁸ Lutz, op cit.

²¹⁹ Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1994&month=07&day=26>

Eran tiempos de inestabilidad política y ambiciones desmedidas que incubaron el debate entre centralistas y federalistas, que finalmente favoreció a estos últimos. Incluso, se propuso que el Distrito Federal se estableciera en Querétaro. El 18 de noviembre de 1824, la Asamblea Constituyente emitió el decreto que determinó que la sede de los poderes sería la Ciudad de México, quedando su gobierno político y económico bajo la jurisdicción del gobierno general. Esta es la fecha del nacimiento del Distrito Federal.

A 191 años después, en un ambiente de relativa tranquilidad y desarrollo económico, en un Valle de Anáhuac irreconocible para cualquier persona que hubiera nacido en el siglo XIX, se convocó a la elección de un constituyente de la Ciudad de México. Esto representa un signo de la vitalidad del Federalismo y abrió un espacio de tiempo para la reflexión dividido en tres momentos: la redacción del proyecto, la elección de los diputados y el debate jurídico-político en el seno del congreso constituyente. Uno de los temas recurrentes será la autonomía de la Ciudad frente a los Poderes Federales y de aquella con respecto a las alcaldías.

La promulgación de la Constitución, programada para el 5 de febrero de 2017, modificará las relaciones entre las diversas entes que participan directa e indirectamente en el gobierno de la Ciudad de México y las condiciones para el desarrollo de la libertad y ejercicio de los derechos humanos, así como el aumento o disminución de la autonomía de las organizaciones intermedias.

El proceso de elaboración, discusión y aprobación de la nueva Constitución es un momento propicio para debatir sobre la gradualidad de la autonomía de las instancias federal, local y las alcaldías y el reparto de facultades que resulte entre éstas será el elemento para determinar las garantías jurídicas efectivas para ejercitar la autonomía concedida o conservada.

El constituyente se integra con cien diputados electos de la forma siguiente: 60 electos por votación universal y secreta y la designación de los 40 diputados que

corresponden al Senado (14), Cámara de Diputados (14), Presidente (6) y Jefe de Gobierno (6).

La decisión de que el principio electoral para determinar la integración del 60% del constituyente fuera el de representación proporcional y que hubiera una apertura a las candidaturas independientes de los partidos políticos contribuye a que la gama ideológica previsiblemente sea amplia. La importancia para este trabajo es que se abre la posibilidad a que haya candidatos independientes que impactan en las relaciones entre los partidos políticos y la sociedad civil organizada. Además se amplía la gama de temas que se debatirán en el seno del constituyente.

B) La complejidad jurídica de la autonomía constitucional de la Ciudad de México.

La Constitución Política establecía hasta enero de 2016 dos tipos de entidades, los estados integrantes de la Federación y el Distrito Federal, asiento de los Poderes de la Unión:

“Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

Con base en esta redacción y lo dispuesto en el artículo 122, ambos derogados, la organización política la entidad federativa se establecía en el Estatuto de Gobierno que expedía el Congreso de la Unión, quien tenía originariamente la facultad legislativa en este territorio y la Asamblea Legislativa sólo podía hacerlo en las materias que expresamente le eran conferidas.

Con la reforma de 2016 esta situación cambió. Las razones que teóricamente hacen posible que la Ciudad de México emita su propia Constitución están condicionadas por la complejidad jurídica que implica que el Ciudad de México sea sede de los poderes y esto no le permita ser igual, sólo se asemeje a un Estado de la República, ya que ambos tipos de entidades federativas tienen una relación distinta con los Poderes de la Unión.

Lo anterior, conduce a que haya similitudes y diferencias entre ambos tipos de entidades federativas. El arreglo institucional entre autonomías, Federación-estados y Federación-Distrito Federal era distinto debido a que en el territorio de éste último las autoridades nacionales gobernaron hasta 1997 y compartieron el gobierno directo a partir de esa fecha hasta el pasado 29 de enero de 2016.

El artículo 122 derogado establecía:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo...”

En cambio, la redacción vigente es:

“Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía... A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales...”

Con esto los poderes federales ya no son parte del gobierno directo del territorio y sólo participan en las materias que expresamente les señale la Constitución Federal. Esto significa que, como cualquier otro estado, la Ciudad de México posee todas las facultades propias de una autoridad política que no han sido conferidas a la instancia federal. En contraste, el Distrito Federal sólo ejercía la

competencia residual enlistada expresamente en el artículo 122 derogado, aquella que no estaba reservada a la Federación que era la responsable primaria del gobierno de la capital.

La identificación de las diferencias atañe al concepto de autonomía, ya que esta será mayor o menor en la medida que aumenten o disminuyan los límites de la Federación respecto a la actuación de la Ciudad de México en comparación con los que se imponen a los Estados.

Si los límites impuestos constitucionalmente a ambos tipos de entidades son similares, entonces las diferencias son superficiales y no implican un distingo sustancial en el grado de la autonomía que gozan los estados y la Ciudad de México. En este sentido, pierde importancia relativa, aunque no ideológica, ni política, la emisión de una Constitución propia para la Ciudad de México.

Por lo tanto, en la reforma constitucional reciente se eliminaron las facultades que se otorgaban, con respecto al D.F., al Congreso de la Unión y al Presidente de la República y el otorgamiento de atribuciones a la legislatura y ejecutivo locales se remitieron a la Constitución de la Ciudad de México, que es una de las cuestiones que corresponde determinar al constituyente, aunque con las limitaciones que se imponen a las entidades federativas, en lo general, y a la capital de la Federación, en lo particular, en los artículos 117 y 118 constitucionales.

El gobierno local pasa a ser el primario, por lo que la competencia de los tres poderes son materia de su propia Constitución, y la instancia Federal sólo interviene en forma excepcional, aunque el Congreso de la Unión conserva el derecho de establecer las bases de coordinación entre los poderes federales y los locales debido a la calidad de capital que conserva la Ciudad. Esta es una diferencia con respecto al resto de las entidades federativas.

En la nueva redacción del artículo 122 constitucional se incluye una normatividad similar a la de los estados relativa a la transparencia y acceso a la información; el combate a la corrupción; los principios que rigen a la cuenta pública; las garantías de independencia de las fracciones parlamentarias, el órgano fiscalizador, la función jurisdiccional, la organización del ministerio público y la procuración de justicia y los órganos autónomos. En cambio en la redacción anterior esta normatividad estaba dispersa o era parte del otorgamiento de facultades a los poderes locales.

En el Distrito Federal el jefe de la policía era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en la Ciudad de México es nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno y separable del cargo sólo por causas graves por el Ejecutivo Federal. En ambos casos, se aplica lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115, que dispone que este último tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

El Distrito Federal estaba dividido en demarcaciones territoriales gobernadas por jefes delegacionales electos por voto directo, libre, universal y secreto. La Ciudad de México también contará con estas demarcaciones cuyo gobierno será una alcaldía, integrada por un alcalde y un consejo electos de la misma manera que el anterior jefe, con reglas específicas que para su conformación se establecen en la Constitución Federal y otras más que se incluirán en la Constitución de la Ciudad de México, que además es la norma que debe disponer, en principio, sobre la extensión de las demarcaciones y las facultades de los consejos.

Sin embargo, la administración pública, como sucedía en el Distrito Federal será unipersonal, a cargo de los alcaldes, no del consejo, que intervendrá primordialmente en la integración del presupuesto que corresponda. Al igual que el Distrito Federal la administración y la hacienda públicas en la Ciudad de México son unitarias y dependen del jefe de gobierno.

C) La autonomía, categoría analítica para el caso de la reforma de la Ciudad de México.

Si bien la creación del Estado 32 representaría un cambio en el equilibrio del poder entre el gobierno central y el regional. La identificación del grado de autonomía que gozaba el gobierno del Distrito Federal comparado con el que corresponde a los gobiernos de los estados y a la entidad federativa Ciudad de México es el medio para determinar la magnitud de dicho cambio. En este punto es útil el uso de la tipología de las autonomías, los rasgos de la misma y la función que tiene en el ordenamiento jurídico en su conjunto para determinar la conveniencia y pertinencia de las modificaciones.

Este ejercicio permite analizar las herramientas jurídicas a disposición del poder local para el mejoramiento de su desempeño en favor de los sujetos beneficiarios de la institucionalización del poder, que en principio, debe ser el ciudadano en un sistema político que tenga como orientación básica el principio del buen gobierno.

Este análisis se funda en la premisa de que la autonomía política es graduable, que no es un concepto absoluto y, por lo tanto, la revisión sistemática de las facultades de la Federación, con respecto a las entidades federativas, y de las atribuciones de éstas últimas en lo relativo a su gobierno puede ofrecer una guía jurídica en el debate político, en la evolución de la relación de la sede de los poderes federales, las entidades federativas y las autoridades federales y la elaboración de una tipología de federalismo o ciudades asiento de los poderes federales.

La autonomía política consiste en la potestad de cumplir con las funciones que un ordenamiento jurídico otorga a una entidad estatal, con base en una legitimación directa de la norma suprema, ya sea por el origen del nombramiento que concede representación (elección) o por la especialidad de función y que tiene como

propósito generar un equilibrio entre los poderes sociales en beneficio de las libertades de las personas.

El Estado constitucional de derecho se caracteriza por la coexistencia de varias autonomías políticas, determinadas por criterios de función, territorio o colaboración, relacionadas horizontal o verticalmente y con diversos grados de cooperación, armonización y codependencia, en beneficio de los individuos y colectividades. Es por ello que algunos autores consideran al estado compuesto – en comparación con el unitario- como una forma de régimen político más consecuente con dicha caracterización.

Además, la autonomía política se expresa en el otorgamiento de facultades que se juxtaponen y limitan mutuamente, con lo que la determinación de su alcance requiere de un análisis de su contenido y el que corresponde a los otros entes con los que se relaciona.

El estudio de la autonomía política de la Ciudad de México debe realizarse, por lo menos, considerando dos tipos de relaciones: la que sostiene con la Federación y las que tiene con los estados federados y en distintas dimensiones: la legislativa, la judicial, la ejecutiva y la relacionada con las nuevas funciones formales del Estado²²⁰ que impactan en el gobierno local como son la promoción de los derechos humanos, la organización y calificación de las elecciones, la evaluación de los programas sociales, así como coordinación entre los distintos órdenes de gobierno como son: ingresos fiscales, deuda pública, transferencias federales, zonas conurbadas, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Por lo anterior, las precisiones técnicas sobre el régimen de la autonomía de la Ciudad de México comparado con el de los estados es una herramienta útil para:

²²⁰ Revista de Administración Pública, no. 138, INAP, México, sept.-diciembre, 2015.

- a) Identificar los acuerdos y los desacuerdos, las conveniencias e inconveniencias de la ampliación o restricción de las facultades de los órganos locales de gobierno y su relación administrativa con las alcaldías;
- b) Determinar los efectos inmediatos y mediatos en la clase política (equilibrio entre poderes central y regional) y los derechos de la población en general (mejoramiento del ejercicio del poder o búsqueda del buen gobierno), y
- c) Conocer la complejidad jurídica que plantea la existencia de una zona metropolitana que involucra paulatinamente a un mayor número de autoridades estatales y municipales, con las que las autoridades de la Ciudad sede de los Poderes de la Unión debe coordinarse y colaborar permanentemente.

Jaime Cárdenas,²²¹ con motivo de la reforma de 1993, hizo una breve explicación de la evolución política de la Ciudad de México, partiendo de la idea de que en la historia del derecho constitucional la cuestión de su naturaleza ha sido poco explorada, tanto entre los constituyentes como entre los doctrinarios.

En dos trabajos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, uno elaborado por Salomón Díaz Alfaro²²² y otro realizado en colaboración con el Senado de la República,²²³ se hace un recuento detallado del origen, evolución y estado constitucional actual de la Ciudad de México. Se destacan los aspectos siguientes:

- En el Constituyente de 1824 se propuso que el Distrito Federal se ubicará en Querétaro, sin éxito.

²²¹ Cárdenas Gracia, Jaime. *Introducción al estudio del derecho*. Nostra-Cultura Jurídica-III-UNAM, México, 2009.

²²² Díaz Alfaro, Salomón. *El Distrito Federal Mexicano. Breve historia constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

²²³ Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Introducción a la historia del Distrito Federal*. s.f. Senado de la República, LX Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2891/5.pdf>.

- La coexistencia de poderes en un territorio, entendida como la residencia de ambos en el mismo espacio físico, es una de las cuestiones más complicadas de lo que respecta a la distribución de facultades en cualquier Federalismo.
- El territorio de la Ciudad de México creció en el siglo XIX en forma significativa, restándole espacio al Estado de México. Incluso, en 1917, Carranza propuso que el territorio abarcara todo el Valle de México por razones militares y de integración económica.²²⁴
- Desde el origen del federalismo mexicano, en la discusión sobre el gobierno de la Ciudad de México, la cuestión de los derechos políticos de sus habitantes ha sido permanente y los regímenes constitucionales diversos. El más lesivo para los derechos de los ciudadanos de la Ciudad de México fue el que inició con la desaparición del municipio en 1928 y concluyó con la reforma de 1987, que creó la Asamblea de Representantes de la Ciudad de México.²²⁵
- Hay que señalar que el tamaño de la Ciudad de México siempre ha representado una preocupación legítima de los gobiernos, en cuanto a las dificultades financieras y técnicas que implican la dotación de servicios básicos urbanos y ha sido uno de los argumentos principales contra el fraccionamiento del poder político.

En particular, la revisión de tres de los temas importantes para la Ciudad de México con base en la categoría de la autonomía se puede concluir lo siguiente:

²²⁴ Idem. Proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentado el 1° de diciembre de 1916. Artículo 44. “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y del Monte Bajo”. Artículo 45. “Los Estados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del Estado de México, del que se segregan los distritos que se aumentan al Distrito Federal”

²²⁵ Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción vi, 79 fracción v, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción vi del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 agosto 1987. (segundo decreto) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987 .

a) Deuda pública:

El cambio en materia de deuda pública para la Ciudad de México, con respecto al Distrito Federal, consistía en eliminar el régimen especial que la capital tenía respecto al resto de los estados, es decir, que ahora la legislatura local sería la responsable de aprobar el monto de la misma con una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 117 por remisión expresa del inciso D. del artículo 122 reformado y el Congreso de la Unión establecería las condiciones con base en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas.²²⁶

Sin embargo, esto no es cierto ya que el numeral 2º de la fracción VIII del artículo 73 no fue reformado y a la letra dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...

VIII. En materia de deuda pública, para:...

2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos...”

Además en la Ley referida se establece que el endeudamiento público para los gobiernos de las entidades federativas tendrá un doble candado: una mayoría calificada para la aprobación de la deuda, lo que implica el acuerdo de por lo menos dos fuerzas políticas locales, y condiciones impuestas por las autoridades financieras federales, cuyo principal componente es el techo de financiamiento neto que deriva de un sistema de alertas. La entidad federativa Ciudad de México, que debiera estar sujeta a este régimen por la reforma constitucional, para

²²⁶ Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016.

equipararla a las demás y distinguirla del régimen aplicable al Distrito Federal, quedó excluida.

En este sentido el legislador federal conserva la facultad de establecer el monto su deuda pública, que sigue siendo federal y no se convierte en local, con lo que se rige por la Ley de Ingresos de la Federación.

En este punto, un análisis utilizando la autonomía como categoría arroja como resultado que no hubo cambio con la reforma constitucional, se mantuvo el mismo grado de autonomía, y no se equiparó a la Ciudad de México con el resto de los estados, aunque lo paradójico es que el régimen especial de deuda pública, que se veía como una limitación a la autonomía financiera del Distrito Federal, ahora es más favorable para esta entidad, ya que en contraste el régimen común para los estados tendrá un doble candado, que no se aplica a la Ciudad de México.

b) Finanzas públicas:

Las modificaciones en la materia financiera pueden revisarse desde tres de sus momentos: el ingreso, el egreso y la deuda pública, es decir, cómo se allega recursos el gobierno para cumplir con sus cometidos, cómo y en qué gasta y cómo obtiene los recursos faltantes para cumplir con las metas anuales propuestas.

En cuanto al ingreso, el cambio no es significativo, ya se mantiene la centralidad de la recaudación, el esquema de coordinación fiscal con la Federación y la transferencia de recursos federales a la entidad federativa a través de diversos fondos de naturaleza distinta. La novedad consiste en que explícitamente se incorpora la centralidad mencionada y la facultad exclusiva del gobierno de la Ciudad para gravar la propiedad inmobiliaria, en los mismos términos que se consigna en favor de los municipios, y la referencia indirecta a lo que se conoce como el fondo de capitalidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que ya existía. En términos de disposición de más recursos propios o fuentes para

obtenerlos se mantiene el régimen anterior y no aumenta la autonomía de gestión de la instancia micro-local, ni la que corresponde a la local.

La tesorería del gobierno de la Ciudad de México es la única autoridad competente en el cobro de impuestos y derechos locales, tal y como sucede actualmente. Además la Ciudad como los estados continúa incorporada al esquema de coordinación fiscal, pero se reconoce su situación financiera especial por ser sede de los poderes federales mediante el denominado fondo de capitalidad.

Lo destacable es que no se otorga a las demarcaciones territoriales (actuales delegaciones) la potestad tributaria, en contraste con el estatus que sí tienen los municipios. Asimismo, conviene señalar que los recursos provienen de cinco fuentes: la recaudación y actividades propias del gobierno, las participaciones federales, las aportaciones federales, los recursos convenidos con la Federación y, finalmente, la deuda pública.

Por lo tanto, la estructura de la Ley de Ingresos que se discuta en 2017 y los años subsecuentes seguramente no tendrá cambios sustanciales con respecto a las anteriores. Los impuestos serán los mismos y probablemente no aumentarán en el número, la base o la tarifa en el corto y mediano plazos.

Por otro lado, el desequilibrio, que es el menos grave si se compara a la Ciudad de México con el resto de las entidades federativas, entre los ingresos propios (41% aproximadamente) y los provenientes de la Federación (58%) se mantiene y sólo disminuirá si el constituyente ordena la eliminación de regímenes especiales de tributación en el impuesto predial mediante la inclusión en el texto de la nueva Constitución de un criterio de política fiscal que protegiera los ingresos de la Ciudad de México de las tentaciones de los gobiernos en turno de favorecer a grupos clientelares. Una regulación de esa naturaleza impactaría en las relaciones de poder entre el gobierno central y las alcaldías.

Hay que señalar que una parte importante del recurso federal procede de las participaciones provenientes de la recaudación federal y pueden ser consideradas ingresos pertenecientes a la Ciudad debido a que son la parte que le corresponde derivado de la coordinación fiscal (ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación) y no pueden ser disminuidas unilateralmente. Tal y como sucede con el resto de las entidades federativas y pasaba con el Distrito Federal.

El resto de los recursos federales adicionales que se transfieren a la ciudad son las aportaciones (ramo 33), las provisiones salariales y económicas (ramo 23), los convenidos y las provisiones al sistema educativo cuya determinación del monto es responsabilidad de la Federación y, por lo tanto, disminuibles. Sin cambio alguno, ni diferencia con los estados.

El ramo 33 considera las aportaciones para prestar los servicios de educación; servicios de salubridad; financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones para beneficio de población en pobreza extrema; fortalecimiento financiero de entidades federativas y municipios, así como seguridad pública. Por su parte, en el ramo 23 se encuentra el fondo de capitalidad, así como proyectos de desarrollo regional (que incluye repavimentación de vialidades, construcción y remodelación de edificios y espacios públicos, proyectos de infraestructura y cultura). Tal y como ya se hacía vía normatividad presupuestal para compensar al Distrito Federal en su calidad de sede de los Poderes Federales.

La reforma no transforma las finanzas de la Ciudad de México, ni corrige sus desequilibrios y, en la Constitución de la entidad federativa, sólo se puede determinar la participación de las delegaciones en la centralidad tributaria para generar alguna corresponsabilidad que eleve los índices de recaudación, la limitación a los regímenes especiales de tributación en los impuestos y la distribución de los recursos del llamado fondo de capitalidad u otros similares para

que quede un porcentaje fijo de los mismos se transfiera directamente a las alcaldías.

D) Algunos apuntes sobre la naturaleza político constitucional de la Ciudad de México.

Cuando se aborda la naturaleza de la Ciudad sede de los Poderes de la Unión en un Estado Federal, generalmente surge una explicación histórica relacionada con la forma en que el primer federalismo moderno, el norteamericano, resolvió la convivencia de los poderes federales con un conjunto de estados soberanos que se unieron para integrar un Estado Nacional más amplio.

La creación del Distrito de Columbia es un modelo para el constitucionalismo hispanoamericano y las razones por la que éste se cambió de Filadelfia al delta del Río Potomac han sido un referente obligado en la determinación de las facultades de las autoridades locales de la Ciudad de México.²²⁷

Otra explicación histórica se basa en la tradición constitucional mexicana marcada desde sus orígenes para el debate en el Constituyente de 1824 sobre la ubicación de la residencia de los Poderes Federales, que se resolvió en favor del Valle de México, y que todavía obliga revisar temas, tales como: el tamaño del territorio, la importancia de la Ciudad de México en la vida nacional, la existencia del Ayuntamiento como autoridad local, la participación de su cabildo en los prolegómenos de la vida independiente, la debilidad crónica de los gobiernos

²²⁷ Senado de la República-IIIJUNAM, op cit. “Al adoptarse la Constitución de los Estados Unidos de América, el 17 de septiembre de 1787, se autorizó al Congreso para “[...] ejercer el derecho exclusivo a legislar en todas las materias concernientes a aquel distrito (cuya superficie no excederá de diez millas cuadradas) que, por cesión de algunos estados y aceptación del Congreso, se convirtiere en la sede del Gobierno de los Estados Unidos” (artículo 1o., sección 8, 17). La Constitución entró en vigor el 4 de marzo de 1789, pero hasta el 16 de julio de 1790 el Congreso autorizó al Presidente Washington para elegir un sitio permanente para la capital, que —el 1o. de diciembre de 1800— fue trasladada de Filadelfia a orillas del río Potomac en un territorio cedido por los estados de Maryland y Virginia. Con su creación se buscó resolver algunos conflictos surgidos entre los órganos federales y las autoridades locales, por lo que en el Distrito de Columbia sólo se dio competencia a los poderes federales, y fue gobernado por un órgano formado con tres comisionados designados por el presidente de la República y ratificados por el Senado.”

nacionales a lo largo del siglo XIX, así como los efectos de la dictadura de Porfirio Díaz y el presidencialismo del siglo XX en el gobierno de la Ciudad de México.

Tanto en la explicación proveniente del constitucionalismo norteamericano como la del mexicano se pueden plantear dos cuestionamientos:

¿Qué es la Ciudad de México? y

¿Cuál es su naturaleza?

En ambas perspectivas, la respuesta jurídico-formal es que la Ciudad de México, como lo era el Distrito Federal, es una entidad federativa integrante del Pacto Federal y la sede de los poderes federales.²²⁸

Esta manera de resolver la cuestión es insatisfactoria, ya que toma como base lo expresado en la Constitución, que es un acuerdo político históricamente determinado, más que en una explicación teórica o generalizable a otros ordenamientos jurídicos y es ajena al derecho comparado.²²⁹

Sin embargo, con el riesgo de hacer una argumentación tautológica o incurrir en la falacia de petición de principio, se puede abundar sobre este tema en particular con base en el texto constitucional vigente, citado con anterioridad.

²²⁸ CPM “Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México. Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá....”

²²⁹ El estudio comparado muestra que la solución constitucional a la convivencia de los poderes federales con los locales en el territorio en el que residen son variadas y establecen autonomías con diversos grados y relaciones complejas entre ambos órdenes de gobierno. Cita Miguel Ángel Porrúa.

La Ciudad de México comparte la naturaleza de los estados federados, ya que ambos son entidades federativas con autonomía política y administrativa, es decir, son dos tipos de entidades federativas y partes integrantes de la Federación.²³⁰

El grado de autonomía es lo que iguala y distingue a la Ciudad de México del resto de las entidades federativas y esta circunstancia deriva del hecho que el primero es la sede de los poderes federales.²³¹ Éste se puede analizar en dos planos: el derecho a otorgarse su propia Constitución y el análisis de los límites rígidos que en la Constitución se impone a los estados y a la Ciudad de México en beneficio del poder nacional que representa al gobierno unitario de la Federación.

Lo anterior condiciona la forma de gobierno que pueden adoptar los estados federados y en la Ciudad sede de los poderes federales, así como justifica y explica que las entidades federativas intervengan en la determinación de la misma. El espectro de soluciones posibles –gobiernos compartidos, cooperativos, duales, coordinados, entre otros- es muy amplio tal y como lo demuestra la historia constitucional de los federalismos y algunos estados regionales.²³²

Sobre este particular Fix Zamudio y Valencia Carmona²³³ consideran, respecto a la reforma de constitucional de 1996 de la Ciudad de México, lo siguiente:

“Con esta adecuación constitucional quedó el Distrito Federal sujeto a un régimen político de excepción, sus órganos de carácter administrativo, legislativo y judicial ganaron en autonomía, aunque los poderes federales

²³⁰ Esta identidad en la naturaleza queda en evidencia con la denominación actual del Título Quinto Constitucional “De los Estado de la Federación y de la Ciudad de México.”

²³¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. “Artículo 2o.La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.”

²³² Aguirre, Pedro. *Nueve capitales federales: formas de gobierno*. Cuadernos de Trazos 1.1 1993.

²³³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México, Porrúa, cuarta edición, 2005.

*se reservaron también facultades importantes. Esta situación no es privativa de nuestro país, se presenta también en otros países, que gozan del régimen federal, en los cuales también se han establecido estructuras gubernativas singulares en las que comparten responsabilidades órganos locales y federales”.*²³⁴

El régimen de excepción a que se refieren en la cita anterior, es la principal diferencia del Distrito Federal con los estados de la Federación y consiste en que éste carecía de la facultad de otorgarse su propia Constitución, menor grado de autonomía en el plano del control del poder central, es decir, no es una entidad libre y soberana en los términos del artículo 40 Constitucional²³⁵ y, por lo tanto, que la modificación de su estructura política sea competencia de los órganos representativos de la Nación en su conjunto. De ahí, que sea facultad del Congreso de la Unión la emisión del Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México²³⁶ y que la Asamblea Legislativa no sea parte del constituyente permanente.²³⁷ Esto quedó superado con la reforma de la Ciudad de México.

²³⁴ Aguirre, op. cit. Estados Unidos, Australia y la India se encuentran con algunos matices en el estatus del Distrito Federal. En algunas ocasiones a estos países se les han concedido grados de autonomía, de autogobierno y representación política, sin embargo en un sentido amplio, el gobierno de sus capitales sedes de los poderes federales es responsabilidad de una autoridad central; en esas naciones está vigente el debate sobre la transformación de sus capitales en nuevo Estado, que se incorpore a sus sistemas federales y que por ende, se restituyan los plenos derechos políticos a sus ciudadanos. Alemania es la excepción en este esquema porque su capital (Berlín) cuenta con todos los derechos y prerrogativas propias del resto de los Länder, con la única diferencia de no estar divididos en municipios. Tiene un parlamento local, un gobierno y un alcalde, dicha ciudad constituye un “Estado capital”, para la República Federal Alemana.

²³⁵ CPM. “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

²³⁶ CPM. “Artículo 122... A. Corresponde al Congreso de la Unión: II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;...”

²³⁷ CPM. “Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Sin embargo, este régimen de excepción no afectaba su naturaleza, sino que modificaba la forma de manifestación concreta de la autonomía política y transformaba sus relaciones con sus referentes inmediatos que son la Federación y los estados federados, tal y como ya sucedió. El Distrito Federal y la Ciudad de México son entidades federativas que se distinguen de los estados por ser sede de los poderes federales.

En el plano del mejoramiento del ejercicio del poder, en el que se lleva a cabo una distribución de facultades entre autoridades para una mayor eficiencia del gobierno en beneficio del ciudadano no hay cambio sensible.

Entonces, las cuestiones jurídico-constitucionales que se resolvieron con la reforma constitucional son: la existencia de un régimen federal no requiere necesariamente de un Distrito Federal con limitaciones mayores en cuanto a su gobierno local en comparación con el de los estados federados, ni hay consecuencias trascendentes en la organización federal con su eliminación. El asiento de los poderes afecta la relación con la entidad federativa que lo contiene, pero ésta no debe necesariamente carecer de autonomía constitucional.

En el derecho comparado, hay federalismos que no establecen ningún régimen de excepción, como el alemán, y otros que lo conservan, como el norteamericano. Por lo tanto, en este sentido, no es un rasgo distintivo esencial de una teoría general del federalismo.

En términos de la teoría constitucional mexicana, en referencia a Tena Ramírez, los estados federados más que soberanos, son autónomos políticamente con la facultad de otorgarse su propia Constitución dentro de los principios y prohibiciones, absolutas y relativas, que establece la Constitución Federal.²³⁸ La autonomía para darse su Constitución es la característica que distingue a los estados y a la Ciudad de México del resto de los poderes y órganos que gozan de

²³⁸ CPM. Artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122.

autonomía política constitucional (a saber, Distrito Federal, Municipio, Poderes de la Unión y órganos constitucionales autónomos).

La soberanía de los estados federados se distingue del concepto de soberanía absoluta, que es aquella en la que los estados nacionales fundaron el orden mundial después de la Paz de Westfalia. La primera, que se equipara con la autonomía, reconoce la existencia de un ente superior llamado Federación a la que los estados se someten mediante un pacto de índole constitucional. La segunda no acepta superior alguno en el territorio que gobierna, por lo que es la autoridad suprema en un espacio determinado que no comparte el poder con ningún otro ente, el resto de los entes soberanos (potencias extranjeras) que gobiernan en otros territorios son sus iguales y no existen poderes supraestatales que lo sometan.

Entonces, la soberanía estadual a la que se refiere el artículo 40 constitucional no es absoluta, sino que se constriñe a la conformación de su régimen interior, que en realidad es el poder de autodeterminación política dentro de un ordenamiento jurídico superior.

Este tipo de “soberanía relativa” se acerca conceptualmente a la que resulta del rompimiento del orden internacionalmente heredado del tratado de Paz de Westfalia. La soberanía de los estados nacionales en un mundo globalizado pierde su categoría de absoluta, cuando éstos aceptan que están sometidos a un orden jurídico internacional y acatan las resoluciones de organismos supranacionales como son las cortes internacionales de justicia.

El estado nacional legítimamente ya no reclama para sí la superioridad absoluta e incuestionable en un territorio, sino que sólo reclama el derecho a la autodeterminación política, es decir, de otorgarse su propia Constitución, que en términos de la teoría del Estado constitucional de derecho debe limitarse por principios anteriores al establecimiento del orden político como son el

reconocimiento de los derechos humanos o los valores del constitucionalismo occidental como son la democracia, la división de poderes, la garantía jurisdiccional de control constitucional, la supremacía constitucional, entre otros.²³⁹

En estas circunstancias, la soberanía de los estados federados en su grado de autonomía se asemeja a la condición que tienen los estados contemporáneos en el orden jurídico internacional, ya que ambos pueden otorgarse su propia Constitución dentro de un marco de derecho en el que participan directa o indirectamente, pero en el que no son la autoridad única, ni definitiva.

La diferencia radica en que entre los estados federados y la comunidad jurídica mundial hay una instancia política intermedia llamada Federación. En cambio, entre los Estados que conforman la comunidad mundial y ésta no hay ningún intermediario.

La existencia de la intermediación, la instancia federal, sólo agrega límites explícitos a la facultad de organizar el régimen de gobierno interior y el propósito de crear homogeneidad, armonización y coordinación entre las partes de una Federación. La integración europea es un ejemplo reciente de un proceso de creación y consolidación de esta instancia de intermediación a partir de una estrategia de unificación políticamente definido y llevado a cabo por materias.

²³⁹ CPM. "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Bajo este razonamiento, la autonomía política que gozaba el Distrito Federal teóricamente es igual a la de los estados federados y sólo varía en las limitaciones que se establecieron en el Pacto Federal por razones de conveniencia política, las cuales fueron eliminadas con la reforma de la Ciudad de México sin afectar la naturaleza en la integración de la Federación. La diferencia es el grado en la autonomía política que se refleja en las facultades que la Constitución le otorga. No hay una distinción jurídica esencial entre ambas entidades federativas, desde la perspectiva de la técnica jurídica, ambas tienen autonomía política, y la diferencia es formal, política e ideológica.

Por lo tanto, no hay justificación jurídica para que los estados federados intervinieran directamente en cuestiones propias del autogobierno del Distrito Federal y, por ello, es legítimo que la Ciudad de México sea la que determine el número de diputados locales, el número de demarcaciones territoriales, la distribución de competencias entre el gobierno central de la ciudad y las alcaldías o la forma de elegir a los titulares de los órganos autónomos o a los consejeros de la judicatura. Esto es un asunto que sólo debe corresponder a los individuos con derechos políticos en la Ciudad de México e implica un mayor equilibrio entre el poder central (integrado bajo el principio de representación política de la totalidad de los ciudadanos de la Federación) y el poder local (conformado con la representación política de los ciudadanos de la Ciudad de México).

Las limitantes a la facultad de autodeterminación de la Ciudad de México deben ser, en principio, las mismas que se impone al resto de las entidades federativas. Esto significa que las diferencias entre los artículos constitucionales 116 (reglas de organización política de los estados) y 122 (reglas de organización política de la Ciudad de México) debieran tender a ser las menos posibles, conforme a una conveniencia política razonada en un debate público, en el que se expresan los alcances de la autonomía política las entidades territoriales y las necesidades de colaboración, coordinación, homogenización y armonización de los integrantes de la Unión.

En este punto, hay que aclarar que la conveniencia política, en términos del Estado constitucional de derecho, debe definirse bajo la óptica de la mayor amplitud de los derechos políticos de los ciudadanos de la Ciudad de México, lo que conduce a un argumento circular. Más facultades de autodeterminación de los gobiernos locales, en principio, significa más participación ciudadana que expresa sus intereses desde el punto de vista regional y resta significado y peso político a las visiones de unidad nacional lo que implica menos facultades a las instancias nacionales. Bajo esta argumentación, la representación política regional o local es más democrática, ya que es más cercana a la población beneficiada por la institucionalidad del poder, si se compara con la nacional.

Esta ecuación no es necesariamente cierta, puesto que un mayor autogobierno en organizaciones políticas locales de corte caciquil o poco transparentes puede bloquear el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos. El análisis apriorístico es incorrecto. Las libertades positivas y negativas de los individuos y colectividades, un equilibrio orientado al buen gobierno, dependen de la interacción entre las distintas autonomías regionales o funcionales que gozan las instancias del poder, incluyendo en éstas a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

La paradoja de que a mayor autonomía regional no corresponde necesariamente mejor calidad en la representación política suele ser una de las justificaciones para establecer límites o condicionamientos a la facultad de otorgarse su propia Constitución, en su caso, a la Ciudad de México o a la autonomía de las entidades federativas.

La creación de órganos constitucionales autónomos y sistemas de coordinación, que concentran facultades en las instancias nacionales, en las materias de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, combate a la corrupción, endeudamiento público, protección de derechos humanos, autonomía de

tribunales contenciosos administrativos, entre otras cuestiones, muestran la tendencia a que sea una instancia federal la que garantice las libertades positivas y negativas de las personas frente a las diversas manifestaciones del poder, tanto nacional como estatal.

Con lo anterior, se cumple con la finalidad principal de la coexistencia de autonomías políticas en un ordenamiento jurídico que consiste en que éstas se contrapongan para evitar que una de ellas adquiriera un poder excesivo que afecte las libertades individuales y comunitarias.

En conclusión, si se parte de que la naturaleza de los tipos de entidades federativas es la misma, entonces, el principio que imperó en un proceso de reforma política de la Ciudad de México es que sólo se mantuvieran las diferencias estrictamente indispensables para garantizar la relación armoniosa entre la Federación y la entidad sede de los Poderes y la prestación eficiente de los servicios públicos.

Por un lado, equilibrar el ejercicio del poder entre la instancia nacional y local en el territorio de la Ciudad de México y, por el otro, lograr el mejor diseño posible de colaboración entre los entes públicos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o locales, que más beneficie a la ciudadanía.

E) El proceso de reforma política de la Ciudad de México.

Conforme a lo expresado en el inciso anterior, los cuestionamientos sobre la reforma política de la Ciudad de México son los siguientes:

¿Por qué si el Distrito Federal era una entidad federativa, como los demás integrantes de la Federación, carece de la facultad de expedir su ordenamiento constitucional en contraste con lo que sucede con el resto? ¿Por qué la Asamblea Legislativa no participaba en igualdad de condiciones con las legislaturas de los

estados federados en el proceso de reforma de la Constitución Política establecido en el artículo 135 de ese ordenamiento?

Las argumentaciones en pro y en contra son variopintas: históricas, políticas, jurídicas, económicas, sociológicas y demográficas. No es propósito de este estudio analizarla, sino que se pretende concentrar en dar una respuesta, entre las múltiples que pudieran argumentarse, a una pregunta esencial:

a) ¿Por qué la Ciudad de México debe tener una Constitución Política propia?

La primera de las razones es la conveniencia política que se ha expresado, en los últimos veinte años, y que ha tomado fuerza entre los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Ha sido compromiso de campaña de los candidatos a la jefatura de gobierno y motivo de acuerdos políticos importantes entre los grupos de poder nacionales y regionales.²⁴⁰

La segunda es la conveniencia de eliminar la condición política que diferenciaba al Distrito Federal con respecto al resto de las entidades federativas y que limitaba artificialmente la representación política de la Ciudad de México.

Adicionalmente, procede una revisión de los aspectos técnico-jurídicos relacionados con la autonomía contenidos en el artículo 122 de la Constitución derogado y el vigente. Este análisis consiste en determinar las diferencias y

²⁴⁰ Pacto por México. Firmado el 2 de diciembre de 2012. <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>. es uno de los acuerdos suscritos en el Pacto por México por las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, en los términos siguientes: "5.4. Reforma del Distrito Federal. Impulsaremos la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal. Para ello, se instalará una mesa nacional de negociación para acordar sus términos. La reforma comprenderá los siguientes temas: (Compromiso 91) • Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República. • Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal. • Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF. • En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación. • Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República."

similitudes con respecto a los estados que existían con el Distrito Federal y las que se actualmente existen con la Ciudad de México.

b) ¿Cuáles son las diferencias político-constitucionales entre el Distrito Federal, la Ciudad de México y los estados federados?

La primera diferencia consiste en que el Distrito Federal no tiene una Constitución política propia y los estados federados y la Ciudad de México sí. El ordenamiento jurídico del Distrito Federal es el Estatuto de Gobierno emitido por el Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del inciso A del artículo 122 (derogado) y el de los estados federados es la Constitución política que las legislaturas locales expiden, respetando los lineamientos de los artículos 115 al 121 constitucionales y la Ciudad de México el inciso A. fracción II del artículo 122 vigenty los transitorios de la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016.

La consecuencia inmediata de la supresión de esta diferencia es que el Poder Legislativo de la Ciudad de México participa en el proceso de reforma constitucional.

“Los estados miembros de los Estados federales no sólo tienen una autonomía que se explica en la facultad de darse una Constitución, compatible con la federal, y de adoptar actos normativos y administrativos, sino que concurren con órganos y funciones estatales. Como señal de tal vínculo con las estructuras y las funciones federales se indican: a) la participación en el proceso de revisión constitucional; b) la participación en el gobierno federal, y c) la participación en el Parlamento federal.”²⁴¹

El otorgamiento a la Ciudad de México de la facultad para darse su propia Constitución trae como consecuencia la participación en el proceso de revisión

²⁴¹ De Vergottini, op. cit, pág. 323.

constitucional y el derecho del Poder Legislativo a iniciar leyes de cualquier materia en el Congreso de la Unión²⁴².

La segunda divergencia es que el Distrito Federal se organizaba territorialmente en demarcaciones político administrativas llamadas delegaciones, que son órganos desconcentrados de la administración pública dependiente del Jefe de Gobierno²⁴³, ahora son alcaldías colegiadas, pero conservan su condición de ser órganos desconcentrados, y los estados se dividen en municipios libres, sin dependencia jerárquica de los gobernadores.

Esta diferencia se vincula con la discusión de la eficiencia de los servicios públicos, la representación vecinal en las instancias de gobierno directas responsables de los servicios públicos básicos y la administración general de la Ciudad.²⁴⁴

²⁴² En la Constitución vigente en 2013, la Asamblea Legislativa sólo tiene facultad de iniciar leyes en materias relacionadas con el Distrito Federal.

²⁴³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. "Artículo 104... Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones."

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. "Artículo 2o... En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal."

²⁴⁴ DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ÓRGANO DESCONCENTRADO DENOMINADO AGENCIA DE GESTIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 12 DE FEBRERO DE 2013. JEFATURA DE GOBIERNO. DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ÓRGANO DESCONCENTRADO DENOMINADO AGENCIA DE GESTIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8º, fracción II y 67, fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 5º y 14, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y 6º, 14 y 16, fracción III del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y CONSIDERANDO. Que la Ciudad de México es diversa y compleja. Es el centro político, económico financiero, social y cultural del país.

Que la Ciudad de México y su zona conurbada conforman la mayor urbe del planeta en cuanto a extensión territorial y de acuerdo con la definición acordada por el Gobierno Federal, la Zona Metropolitana del Valle de México cuenta con más de 21 millones de habitantes, lo que la convierte en la quinta aglomeración urbana más grande del mundo y la más grande del continente americano. Que la Ciudad es el núcleo vital de la Zona Metropolitana del Valle de México, integrada por municipios de los Estados de México e Hidalgo y que dada la dinámica de crecimiento poblacional y geográfico, se prevé que otros municipios que aún no se han conurbado queden integrados en el futuro próximo. Esta circunstancia impacta el funcionamiento de la Ciudad especialmente en materia de seguridad pública, movilidad, suministro de agua potable, drenaje y manejo de desechos sólidos. Que para garantizar la viabilidad urbana de la Ciudad de México es necesario

La eliminación de la diferencia que persiste es la más compleja debido a que la variación en el grado de autonomía entre un municipio y las alcaldías de la Ciudad de México es significativa.

El municipio posee una autonomía política, que incluye la presupuestal, el manejo de su hacienda y el cobro de contribuciones, tiene ingresos propios en exclusividad determinados por la Constitución y un gobierno colegiado, que admite representación proporcional. Asimismo, tiene facultades en materia de zonificación, planes de desarrollo urbano, reservas territoriales y programas de transporte público, entre otras facultades.

En cambio, la alcaldía es un desconcentrado de la Administración Pública de la Ciudad de México dependiente del Jefe de Gobierno²⁴⁵. Sin embargo, tiene rasgos de autonomía política que lo identifican con el municipio, toda vez que sus titulares son electos en forma universal, libre, secreta y directa. Sin embargo, la alcaldía no posee un patrimonio propio, ni el derecho interponer controversias

que desde las instancias gubernamentales se instrumenten políticas públicas, programas y acciones tendientes a facilitar la interacción entre los ciudadanos y el gobierno para generar iniciativas de solución a los problemas de la Ciudad, haciendo uso de los instrumentos tecnológicos, culturales y de innovación social existentes. Que en los términos de la normatividad vigente, es obligación del gobierno local realizar la obra y prestar los servicios públicos que se requieren para el desarrollo armónico y sustentable de la Ciudad, estando esta obligación distribuida entre las distintas dependencias y entidades que conforman la Administración Pública del Distrito Federal. Que dada la complejidad, las dimensiones y la magnitud de las acciones que es preciso llevar a cabo para garantizar el adecuado funcionamiento de la Ciudad y su viabilidad urbana, es necesario que todas las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que tienen a su cargo la realización de estas acciones cuenten con las herramientas y mecanismos que garanticen la permanente, eficaz e integral comunicación y coordinación entre ellas. Que sin esta coordinación no es posible garantizar servicios fundamentales como la movilidad, el agua, el drenaje y la disposición adecuada de desechos sólidos, por mencionar los más importantes, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente... <http://www.df.gob.mx/index.php/noticias-df/824-decreto-por-el-que-se-crea-el-organo-desconcentrado-denominado-agencia-de-gestion-urbana-de-la-ciudad-de-mexico>

²⁴⁵CPM. "Artículo. 122... El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local. La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes: a) Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años."

constitucionales, aunque si poseen facultades propias que no pueden ser limitadas por su superior jerárquico.²⁴⁶

También hay que considerar que el aumento de zonas metropolitanas²⁴⁷, que son centros urbanos que comprenden varios territorios municipales dentro de una entidad federativa o que incluyan dos o más entidades obliga a operar políticas públicas conjuntas y coordinadas. La tendencia para atender el fenómeno de la conurbación es la creación de instancias supramunicipales que coordinen la prestación de servicios públicos. Estas instancias generalmente tienen una

²⁴⁶ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVIII, Diciembre de 2003; Pág. 887 “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVERLAS. El artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal dispone que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de Gobierno y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las delegaciones de esta entidad tienen autonomía de gestión presupuestal y en acciones de gobierno respecto de su ámbito territorial, por lo que no guardan una total subordinación respecto al jefe de Gobierno, sino que constituyen un nivel de gobierno, al contar con patrimonio propio y tener delimitado su ámbito de atribuciones competenciales en la ley, por mandato constitucional; aunado a que los titulares de los aludidos órganos político administrativos son electos de forma universal, libre, secreta y directa y sólo podrán ser removidos por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa. Sin embargo dicha autonomía no es absoluta, pues se encuentra limitada en tanto que, por mandato constitucional, las delegaciones forman parte del Distrito Federal (artículo 122, apartado C, base tercera, fracción II) y, por ende, su competencia y funcionamiento se encuentran establecidos en función de la propia entidad, como se desprende del Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos del Distrito Federal, por lo que su actuación debe estar en coordinación y congruencia con la entidad, a fin de dar homogeneidad al ejercicio del Gobierno del Distrito Federal. Por consiguiente, la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer de este tipo de controversias.” Controversia constitucional 28/2002. José Espina Von Roehrich en su carácter de Jefe Delegacional de la Demarcación Territorial en Benito Juárez, Distrito Federal, contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de noviembre de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 61/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil tres.

²⁴⁷ “La formación y crecimiento de zonas metropolitanas constituye un aspecto clave en la acelerada urbanización y en el desarrollo económico y social del país. De acuerdo a los resultados preliminares del Censo 2010, el 55.8 % de los mexicanos se asienta en alguna de las 56 zonas metropolitanas del país en apenas un 7% del territorio nacional. Con independencia del método de delimitación utilizado, el crecimiento de zonas metropolitanas ha sido vertiginoso en las últimas tres décadas. En 1976 se reconocían 12; para 1986 eran 26; en 1993 se identificaban a 37, para el año 2000 había 48 y en 2005 el INEGI, CONAPO, SEDESOL y la SEGOB reconocen 56.” Exposición de Motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Desarrollo Metropolitano, presentado en la LXI Legislatura por la Mesa Interparlamentaria para la Adecuación del Marco Normativo en materia de Desarrollo Metropolitano, el 14 de diciembre de 2010.

naturaleza administrativa, no representativa, ya que sus titulares son designados por el gobernador o la legislatura local y no constituyen autoridades intermedias, que están prohibidas en la Constitución en el artículo 115.²⁴⁸

La provisión eficiente de servicios relacionados con la movilidad y el transporte público, el manejo del agua potable y residual, la seguridad, la disposición de desechos sólidos, así como la planeación del desarrollo urbano y protección del

²⁴⁸ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, Diciembre de 2000; Pág. 842 “CONSEJOS DE DESARROLLO PARA EL BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY ESTATAL DE PLANEACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 298 DEL CONGRESO LOCAL, PUBLICADO EL TREINTA Y UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, QUE LOS FACULTA PARA EJERCER LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Al prever el citado artículo 51, la existencia de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social y dotarlos, en su fracción primera, de atribuciones para planear, programar, operar, controlar, dar seguimiento y evaluar los recursos correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros, los provenientes del Ramo 33 previstos para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, no viola el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal. Ello es así, porque, tomando en consideración que los referidos recursos no quedan comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria, sino que su aplicación corresponde a las autoridades federales en términos de lo dispuesto por los artículos 3o. y 19 del presupuesto de egresos de la Federación, 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es inconcuso que al otorgar a los referidos organismos las facultades mencionadas no se lesiona la autonomía municipal, toda vez que no se les inviste de atribuciones que conforme a lo previsto en el citado precepto constitucional estén reservadas a los Municipios y, por ende, con tales facultades no se suplantán o mediatizan las atribuciones constitucionales de dichos entes ni se invade su esfera de competencias. Además, los consejos de referencia no constituyen autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y el Municipio, en tanto que no se advierte en qué forma podrían interferir en la comunicación directa que debe existir entre ambos niveles de gobierno, los cuales deberán sujetar el desempeño de sus atribuciones a las leyes y disposiciones que regulan el ejercicio y control del gasto público federal y del Estado, así como a la normatividad y lineamientos que para tal efecto expidan las autoridades de la materia.”

Controversia constitucional 7/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 150/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XI, Febrero de 2000; Pág. 511 “AUTORIDADES INTERMEDIAS. NO TIENEN ESE CARÁCTER LAS JUNTAS AUXILIARES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA. De conformidad con los artículos 16, 67 y 72 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, los Municipios se dividen, para su administración interior, entre otras formas de organización social, en pueblos, y para el gobierno de éstos se integran las Juntas Auxiliares, cuyas facultades se sujetan a las determinaciones de los Ayuntamientos como órganos superiores de administración de los Municipios; por lo tanto, las Juntas Auxiliares al formar parte de la organización de los Municipios, y atento a sus facultades, no afectan la esfera de competencia de los Ayuntamientos ni obstaculizan en forma alguna la comunicación directa que debe haber entre el Gobierno del Estado y sus Municipios.” Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 14/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

medio ambiente han provocado que el dilema de la representación política y la eficiencia administrativa que existe en la Ciudad de México desde el comienzo del Siglo XX se reproduzca en las demás zonas metropolitanas. La reforma de la Ciudad de México otorga facultades al Congreso de la Unión para que esta entidad se coordine con los Poderes Federales en su calidad de capital y la coordinación como zona metropolitana.

La tercera diferencia entre los estados y el Distrito Federal era la forma en que conviven los dos tipos de entidades federativas con la Federación, puesto que la afirmación de que en todas las entidades conviven dos órdenes de gobierno, el federal y el local, es cierto y, por lo tanto, teóricamente es válido sostener que a los estados federados también les aplica la parte inicial del artículo 122:

“...A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución...”

Esto es así en razón a que en los estados federados, la Federación también gobierna²⁴⁹ en las materias que le corresponden, en forma exclusiva o concurrente. Esto es evidente en la procuración de justicia de los delitos del orden federal a través de las Delegaciones de la Procuraduría General de la República o en la administración de justicia por la vía del juicio de amparo hay una presencia permanente de la Federación en los estados federados.

²⁴⁹ En estricto sentido, el gobierno sólo se refiere a la función ejecutiva. Técnicamente es la coexistencia en un territorio de dos órdenes normativos: El Ejecutivo Federal lleva a cabo sus facultades a través de sus delegaciones, tanto de las dependencias como de las entidades, el Congreso de la Unión emite normas de carácter general vigentes en todo el territorio nacional y el Poder Judicial realiza su función en forma desconcentrada a través de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Estos tres poderes federales conviven con los estatales.

Entonces, la diferencia radicaba en la forma del reparto de las facultades entre la Federación y los gobiernos locales, es decir, el Distrito Federal se distinguía de los estados en el método de distribuirlas.

En el territorio sede de los Poderes Federales, las facultades de autoridad corresponden originariamente a los órganos nacionales y residualmente a las autoridades locales²⁵⁰ y en los estados el principio de reparto de facultades es el contrario, es decir, las facultades originalmente pertenecen a las instancias locales y sólo corresponden a la Federación las que expresamente le atribuye la Constitución²⁵¹.

Esta diferencia era justificable en la reforma de 1993 bajo el argumento de lo novedoso que representaba que el Distrito Federal tuviera una autonomía política amplia. Sin embargo, en las condiciones actuales, el principio de reparto de facultades aplicable a los estados podía extenderse a la Ciudad de México, lo cual aconteció, y ello no afecta su carácter de sede de los poderes federales. El ejemplo de esto es el caso del Consejo y el Parlamento Europeos, que residen en Bruselas y Frankfurt, sin que para ello se hayan modificado la forma de gobierno, ni el territorio de las ciudades sede de estos poderes federales. Esta circunstancia no afectó las facultades originarias que los gobiernos locales tienen sobre su territorio.

La cuarta diferencia se refiere al régimen jurídico de la deuda pública del Distrito Federal y los estados y consiste en que el primero requiere de autorización previa del Congreso de la Unión para contratar empréstitos, y los demás sólo estaban

²⁵⁰ CPM. “Artículo 122... B...El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión. La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio. ...”

²⁵¹ CPM. “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

obligados a registrarla con posterioridad a su contratación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ésta situación se eliminó con la reforma de la disciplina financiera de las entidades federativas, que establece controles federales adicionales a los gobiernos locales. La tendencia es que haya mayor supervisión sobre la contratación de empréstitos para evitar que el sobre endeudamiento afecte el equilibrio financiero entre los estados o, en el mediano plazo, las finanzas públicas nacionales. Sobre el particular ya se hizo un análisis en el apartado anterior.

La quinta consiste en que la Federación regula el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Ciudad de México y conoce de los conflictos de los trabajadores a su servicio.

Esta diferencia provocó que persistan dos leyes federales. Una para los servidores públicos de la Ciudad de México²⁵² y otra para los que pertenecen a la Federación, lo que cambia con el Sistema Nacional Anticorrupción que iguala a todas las entidades federativas.²⁵³ En cuanto a que los órganos de impartición de justicia en el derecho burocrático para los trabajadores de la Ciudad de México pertenecen al

²⁵² Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Artículo Segundo Transitorio. “Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.” Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

²⁵³ Con motivo del Sistema Nacional Anticorrupción se publicó en el DOF el 18 de julio de 2016 la Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma que entrará en vigor a partir del 19 de julio de 2017 y la cual establece en su artículo Tercero Transitorio: “...En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. ..A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas....”

ámbito federal, esto es una cuestión de índole financiero, que asumirá en el gobierno de la Ciudad de México bajo un régimen de transición.

La sexta es que el Presidente de la República tenía el derecho de aprobar respecto al nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, lo cual se modifica en la Ciudad de México y deberá garantizarse que la función que realice este órgano se lleve a cabo bajo el principio de autonomía, entre otros. Lo anterior, hace factible que la misma se encargue a un órgano autónomo constitucional conforme al modelo que ya se adoptó en el ámbito Federal.

En el resto de las materias existe similitud, sino es que hasta igualdad, en el régimen que regula las relaciones entre el orden jurídico nacional y el local de los dos tipos de entidades federativas: estados y Ciudad de México.

La relación de reformas constitucionales recientes, anteriores a la de 2016, referidas al Distrito Federal tienden a la homologación de esta entidad federativa con los estados federados y son:

- Con la reforma constitucional de 2007, en materia electoral, publicada el 13 de noviembre de 2007, se modificó el texto del artículo 122, en la base primera, fracción V, para dar nuevas reglas a la facultad de la Asamblea Legislativa, para garantizar, mediante la ley que en la entidad se celebren elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Con la reforma constitucional de 2008, publicada el 7 de mayo de 2008, se realizaron tres cambios en materia de fiscalización superior y hacienda que afectan al D.F. El primero de ellos se refiere a la facultad conferida al Congreso Federal (artículo 73, fracción XXVIII), para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que rijan la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos,

así como la patrimonial, para la Federación, estados, municipios, el D.F. y sus delegaciones, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

- Con la reforma constitucional de 2009, publicada el 24 de agosto de 2009 (DOF), se homologaron las reglas sobre las remuneraciones de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno.²⁵⁴

Algunas de las reformas que ha tenido el artículo 73 constitucional²⁵⁵ concernientes a las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materias concurrentes entre la Federación, entidades federativas, Municipios y la Ciudad de México, son:

- La fracción XXVIII, relacionada con la expedición de leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016.
- La fracción XXIX-C para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, publicada el 29 de enero de 2016.
- La fracción XXIX-G relacionada con la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, publicada el 29 de enero de 2016.

²⁵⁴ Senado de la República-IIIJUNAM, op cit, págs. 47-50.

²⁵⁵

Orden

Jurídico

Nacional.

http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDCONSTI/cd_consti.php

- La fracción XXIX-I, referida a la expedición de leyes que establezcan las bases de sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, publicada el 29 de enero de 2016.
- La fracción XXIX-J, para legislar en materia de cultura física y deporte con el objeto de cumplir con lo previsto en el artículo 4º. de la Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016.
- La fracción XXIX-K, relacionada con la expedición de leyes que establezcan las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para expedir leyes en materia de turismo, publicada el 29 de enero de 2016.
- La fracción XXIX-N, referida a la expedición de leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, Municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016.
- La fracción XXIX-Ñ, relativa a la expedición de leyes que establezcan las bases de sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo, publicada el 29 de enero de 2016.
- La fracción XXIX-P, relativa a la expedición de leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para coordinar acciones en materia de derechos de las niñas, niños y

adolescentes en el ámbito de sus respectivas competencias, publicada el 29 de enero de 2016.

- La fracción XXIX-T, relacionada con la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, publicada el 29 de enero de 2016.
- La fracción XXIX-X relativa a la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de derechos de las víctimas, publicada el 29 de enero de 2016.

Por su parte, las diferencias aparentes son:

La primera era la facultad que tenía el Senado de la República para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves es similar a la que se le concede en la fracción V del artículo 76 de la Constitución²⁵⁶ con respecto a los estados. La diferencia radicaba sólo en el procedimiento, con la Ciudad de México será el mismo.

La segunda era la facultad que tenía el Presidente de nombrar, a propuesta del Jefe de Gobierno, al responsable de la seguridad pública en Distrito Federal y, en su caso, removerlo. Este régimen es similar en todas las entidades federativas debido a la determinación constitucional que concede al titular del Ejecutivo

²⁵⁶ CPM. "Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: ... V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso."

Federal, la jefatura de la policía en cualquier lugar de la República en la que resida permanente o temporalmente, incluida expresamente en el artículo 122 reformado.

En estricto sentido, el Presidente puede nombrar y remover al jefe policiaco de cualquier lugar del país en el que resida. La práctica política normal ha sido que el Presidente ha respetado los nombramientos que los jefes de gobierno y los gobernadores han hecho de los responsables de la seguridad pública en los lugares en el que reside temporal o permanentemente.

Algunos escenarios posibles durante el proceso de reforma de la Ciudad de México fueron:

- A) Que se reconociera el derecho a emitir una Constitución política propia del Distrito Federal y que las diferencias se conserven por la vía del artículo 122, las limitaciones al constituyente local, es decir, que se conserven las diferencias con lo establecido en los artículos 115y 116.²⁵⁷ Ello debe provenir de la conveniencia política determinada en un debate público racional, que fue lo que finalmente se aprobó.
- B) Que se eliminara el artículo 122 y, por lo tanto, todas las entidades federativas se ajusten al régimen de homologación federal contenidos en los artículos 115 y 116, es decir, no haya diferencia alguna entre los dos tipos de entidad federativa. Esto implicaría la municipalización de la Ciudad de México.
- C) Que se determinara una nueva residencia de los Poderes Federales y que en este territorio se estableciera el régimen de excepción propio de un Distrito Federal.²⁵⁸

²⁵⁷ CPM. "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:...". "Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo..."

²⁵⁸ CPM. "Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los

D) Que se redujera el tamaño de la Ciudad de México actual, de tal forma, que se aplicara el régimen de excepción a un territorio menor y que el resto se convirtiera en otro estado de la República.²⁵⁹

En los dos primeros escenarios era necesario modificar la denominación de la entidad federativa llamada Distrito Federal por el de Estado de la Ciudad de México o Ciudad de México simplemente, lo que coincide con lo suscrito en el Pacto por México, citado con anterioridad.

Los cuatro escenarios jurídicos-constitucionales eran los posibles resultados del debate de la reforma política de la Ciudad de México y todos conducían a que los ciudadanos sean quienes, a través de sus órganos de representación política, determinarán la forma de gobierno de lo que actualmente es la Ciudad de México, mediante la emisión de una Constitución y la participación del Poder Legislativo de la Ciudad de México en el constituyente permanente. Las combinaciones de los cuatro escenarios descritos son numerosas.

Además, la autonomía en la Ciudad de México se visualiza en tres planos: a) entidad federativa, b) la conurbación que establece la constitución federal²⁶⁰, la llamada zona metropolitana, y c) la gran urbe o megalópolis que abarca al altiplano central de México e incluye a los estados de México, Morelos, Puebla,

poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.”

²⁵⁹ Los dos últimos escenarios tienen impactos financieros y afectarían la economía, por los gastos que debieran hacerse para el traslado e instalación de los Poderes de la Unión y las modificaciones en los mercados de servicios vinculados con los servidores públicos. Ver la experiencia de Brasilia, sede de los poderes federales de Brasil.

²⁶⁰ CPM “Art. 122.- ... La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión. Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública...”

Tlaxcala e Hidalgo y a la Ciudad de México²⁶¹. Algunos demógrafos agregan a Querétaro. El análisis de la autonomía varía dependiendo del plano a que se haga referencia.

F) La autonomía en la construcción jurídico-política de la zona metropolitana.

Desde una perspectiva orientada al buen gobierno, más que la permanencia de las autonomías políticas-administrativas estructuradas en torno al Estado y su organización, el debate debiera tener un enfoque adicional, relacionado directamente con el bienestar colectivo y de las personas, que involucre al desarrollo urbano de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

La coexistencia de diversos órganos estatales con autonomía política en un territorio es la consecuencia jurídica inmediata de la adopción en la Constitución de los principios fundamentales como lo son la división de poderes, el federalismo y el municipio libre.

Estas decisiones políticas fundamentales exigen que haya una técnica de reparto de facultades que genera numerosas relaciones, a saber, Presidente con Gobernador o Jefe de Gobierno, Congreso de la Unión con Legislatura Estatal, Administración Pública Federal con la Estatal y la Municipal, entre otras muchas. Esta técnica tiene como premisa la existencia de multiplicidad de autonomías determinadas por territorio, función, materia y colaboración.

Las relaciones entre estas autonomías tienen naturaleza y grado distinto, por lo que pueden ser de índole: política, administrativa, presupuestal, técnica o de gestión.

²⁶¹ En el artículo 29, apartado D, inciso q) de la Constitución de la Ciudad de México, se hace referencia al parlamento metropolitano sin que se precise la extensión territorial que pudiera tener su competencia estatal.

El crecimiento urbano creó las áreas metropolitanas y con este fenómeno la distribución rígida y formal de las facultades de los entes autónomos mostró rápidamente que era un esquema jurídicamente obsoleto para dar atención oportuna a las demandas crecientes de la provisión de servicios de calidad.

La primera de las dificultades que enfrentó la técnica jurídica:

“es la vaguedad o la amplitud de contenidos del término “área metropolitana”, que- como mencionábamos- a menudo se utiliza para referirse a las aglomeraciones de las grandes ciudades. En el lenguaje corriente, las metrópolis tienden a cubrir un universo muy amplio”

Desde los años cincuenta del siglo pasado, la amplitud del término metropolitano provocó que la unidad de gobierno básica, el municipio, y, en el caso de la Ciudad de México, no coincidieran con el tamaño de la aglomeración humana. Desde entonces, la referencia al Departamento Central y a las villas de San Ángel, Xochimilco o Mixcoac, ya no correspondía a la continuidad de la mancha urbana, que requería soluciones homogéneas a la provisión de servicios básicos. Esto es lo que provocó la reforma que desconcentró a la administración en el Distrito Federal.

El Valle de México, la primera de las zonas metropolitanas en el país, exigió que las autoridades federal, locales, municipales y delegacionales coordinaran esfuerzos y amalgamaran sus esferas de facultades para atender las demandas ciudadanas. Los esquemas verticales y centralistas se congestionaron con rapidez y se impulsaron los procesos de desconcentración de tareas por territorio y, con posterioridad, la descentralización política que significó las reformas de 1987, 1992 y 1996 de la Ciudad de México, mediante la transferencia de facultades, responsabilidades y recursos, tanto a las autoridades locales como a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

El concepto de metrópolis “fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad autocontenida y con una estructura fija” (Magnusson, 1997:123).

De ahí que la definición legal de metrópoli sea una necesidad político-administrativa, más allá del afán clasificatorio para efectos estadísticos o demográficos, toda vez que bajo el principio del Estado de derecho ninguna autoridad puede actuar sin que previamente haya sido facultada para ello. Además, con base en el principio de pesos y contrapesos propio de un orden jurídico en el coexisten varios órganos del estado en un territorio, como sucede en el Federalismo y los estados regionales,²⁶² ninguna autoridad puede actuar invadiendo la esfera de competencia de otra. Los conflictos de competencia deben resolverse con anterioridad a la actuación de la administración.

Los criterios para definir las áreas metropolitanas es el punto de partida para determinar el alcance de la intervención de los poderes y órganos administrativos y, sobretudo, los términos de la cooperación, coordinación y colaboración.²⁶³

La Constitución en materia de asentamientos humanos hace referencia a centros de población, considerando que las aglomeraciones humanas todavía están aisladas y son ajenas al fenómeno de regionalización del desarrollo económico y a la existencia de las zonas metropolitanas.

En este tema, en la Cámara de Senadores hay una minuta aprobada por la Cámara de Diputados respecto a un proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución en materia de Desarrollo Metropolitano, cuya

²⁶² De Vergottini, op. cit.

²⁶³ Estos términos pueden emplearse como sinónimos, pero hacen referencia a la teorización sobre el nuevo federalismo de Nixon, que clasificó a este tipo de organización política en dual, cooperativa o coordinada, dependiendo de la relación de fuerzas entre el gobierno nacional y los locales. Este es el principio del estudio de las relaciones intergubernamentales, que utiliza metodologías propias de las ciencias política y administrativa para explicar el fenómeno de la coexistencia de distintas autoridades cuyas facultades se superponen en un mismo territorio.

aprobación es un complemento indispensable a la reforma política de la Ciudad de México y propone la coordinación obligatoria del Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en la formulación y aprobación de planes del desarrollo urbano, cuando formen parte de una zona metropolitana.²⁶⁴

La conurbación se regula para efectos de que haya la posibilidad de la existencia de comisiones metropolitanas, en la que participen las autoridades de distintos niveles, pertenecientes a dos o más entidades federativas competentes en una misma mancha urbana. La relación es voluntaria y se realiza a través de convenios de coordinación.

En este marco jurídico, la coordinación es discrecional, lo que dificulta la planeación de largo plazo en materia de obra pública e inversiones en infraestructura vinculada con la movilidad de la población o el manejo del agua potable y residual. Además, no hay un criterio constitucional que permita determinar las dimensiones de una zona metropolitana, ni obligación que decreta su existencia para que haya consecuencias jurídicas identificables y atribuibles a un sujeto público.

“Los criterios con los cuales se analizan las ciudades para definirlas como áreas metropolitanas no han sido siempre los mismos. En los años 50 prevaleció, por lo menos en la tradición estadounidense, la definición de las áreas metropolitanas por medio de la identificación del número de habitantes. Se trataba de uno o más municipios contiguos, con por lo menos una ciudad de 50 mil habitantes. Se incluían todos los municipios que cumplían ciertos requisitos básicos de integración económica, social, con la ciudad central. Posteriormente, en los años 60, también en Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto, manteniendo los criterios poblacionales y los de proximidad física. Se incluyó, entonces, un criterio

²⁶⁴ Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desarrollo metropolitano. México, D.F., 27 de abril de 2011.

*que medía el carácter metropolitano de los municipios que integraban el área, estableciendo criterios demográficos tales como la existencia de un 75% de población activa no agrícola y una densidad de 50 habitantes por km. Además, se consideró un criterio de integración, a través del cual se fijaba que al menos 15% de los trabajadores que residían en los municipios debían trabajar en la ciudad central”.*²⁶⁵

La estructura constitucional de las personas públicas territoriales con autonomía está definida por el principio de la limitación mutua del poder con el propósito de garantizar las libertades de las personas jurídicas. Este enfoque jurídico constitucional tiende a generar compartimientos políticos con pocos incentivos para cooperar entre sí e incluso con cargas presupuestales desequilibradas.²⁶⁶

Además, en el aspecto de la relación autonomía de las personas humanas con la autonomía pública, la reforma política de la Ciudad de México apunta a una autonomía que sea ejercida promoviendo la libertad positiva de las personas, es decir, que no sea una autoridad que se constriña sólo a crear un espacio en el que la libertad del otro se respete, con base en el concepto tradicional de libertad negativa, sino que su finalidad sea facilitar las condiciones para el desarrollo de las personas a través de la solidaridad. Este es un enfoque que el constituyente de la Ciudad de México consideró en la discusión y aprobación de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 2017 y amplió significativamente los derechos humanos²⁶⁷, en rubros tales como: la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio

²⁶⁵ Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Chile, CEPAL ECLAC, 2001.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Constitución Política de la Ciudad de México, <http://cdmx.gob.mx/constitucion>, consultada el 29 de mayo de 2017.

ecológico, la protección del ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural.

El concepto de zona metropolitana relaciona a las diversas autonomías políticas territoriales que involucra en una forma positiva y supera el empobrecido enfoque de la limitación mutua. La legitimidad política de la clase política en estas grandes aglomeraciones humanas no se obtiene de la defensa a ultranza de la exclusividad en el gobierno de un territorio con la exclusión de las otras autoridades vecinas o concurrentes, sino con la redición de resultados. El ciudadano común poco aprecia que las autoridades que lo gobiernan sean muy efectivas en controlarse mutuamente, si éstas son incapaces de resolverle sus problemas de movilidad o seguridad pública.

El enfoque tradicional de la autonomía política tiende a generar en los límites de las entidades federativas o de los municipios zonas grises donde el hampa impera por el conflicto de constante de competencia que reduce la efectividad de la actuación de las autoridades o el poder de los concesionarios del transporte público aumenta en detrimento del usuario, cuando no existe un sistema controlado por una autoridad central metropolitana que imponga un orden en el territorio que abarca a más de una entidad federativa o municipio.

El método de análisis basado en la identificación de los diversos grados en que se ejercen las autonomías política y administrativa concedidas por un ordenamiento superior favorece a la organización jurídica de las autonomías territoriales y funcionales que se intercalan en una zona metropolitana.

Si las entidades federativas son iguales entre sí, es decir, poseen las mismas facultades y reconocen que gozan de una autonomía política limitada, entonces, es factible crear instancias intermedias entre la Federación y las entidades federativas con facultades propias, fuente de financiamiento identificada y suficiente así como procedimientos de rendición de cuentas a las personas

públicas territoriales involucradas destinadas a un tema específico como la movilidad o el agua, que impulsen los intereses y la visión de una zona metropolitana.

La comparación de la definición de zona metropolitana de la ONU con la que sostiene el INEGI explica las diferencias en los reportes demográficos: el Gran Tokio cuenta con 32 millones de habitantes y el Gran Nueva York más de 28 millones, en espacios físicos más extensos que el Valle de México y con condiciones geográficas, que sin infraestructura serían suficientes para evitar ese tamaño de asentamiento humano.

La proyección de la Ciudad de México al año 2050 es que no crecerá como zona metropolitana integrada. Lo que no significa que la población de su radio de influencia económica no vaya en aumento, sino todo lo contrario. Las zonas metropolitanas de Pachuca, Querétaro, Toluca-Metepec y Puebla-Tlaxcala seguirán creciendo en su número de habitantes.

Lo previsible es que sin una planeación regional y sin una visión de zona metropolitana aislada la calidad de vida de todos los asentamientos humanos mencionados decrecerá por la falta de coordinación en la movilidad, agua, seguridad pública y desechos sólidos. La situación puede ser más grave en desarrollo sustentable y equilibrio ecológico.

Este aspecto de la reforma política es el que impacta a la población de la “Gran Ciudad de México” y el futuro de las relaciones entre las entidades federativas y la Federación.

El paso inmediato es igualar políticamente a las entidades federativas con respecto a la Federación. El camino es que la ahora Ciudad de México pueda otorgarse su Constitución propia y se revise puntualmente cuales son las

diferencias con el resto de las entidades políticas que la conveniencia política determine que deben conservarse.

No hay justificación en la teoría constitucional, ni en el derecho comparado para no otorgar el derecho a darse una Constitución a los ciudadanos de la Ciudad de México, ni para que los estados federados deban intervenir en la determinación de la forma concreta de su gobierno.

El debate político-jurídico debe orientarse a:

- Las modificaciones constitucionales deben encaminar a una mayor y mejor participación ciudadana.
- La estructura constitucional que se adopte debe garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos básicos.
- La definición de la autonomía política de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deben vincularse con un concepto jurídico funcional de zona metropolitana.

La concesión de la autonomía política a una persona pública tiene como propósito original ser el contrapeso otra persona pública. Sin que se abandone esta finalidad, que es garantía de las libertades, el diseño constitucional debe incentivar la solidaridad y la cooperación entre las entidades federativas para planear y regular la conservación mejoramiento, consolidación y crecimiento de las regiones, zonas metropolitanas y centros de población.

El uso adecuado de la técnica jurídica, con base en categorías como el concepto de autonomía, pueden contribuir a resolver conflictos entre entidades autónomas que en su reclamo de mayor independencia olvidan que el propósito de la gestión pública es mejorar el entorno social y fomentar el desarrollo humano integral con base en el respeto de la libertad de las personas.

G)A manera de conclusiones.

La primera, la reforma de la Ciudad de México es un caso que permite comparar técnicamente el avance real de las garantías formales de autonomía a los gobiernos sub-nacionales (central) y micro-locales (alcaldías), mediante el análisis de las diferencias entre el Distrito Federal (1997-2016), la Ciudad de México (2016) y el resto de las entidades federativas.

Segunda, el análisis comparativo mencionado se funda en la premisa de que la autonomía política es graduable, que no es un concepto absoluto y, por lo tanto, la revisión sistemática de las facultades de la Federación, con respecto a las entidades federativas, y de las atribuciones de éstas últimas en lo relativo a su gobierno puede ofrecer una guía jurídica en el debate político, en la evolución de la relación de la sede de los poderes federales, las entidades federativas y las autoridades federales y la elaboración de una tipología de federalismo o ciudades asiento de los poderes federales.

Tercera, la autonomía política consiste en la potestad de cumplir con las funciones que un ordenamiento jurídico otorga a una entidad estatal, con base en una legitimación directa de la norma suprema, ya sea por el origen del nombramiento que concede representación (elección) o por la especialidad de función.

El propósito inicial de otorgar una autonomía es generar un equilibrio entre los poderes sociales en beneficio de las libertades de las personas. El estudio de cualquier modificación en la relación entre los órdenes de gobierno, Federal y local, bajo el enfoque sostenido en el libro, debe partir de la elaboración de un comparativo entre las facultades concedidas y el reparto entre éstas para minimizar el impacto del discurso político o ideológico que expresan los promotores u opositores de una reforma en el análisis jurídico.

Cuarta, la revisión de la reforma de la Ciudad de México en materia de deuda pública y finanzas arroja, utilizando la categoría de la autonomía y verificando si ésta aumentó o disminuyó, que la modificación del estatus jurídico-político de esta entidad no tuvo ningún impacto en estas materias. El grado de autonomía de gestión y financiera es similar antes y después de la reforma y cualquier diferencia proviene del esquema de disciplina financiera establecido para todas las entidades federativas.

Quinta, la Ciudad de México comparte la naturaleza de los estados federados, ya que ambos son entidades federativas con autonomía política y administrativa, es decir, son dos tipos de entidades federativas y partes integrantes de la Federación y el grado de autonomía es lo que iguala y distingue a la Ciudad de México del resto de las entidades federativas y esta circunstancia deriva del hecho que el primero es la sede de los poderes federales.

Sexta, las limitantes a la facultad de autodeterminación de la Ciudad de México deben ser, en principio, las mismas que se impone al resto de las entidades federativas. Esto significa que las diferencias entre los artículos constitucionales 116 (reglas de organización política de los estados) y 122 (reglas de organización política de la Ciudad de México) debieran tender a ser las menos posibles, conforme a una conveniencia política razonada en un debate público, en el que se expresa los alcances de la autonomía política las entidades territoriales y las necesidades de colaboración, coordinación, homogenización y armonización de los integrantes de la Unión.

Séptima, en el estudio se plantearon cuatro escenarios jurídicos-constitucionales que eran los posibles resultados del debate de la reforma política de la Ciudad de México. Lo destacable es que todos conducían a que los ciudadanos sean quienes, a través de sus órganos de representación política, determinarán la forma de gobierno de lo que actualmente es la Ciudad de México, mediante la emisión

de una Constitución y la participación del Poder Legislativo de la Ciudad de México en el constituyente permanente.

Octava, la estructura constitucional de las personas públicas territoriales con autonomía está definida por el principio de la limitación mutua del poder con el propósito de garantizar las libertades de las personas jurídicas, sin embargo, este enfoque jurídico constitucional tiende a generar compartimientos políticos con pocos incentivos para cooperar entre sí e incluso con cargas presupuestales desequilibradas que impiden que haya mayor coordinación en asunto de trascendencia a los habitantes de las zonas metropolitanas que abarcan varias entidades federativas y municipios.

Capítulo VIII: La autonomía vista desde el municipio.

A) Autonomía municipal frente a la Federación y los estados.

La autonomía jurídico y política de un municipio se expresa de dos formas: la capacidad de auto-regularse y la existencia de una instancia de gobierno distinta a la federal y local, que exige para sí misma una esfera mínima de facultades y derechos, otorgada directamente en la Constitución.²⁶⁸

Un supuesto básico del buen gobierno es que haya instituciones y autoridades cercanas a los individuos e íntimamente vinculadas con las comunidades que se forman espontáneamente como una manifestación de la naturaleza social del hombre. Este es el espacio más propicio para el ejercicio de la libertad positiva y el primero que se opone colectivamente a los gobiernos locales y nacionales. En este capítulo se abordará la forma en que el municipio ejerce la autonomía concedida, sus límites y el alcance de la misma, alineada con la existencia del federalismo que implica la interrelación de un ámbito nacional y uno local que afecta a la organización básica de gobierno, que es el municipio.

Las legislaciones federal y estatales son una manera real y formal en la que los ámbitos propios del Federalismo, el gobierno central (la Federación) y los gobiernos locales (las entidades federativas), participan y tienen injerencia en el espacio regulatorio que la Constitución otorga a los municipios²⁶⁹ y que se ejerce a través de los bandos de policía y buen gobierno. Esta intervención aumenta en la

²⁶⁸ Controversia Constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

²⁶⁹ CPM. "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...) II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal."

medida que el orden municipal se integra a sistemas amplios como el de seguridad pública, planeación urbana, movilidad, transparencia y combate a la corrupción.

En el federalismo, los municipios constantemente acuden a uno u otro orden de gobierno, nacional o local, según la conveniencia política, para que haya mayores cotos a la intervención que tienden a llevar a cabo los gobiernos, nacional o local, según sea el caso, en las materias que le competen y mayores recursos para poderlas llevar a cabo. También, la asignación de recursos federales o estatales a los municipios genera la posibilidad jurídica de que los órganos de fiscalización participen indirectamente en la gestión administrativa.

Los municipios pueden convertirse en arenas de batalla entre la Federación y los estados para determinar su órbita de influencia. Los instrumentos más inmediatos de esta constante confrontación regulatoria son los partidos políticos desde sus dirigencias nacionales y estatales así como los partidos regionales.

Esta es la visión tradicional del Estado de derecho en la que la limitación formal de los poderes regionales, locales y micro-locales, entre sí generan un equilibrio de los mismos en beneficio de los individuos y las comunidades.

El postulado político del municipio libre revalora permanentemente la oposición de las organizaciones ciudadanas básicas a que en los asuntos de mayor impacto en la vida colectiva y personal intervengan órganos de gobierno lejanos y motivados por intereses y lógicas con mayor amplitud a los que corresponden a su territorio y sus horizontes sociales y políticos.²⁷⁰

Una de las barreras a los órdenes jurídicos de la Federación y los estados es la autonomía de gestión de los municipios, expresada como una autonomía política y administrativa, que le concede capacidad de determinación en las cuestiones de

²⁷⁰ De Vergottini, op. cit.

servicios públicos básicos, hacienda pública, desarrollo urbano y zonificación del uso del suelo, entre otras cuestiones.

Esta situación jurídico-política ha tenido una expresión constante en la jurisprudencia mexicana, tal y como se muestra en la tesis siguiente:

BIENES INMUEBLES MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 136, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 24 DE MAYO DE 2011, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, POR ENDE, EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL. El citado precepto legal, al prever que no podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales y por transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, transgrede el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, el principio de autonomía municipal, porque lejos de coincidir con la esfera de competencia estatal en el establecimiento de modalidades para disponer de ese tipo de bienes, involucra un exceso en su ejercicio, en tanto que automáticamente excluye cualquier posibilidad para realizar actos relacionados con la enajenación, permuta, donación, cesión o comodato, lo que resulta incompatible con el esquema de competencias concurrentes que se conceden en ese ámbito al Municipio, toda vez que el citado modelo de prohibición hace nugatorio, en automático, su participación en ese esquema de competencias y materia, además, porque en congruencia con la

*delimitación del marco constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución Política del Estado de Michoacán y el Código de Desarrollo Urbano de la entidad prevén la participación de los Municipios en materia de desarrollo urbano.*²⁷¹

Las limitaciones mencionadas se transforman en facultades para la emisión de normas de carácter general, bandos de policía y buen gobierno, planes municipales de desarrollo urbano, estrategias de cobro de contribuciones vinculadas con el patrimonio y reglamentos de servicios públicos, que ocupan un espacio jurídico en el que no deben intervenir los actores originarios del federalismo, ya que son naturales a la organización primaria del ser humano.

La heteronormatividad (federal y estatal) y la autonormatividad (municipal) conviven en una tensión permanente, en la que es posible en todo momento la invasión de esferas competenciales y ante este hecho jurídico factible se otorga medios de defensa a quienes son titulares de estas capacidades legislativas y administrativas, por la vía de la controversia constitucional (artículo 105 fr. I de la Constitución Política).²⁷²

Por un lado, el legislador federal y el local aportan una visión más amplia que tiende a la homologación, la armonización y la cooperación entre las distintas

²⁷¹ Tesis: P. /J. 39/2013 (10a.), 2013.

²⁷² CPM. "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:... b) La Federación y un municipio;... g) Dos Municipios de diversos Estados;... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;... Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia..."

autonomías regionales y, por el otro, los municipios contribuyen con la visión idiosincrática y micro regional en las cuestiones gubernamentales. Cualquier intento de reducir este último aspecto por medios administrativos o de planeación regional es inconstitucional en los términos de la jurisprudencia siguiente:

*AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio **será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.** El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la*

*comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.*²⁷³

La capacidad de auto-regulación que tiene el municipio constituye una limitación a los poderes “soberanos” representados a través de los órganos federales y estatales, que en principio deberían ser plenos en los territorios que les corresponde.

B) La autonomía política del municipio.

La autonomía política se determina respondiendo a las preguntas: ¿a quién se opone la autonomía? y ¿para qué se tiene autodeterminación?

Estas circunstancias se definen generalmente en las constituciones, en las que se establece, por lo menos, lo siguiente:

- El reconocimiento que el espacio de decisión propia es social, cultural, económica y políticamente valioso.
- La formalidad jurídica mínima consistente en que cualquier cambio al status autonómico requiere de una discusión pública en un proceso rígido de reforma constitucional, ya sea en el ámbito nacional o local.
- La garantía de que habrá un medio de defensa disponible para oponerse a cualquier vulneración de la esfera de competencias del órgano autónomo.

A partir de la argumentación anterior, es importante señalar que en México los órganos federales, estatales y municipales poseen autonomía constitucional, ya

²⁷³ El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 10/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 343, tesis P. /J. 50/97, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN." Controversia Constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado, marzo, 2000.

que la autodeterminación con que cuentan proviene de esa norma superior, pero que se distinguen en el grado de autonomía, el cual ha variado históricamente.

Bajo la teoría kelseniana de los tres círculos del federalismo²⁷⁴, que consiste en reconocer la existencia de una esfera Federal, garante del pacto, superior a aquella en que los gobiernos federal y locales que se encuentran en igualdad de jerarquía, con distinta competencia, se puede afirmar que estos dos órdenes de gobierno poseen una autonomía plena, en comparación, a la que se otorga a los municipios, que es limitada, primordialmente, en sus funciones legislativas y jurisdiccionales.

Sólo en este sentido, es posible entender la autonomía municipal como parte de una estrategia de fortalecimiento del federalismo, puesto que ésta hace referencia a un poder limitado por las legislaciones federal y estatal y un poder limitante de las mismas.

La autonomía municipal regula un espacio que excluye la injerencia plena de ambos y reduce su órbita de influencia. Además, hay que agregar que la competencia suele ser reducida territorialmente, más pequeña que los asentamientos humanos, con lo que se presenta el fenómeno de la conurbación y creación de zonas metropolitanas que incluyen varios municipios. Este fenómeno provoca que las comunidades “naturales” se transformen en conglomerados de individuos, sociedades modernas, en las que la pertenencia a un territorio o raíces culturales de la primera identidad comunicaría tienden a diluirse. Esta circunstancia pretende ser recuperada en la Ciudad de México otorgando derechos y cierto grado de autonomía en la planeación del desarrollo a colonias, los barrios y pueblos originarios y a las comunidades indígenas residentes²⁷⁵.

²⁷⁴ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho Constitucional*. México, Instituto Federal Electoral, 1993.

²⁷⁵ Constitución Política de la Ciudad de México, art. 15.

Esta circunstancia provoca que la gestión pública municipal sea cada vez más compleja por sus relaciones verticales (federación, estados e instancias de coordinación intermunicipal) y horizontales (municipios conurbados y asociaciones de colonos y vecinos) y surge con una fuerza mayor la necesidad de profundizar en las estrategias de coordinación entre autonomías, así como la homologación y armonización de políticas en beneficio de un mejor aprovechamiento de los recursos urbanos disponibles como son el agua, la infraestructura, las redes de transporte, los espacios para la disposición de residuos sólidos, entre otros.

Esta estructura compleja es la forma que adopta el poder político del estado en la actualidad, con lo que el municipio, con independencia de que se trate de un estado federal, regional o unitario, se constituye en la base indispensable de la organización gubernamental contemporánea, que pretenda justificarse por la supuesta comunidad cultural y política de un grupo humano.

“El municipio es un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en el que se pueden apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno... El gobierno municipal para resolver todas aquellas cuestiones que le son propias debe gozar de cierta autonomía, misma que el Estado debe reconocerle y asegurarle, pero sin que esto implique que las comunas se conviertan en entidades autárquicas y desvinculadas del poder central...”²⁷⁶

Por lo tanto,

“Cuando una Constitución otorga autonomía a determinadas instituciones para acompañarlas en su proceso de conformación estructural y en su dinámica funcional, lo hace porque implícitamente reconoce que dichas instituciones forman parte de la arquitectura esencial del Estado. Significa que al interior de la organización del Estado existen poderes u órganos a

²⁷⁶ Fix, op cit, pág. 1027.

*los que se reconoce un status constitucional especial que, por esa misma condición, requieren de un tipo de protección particular, oponible a la totalidad de operadores jurídicos*²⁷⁷

C) Autonomía y gestión municipal.

En México, la gestión pública municipal se determina formalmente en el artículo 115 constitucional, que parte de lo siguiente:

“Los estados (tendrán) como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”

Las características de esta organización son:

- Gobierno colegiado, electo por voto universal y directo.
- Prohibición de establecer un gobierno intermedio entre el municipio y el estado.
- Personalidad jurídica propia.
- Autonomía en el manejo de su patrimonio e ingresos tributarios exclusivos, que son aquellos derivados de la propiedad inmobiliaria.
- Otorgamiento de funciones legislativas como son los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas sometidas al principio de legalidad (actos administrativos de carácter general).
- Responsables del otorgamiento de los servicios públicos básicos.
- Derecho a recibir participaciones de las contribuciones federales, condicionado por lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y las legislaturas locales.

²⁷⁷ Astudillo, César. *Auditoría superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional*. s.f. Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ de la UNAM. 30 de junio de 2012. <http://www.juridicas.unam.mx>.

- Facultades en materia de desarrollo urbano, uso de suelo y reservas ecológicas.
- Potestad sobre la policía preventiva, salvo en las ciudades en las que resida el Gobernador y el Presidente de la República, en forma permanente o transitoria.

La mera enunciación de las facultades en la Constitución crea a favor del municipio una garantía-legal constitucional, de tal forma que hay un reconocimiento de una cualidad que no puede ser suprimida y las leyes subordinadas deben respetar su contenido objetivo. La simple existencia en el ámbito constitucional asegura un ámbito de acción al margen de la injerencia del legislador federal y local.

Sin embargo, paradójica y simultáneamente, la amplitud de la autonomía municipal queda acotada por la función del legislador que legítimamente establece los espacios de actuación de la autonomía otorgada por la Constitución, siempre y cuando respete los rasgos característicos de la misma.²⁷⁸ Un ámbito de gobierno interviene en otro en forma tal que puede reducir su autonomía significativamente y esta disminución es válida mientras se respeten los parámetros mínimos consignados en la Constitución Federal.

La primera garantía del respeto a la autonomía es su existencia, pero para que pueda potencializarse y trascender es indispensable recurrir a otras técnicas jurídico-constitucionales como son: inamovilidad del titular del órgano autónomo, protección jurídica a sus ideas y persona (fuero), medios de defensa a su disposición, castigos jurídicos a quien invada la esfera de competencia, derecho a la determinación de su estructura orgánica-administrativa, capacidad para definir sus procesos de toma de decisiones y de acción, entre otras.

²⁷⁸ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza, 1992, pág. 97.

De ahí que, aunque el artículo 115 constitucional establezca las bases mínimas y homogéneas de una organización para todos los municipios del país, la autonomía en concreto varía de acuerdo con las garantías institucionales que las constituciones y leyes municipales de cada entidad federativa les otorguen.

La autonomía real queda condicionada a las normas adicionales que racionalicen la existencia, el funcionamiento y los fines de esta persona pública territorial, siendo el aspecto más importante el presupuestal y financiero, es decir, en la medida que el municipio cuente con recursos suficientes no condicionados por la Federación o el Estado aumentará sustancialmente el margen de acción de la gestión pública que lleve a cabo.

La gestión pública municipal, en contraste a la complejidad jurídica y política en la que se desarrolla, padece serios rezagos, anacronismos y carencias de recursos, que afectan la implantación de políticas de modernización administrativa, que la conduzcan ser más orientada a los usuarios y a la obtención de resultados.²⁷⁹

En el origen de una crisis de gobernabilidad en una entidad federativa puede encontrarse como una causa importante la debilidad institucional de los municipios de las ciudades medianas y pequeñas, que en México, en la primera década del siglo XXI, han perdido población en términos relativos, es decir, crecen menos rápidamente que las grandes concentraciones urbanas por el fenómeno de la migración y la reducción de la tasa de natalidad. La tendencia en el sistema urbano nacional es la concentración de la población en metrópolis y megalópolis (59 zonas metropolitanas).²⁸⁰ Este fenómeno ha provocado que el fundamento

²⁷⁹ Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares. *La rendición de cuentas del gobierno municipal*, CIDE, México, 2009.

²⁸⁰ Secretaría de Desarrollo Social; Comisión Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México, 2012. De acuerdo a la delimitación de zonas metropolitanas hecha en 2010 en conjunto por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las zonas metropolitanas en México son (en orden alfabético): Acapulco, Acayucan, Aguascalientes; Cancún; Celaya; Chihuahua; Coatzacoalcas; Colima - Villa de Álvarez; Córdoba; Cautla; Cuernavaca; Guadalajara; Guaymas; Juárez; La Laguna; La Piedad-Pénjamo; León; Matamoros; Mérida; Mexicali;

original de la autonomía municipal, que era la vida comunitaria, pierda fuerza legitimadora en la defensa de mayor autonomía política.

Las ciudades medianas, en las proyecciones poblaciones actuales, representarán casi el 12.5% de la población urbana en el 2020 y crecerán en número de 94 a 95. Las pequeñas disminuirán su número y sólo albergarán el 6.2%. Lo previsible es que haya menor crecimiento económico en estos centros poblacionales comparado con las grandes urbes de más de un millón de habitantes. Esta es una explicación de la necesidad de crear instancias de coordinación municipal que limitan en cierto grado la autonomía.

Lo anterior, justifica un cambio radical de la estrategia para fortalecer los gobiernos micro-regionales a partir de un nuevo equilibrio entre las diversas autoridades con autonomía que participan en el gobierno de una comunidad.

De ahí que el municipio libre, concepto político-administrativo base de la organización de los estados, debe adecuarse a la nueva realidad del sistema urbano nacional. Los servicios deben concentrarse en organismos supramunicipales en las zonas metropolitanas y las funciones de seguridad pública concentrarse en cuerpos estatales, mandos únicos, que puedan generar ciertas garantías para profesionalizar a la policía.

La autonomía municipal es un principio constitucional fundante del federalismo mexicano, es decir, las entidades federativas integrantes del Pacto deben respetar una competencia original a los ayuntamientos y no interferir en este gobierno cercano a la población. Sin embargo, esta autonomía no puede llevarse a un

Minatitlán; Monclova-Frontera; Monterrey; Morelia; Moroleón—Uriangato; Nuevo Laredo; Oaxaca; Ocotlán; Orizaba; Pachuca; Piedras Negras; Poza Rica; Puebla—Tlaxcala; Puerto Vallarta; Querétaro; Reynosa—Río Bravo; Río Verde—Cd Fernández; Saltillo; San Francisco del Rincón; San Luis Potosí—Soledad de Graciano Sánchez; Tampico; Tecomán; Tehuacán; Tehuantepec; Tepic; Teziutlán; Tianguistenco; Tijuana; Tlaxcala—Apizaco; Toluca; Tula; Tulancingo; Tuxtla Gutiérrez; Valle de México; Veracruz; Villahermosa; Xalapa; Zacatecas—Guadalupe; Zamora—Jacona.

extremo tal que los exponga a perder su derecho de autogobierno a manos de grupos opuestos a las autoridades no formales.

D) El municipio y el Estado de las autonomías.

El municipio mexicano requiere una mayor atención de la teoría administrativa y de la investigación científica, congruente con la relevancia que su naturaleza y fin social ameritan. Los estudios sobre gestión pública que existen de la institución del poder más cercana a las necesidades de los individuos y comunidades son escasos relativamente.²⁸¹

Lo anterior es paradójico en la medida que el municipio es un ámbito de autonomía política en el que, el gobierno

*“debe procurar conciliar dos ideas directrices, la democracia y la eficacia... La democracia municipal busca la participación inmediata de los administrados en la gestión del ente comunal... y el principio de eficacia consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus actividades con el máximo rendimiento y perfección...”*²⁸²

No se puede concebir un Estado de las autonomías fuerte con una gestión municipal débil y sin los recursos indispensables para poder legitimarse como una autonomía gubernamental. No se puede concebir un buen gobierno fundado en el respeto de la autonomía comunitaria y el individuo sin un gobierno micro regional eficiente, democrático y legítimo.

La autonomía técnica de lo público frente a lo privado pierde eficacia, eficiencia y economía, si en la base de la gestión municipal no hay capacidad de atender los más elementales requerimientos de la población asentada en su territorio, ni

²⁸¹ Sosa Wagner, Francisco. *Maestros alemanes del Derecho Público*. Segunda. Madrid, Marcial Pons, 2015.

²⁸² Fix, op. cit, págs. 1029-1039.

pueden garantizar las necesidades primarias de la convivencia social de grupos y comunidades.

En ese orden de ideas, con fundamento en el concepto de autonomía, es posible llevar a cabo una política pública de fortalecimiento de los gobiernos micro-locales. Bajo el supuesto que la autonomía es un concepto relativo y que la acción de las autoridades que gozan de la misma es complementaria en la relación cooperación-oposición, entonces es factible desarrollar un esquema de relaciones intergubernamentales.

La autonomía se convierte en una categoría de análisis útil de una realidad histórica sólo si se concibe a la misma como una forma jurídica que justifica la existencia del ente que la ostenta frente a otro que también la goza, legitima la consecución de los fines para la que fue otorgada y da trascendencia en el tiempo a la acción comunitaria.

La aplicación de esta categoría se hace cotidianamente en el ejercicio del gobierno y permite formular estrategias administrativas. Por ejemplo, puede servir para identificar aspectos relevantes para la promoción del desarrollo de los municipios del país, tomando en cuenta que esta institución se presenta dentro de un régimen federal y, en este sentido, la política en torno al municipio debe considerar aspectos no exclusivos del gobierno comunal inmediato. A continuación se enuncian diez aspectos, en los que el concepto eje es la autonomía municipal vinculada con la estatal y nacional.

1. La gestión municipal debe contribuir a fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función subsidiaria del Pacto Federal y contribuir desde el ámbito micro-local al buen gobierno. Si se parte de la idea que el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional que tiene como base una relación de entes gubernamentales autónomos que, simultáneamente, se limitan y cooperan entre sí, y es un

marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades, con el propósito de impulsar las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los Estados integrantes de la Unión. Entonces, un municipio con capacidad de gobierno, con un equilibrio adecuado entre democracia y eficiencia, se convierte en un elemento legitimador del poder social en las entidades federativas.

2. La gestión municipal eficiente vigoriza la autonomía política de las entidades federativas, ya que posibilita que el ámbito regional se convierta en el espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales. La eficacia de la autonomía básica de las comunidades justificada en la convivencia cotidiana es un sustento de las autonomías que legitiman su existencia en argumentos abstractos como la soberanía, la nación o el pueblo.
3. En México, la redistribución de facultades y recursos entre los gobiernos estatales y los municipios, a partir de la autonomía administrativa otorgada por la Constitución a éstos últimos, es la piedra angular de una gestión municipal eficiente, ya que es conveniente revisar en qué materias procede la concentración o descentralización de facultades. En este contexto, hay una revisión de la distribución de responsabilidades en seguridad pública y desarrollo urbano, entre otras materias.
4. La actualización del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a partir de los principios de cooperación y coordinación de las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno Federal, estatal y municipal, es fundamental en la gestión pública de la actualidad. La cuestión esencial es transferir los modelos de evaluación del desempeño, programación por resultados y armonización contable a los municipios e integrarlos como parte del proceso de un proceso de gobernanza multidimensional. El problema técnico radica en que la diversidad en tamaños y modernización de las administraciones municipales complican la generalización de estos modelos por cuestiones de costo-beneficio.

5. El despliegue de un amplio proceso de descentralización de facultades a los municipios requiere de un proceso previo de profesionalización y modernización de la gestión pública a fin de fortalecer la autonomía real de los municipios y el ejercicio de ésta como medio para hacer efectiva la libertad positiva de una comunidad.
6. La autonomía financiera requiere de la modificación entre las autonomías que integran al Estado constitucional de derecho. En ese sentido, en México, la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que tiene el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las Entidades Federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas, necesita de la certeza de que la gestión de lo público en el nivel local y municipal, se lleve a cabo con cierto grado de racionalidad administrativa y derivado de políticas públicas integrales y con metas medibles.
7. El proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional, que involucre a los municipios, requiere que se reproduzcan sistemas de rendición de cuentas fidedignos y amplios, en dos sentidos: que la sociedad conozca de los resultados de la acción de los gobiernos municipales y que estos presenten cuentas públicas congruentes y consistentes ante las instancias legislativas y entidades superiores de fiscalización, correspondientes.
8. El impulso de las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las facultades de educación, salud y medio ambiente, bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda debe partir de una gestión pública municipal autónoma coordinada con las instancias de los gobiernos estatales.
9. La promoción del desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación,

probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social debe basarse en la autonomía acotada por reglas compartidas y, por ende, debe llevarse a cabo en términos de una armonización contable, con el propósito que las cifras sean comparables y verificables.

10. La revisión de las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades debe partir de la certeza que la gestión pública municipal está orientada tanto a la ampliación de los procesos de gobiernos autónomos democráticos como eficientes.

E) A manera de conclusiones.

La primera, el municipio se puede convertir en un actor estratégico y determinante en la toma de decisiones de la gobernabilidad del régimen federal, a partir de la aplicación de concepto de autonomía política dentro de un Estado que es una constelación de órganos autónomos.

Segunda, los municipios, cómo células base de la división territorial y organización política de las entidades federativas que conforman a la Federación, y por su cercanía a la sociedad así como para la solución de los servicios públicos básicos, requieren de autonomía financiera que se refleja en la dotación de recursos suficientes para cumplir con sus fines y lo más recomendable es que los mismos provengan mayoritariamente de las facultades fiscales de cobro que la Constitución les concede en forma exclusiva.

Tercera, la gestión pública municipal, si bien no puede ser autosuficiente, debe obtener la mayoría de sus ingresos de las contribuciones que le están concedidas en forma exclusiva por la Constitución. La autonomía real, más allá de la formal concedida por las constituciones locales, de estas instancias de gobierno se

beneficia en la medida que las políticas públicas que diseñe y ejecute cuenten con recursos suficientes y garantizados en el mediano y largo plazo.

Cuarta, la autonomía existe por el simple hecho de estar reconocida en la Constitución, sin embargo, la capacidad real de auto-regularse, depende de una gestión pública eficiente y financiada mayoritariamente con recursos propios de la comunidad. La exigencia de una esfera mínima de facultades y derechos para el municipio debe sustentarse permanentemente en un equilibrio entre la democracia y la eficiencia.

Consideraciones Finales

Es notoria el casuismo del concepto autonomía, tanto en el orden jurídico como en lo político, que se refleja constitucionalmente. Además, tiene diferentes acepciones atendiendo al ente no Estado, público gubernamental o no gubernamental, al que se le conceda esta capacidad de auto-determinación. Por ello, fue importante identificar el origen ideológico del concepto en el Estado moderno, el tipo de autonomías que existen en los regímenes constitucionales, ello, para conocer el alcance y uso técnico del mismo.

En el Estado de las autonomías, se pierde la posibilidad de imponer decisiones unilaterales y autoritarias, mientras que se gana en el campo de la gobernabilidad y la posibilidad de obtener consensos en torno a las políticas públicas, bajo la premisa de la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil.

En el siglo XX, el concepto de autonomía perdió importancia por el crecimiento del poder de los ejecutivos, aunque hacia el presente siglo el modelo liberal-autonómico viró casi ciento ochenta grados y la propuesta política democrática se funda en la poliarquía de la sociedad civil, más que en la centralidad de los poderes como agentes democratizadores.

Con el estudio quedó determinado, que la autonomía tiene distintos grados dependiendo de su relación con la organización constitucional y administrativa del Estado, y la naturaleza de las organizaciones que la integran está definido por el tipo de autonomía que el orden jurídico les otorga. Sin embargo, la autonomía es un concepto jurídico indeterminado, que cuenta con una zona de certeza y una de incertidumbre.

La certeza proviene de la ley y de una interpretación positiva de la misma, que, pese a no explicar completamente el concepto autonómico, si acota la zona de incertidumbre. De esta forma, la determinación de los alcances y contenidos de la

autonomía es el elemento que se toma como base para la existencia y actuación de los entes públicos.

Si bien se puede concebir de diversas maneras en la zona de incertidumbre, nunca puede utilizarse para desaparecer a alguno de los entes públicos que la exigen, ni para justificar el exceso de facultades que la establecen. Su contenido no proviene de un ejercicio deductivo, sino de un proceso de diálogo crítico entre los entes que se presentan como autónomos.

Independientemente del reconocimiento legal o jurisprudencial, la autonomía funge como sustento de los valores de libertad y autodeterminación del Estado constitucional de derecho, que impera en el mundo occidental, y se vuelve un principio fuerte en la medida en que para éstos enfoques la democracia es un elemento sustancial que justifica y legitima la libre determinación de los individuos y las comunidades. Es una directriz para el ejercicio de un mandato, que se puede expresar de forma orgánica-administrativa, financiera presupuestal, de gestión y técnica cuando se concede en el orden jurídico, y mediante la forma en que propone cómo deben llevarse a cabo las funciones del Estado. Se expresa en la norma jurídica en dos dimensiones: el factico, es decir la eficacia de su cumplimiento; y el formal, la emisión por una autoridad competente. Funge como una estrategia para aumentar la capacidad de respuesta del aparato estatal y la consecuente legitimación del mismo.

El concepto de soberanía tiene un valor histórico, y cuenta con un contenido técnico, jurídico, político e ideológico, que permiten su empleo como categoría de análisis para distinguir entre actores políticos del escenario mundial, pero más que una definición precisa acepta una conceptualización a partir de la metodología del tipo ideal. Sin embargo, funciona como una categoría de análisis que explica la igualdad jurídica de los estados periféricos con relación a los centrales. De la comparación de los conceptos autarquía, soberanía y autonomía, se puede afirmar que cuando en el discurso político se confunden estos conceptos, se pretende condicionar la actuación de los gobiernos y otros entes públicos.

El concepto de autonomía ha adquirido una fuerza especial en los estudios del Estado constitucional de derecho y está vinculado estrechamente con los valores que sostienen los principios de división de poderes, pluralismo político, descentralización e independencia de la jurisdicción. La autonomía, es un concepto que tiene una génesis liberal y su justificación filosófica se rastrea en la libertad e igualdad natural del hombre. La autonomía en la división de poderes se manifiesta cuando uno de ellos suma o resta a una decisión del otro poder, pero con independencia y ésta, si bien se aprecia por hechos o actitudes extremas, aunque no se puede medir con precisión ni objetividad absoluta.

La funcionalidad del concepto de autonomía en un orden jurídico debe tener como referente otro principio que permita establecer límites a los alcances interpretativos del mismo. Para ello, la noción de buen gobierno es un medio de contraste idóneo. Su vinculación es indispensable. La constante interacción entre órganos que pretenden una autonomía absoluta (soberanía) y las colectividades que exigen para sí una autonomía relativa, tiende a crear espacios de libertad a los individuos. El buen gobierno es la combinación de la interacción genuina de una autoridad por la obtención de un fin compartido por una sociedad determinada y el respeto a las libertades de sus integrantes. Asimismo, es la capacidad de establecer una directiva a un conjunto de autonomías, en las que cada una de éstas, actúa en defensa de su propia existencia y de sus intereses sin perder de vista que en conjunto hay que perseguir un fin determinado históricamente.

La autonomía de gestión concedida puede juzgarse desde dos perspectivas. Una interna y otra externa. La primera perspectiva acepta que la existencia y la actuación de una colectividad autónoma sólo se legitima a partir de normas relacionadas lógicamente, es decir, del principio de legalidad y su relación con la interpretación jurídica y la segunda es la que argumenta a favor o en contra de la creación, existencia y, en su caso, extinción de una autonomía en lo particular. Es válida, existe jurídicamente, sólo por el hecho de estar enunciada en el

ordenamiento jurídico superior en una ley. En el Estado de las autonomías las relaciones de poder se multiplican en las organizaciones que asumen una autonomía respecto a otras organizaciones externas, internas y los sujetos que forman parte de la misma. Estas relaciones dinámicas son condición indispensable para el buen gobierno, pero no son suficientes.

El estudio de la autonomía, para ser lo más preciso posible, debe realizarse partiendo de los resultados. El contexto en que se presenta la división de poderes es transformado radicalmente por el fenómeno de la globalización y la realidad insoslayable de que el Estado-nación carece de poder para realizar objetivos y llevar a cabo políticas públicas por medio de decisiones y acciones libres, autónomas y soberanas y por el resurgimiento del antiguo debate entre el ius-naturalismo y ius-positivismo. El derecho en un Estado-nación inserto en un proceso de globalización se desarrolla en dos planos: uno trascendente, vinculado con los actores transnacionales y con la estructura estatal; y otro operativo, relacionado con las condiciones mínimas de convivencia social. La multiplicación de las autonomías es un fenómeno que avanza históricamente en una proporción similar al aumento de la complejidad social, es decir, que la división del trabajo y la especialización se hace más necesaria, extensa y profunda. Lo que permite distinguir numerosos rasgos en el ejercicio de la autonomía.

Una colisión de principios derivada de la diversidad de perspectivas que se generan en un Estado de las autonomías, en específico, aquella derivada de la naturaleza del federalismo, en el que coexisten por lo menos dos esferas de gobierno autónomas, generan confrontaciones permanentes no disruptivas, en las que en ocasiones uno prevalece sobre el otro.

Los principios, autonomía y racionalidad presupuestal, en sí mismos son legítimos y no necesariamente contradictorios, aunque en el debate sostenido entre los entes que gozan de autonomía confrontada pueden presentarse como irreconciliables y excluyentes.

En un Estado democrático de derecho, el proceso para determinar el contenido específico de los principios constitucionales comienza con una ley, que sólo es formalmente legítima, si transita formalmente por un órgano colegiado representativo. En el proceso de plasmarse los principios en una ley se debaten los mismos desde visiones plurales y autónomas que los pueden presentar como contradictorios u opuestos, entonces, eventualmente se realiza un ejercicio de armonización en el que se refleja la fuerza de los intereses públicos que aglutinan y la importancia de los fines que persiguen las organizaciones intervinientes que gozan de independencia y el resultado beneficiará o perjudicará más o menos a alguno de las entidades que participaron.

En los últimos años, el principio de autonomía estadual ha perdido terreno con las reformas de transparencia, rendición de cuentas y sistema de anticorrupción, así como la materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y los municipios. Es destacable la complejidad política y técnica que representa la aprobación de las reformas hacendarias y la aprobación del presupuesto en lo relativo a las transferencias de la Federación a los estados, puesto que en el debate se confrontan los principios de autonomía de las entidades federativas y el de transparencia y rendición de cuentas respecto a los recursos presupuestales federales.

Esto es normal en un Estado constitucional de derecho conformado por una amplia diversidad de entes públicos regionales que gozan de autonomía.

La reforma de la Ciudad de México es un caso que permite comparar técnicamente el avance real de las garantías formales de autonomía a los gobiernos sub-nacionales (central) y micro-locales (alcaldías), mediante el análisis de las diferencias entre el Distrito Federal (1997-2016), la Ciudad de México (2016) y el resto de las entidades federativas. Es concluyente que la autonomía política es graduable, que no es un concepto absoluto y, por lo tanto, la revisión

sistemática de las facultades de la Federación, con respecto a las entidades federativas, es una actividad que debe hacerse por materia y circunstancia para determinar las relaciones jurídicas que se establecen. Si la autonomía política consiste en la potestad de cumplir con las funciones que un ordenamiento jurídico otorga a una entidad estatal, con base en una legitimación directa de la norma suprema.

El análisis de la reforma de la Ciudad de México en materia de deuda pública y finanzas arroja, utilizando la categoría de la autonomía y verificando si ésta aumentó o disminuyó, que la modificación del estatus jurídico-político de esta entidad no impactó en estas materias. El grado de autonomía de gestión y financiera es similar antes y después de la reforma y cualquier diferencia proviene del esquema de disciplina financiera de las entidades federativas. Esto demuestra que el elemento trascendente para determinar la profundidad de las modificaciones es el concepto de autonomía.

La Ciudad de México comparte la naturaleza de los estados federados, ya que ambos son entidades federativas con autonomía política y administrativa, es decir, son dos tipos de entidades federativas y partes integrantes de la Federación y el grado de autonomía es lo que iguala y distingue a la Ciudad de México del resto de las entidades federativas y esta circunstancia deriva del hecho que el primero es la sede de los poderes federales.

En el estudio se plantearon cuatro escenarios jurídicos-constitucionales que eran los posibles resultados del debate de la reforma política de la Ciudad de México. Lo destacable es que todos conducían a que los ciudadanos sean quienes, a través de sus órganos de representación política, determinarán la forma de gobierno de lo que actualmente es la Ciudad de México, mediante la emisión de una Constitución y la participación del Poder Legislativo de la Ciudad de México en el constituyente permanente. La reforma política de la Ciudad de México debe apuntar hacia una autonomía política que sea ejercida promoviendo la libertad

positiva de las personas, es decir, que no sea una autoridad que se constriña sólo a crear un espacio en el que la libertad del otro se respete, con base en el concepto tradicional de libertad negativa, sino que su finalidad sea facilitar las condiciones para el desarrollo de las personas a través de la solidaridad.

El municipio se puede convertir en un actor estratégico y determinante en la toma de decisiones de la gobernabilidad del régimen federal, a partir de la aplicación de concepto de autonomía política dentro de un Estado que es una constelación de órganos autónomos. Cómo células base de la división territorial y organización política de las entidades federativas que conforman a la Federación, y por su cercanía a la sociedad, así como para la solución de los servicios públicos básicos, requieren de autonomía financiera que se refleja en la dotación de recursos suficientes para cumplir con sus fines y lo más recomendable es que los mismos provengan mayoritariamente de las facultades fiscales de cobro que la Constitución les concede en forma exclusiva. La gestión pública municipal, si bien no puede ser autosuficiente, debe obtener la mayoría de sus ingresos de las contribuciones que le están concedidas en forma exclusiva por la Constitución. La autonomía existe por el simple hecho de estar reconocida en la Constitución, sin embargo, la capacidad real de auto-regularse, depende de una gestión pública eficiente y financiada mayoritariamente con recursos propios de la comunidad. La exigencia de una esfera mínima de facultades y derechos para el municipio debe sustentarse permanentemente en un equilibrio entre la democracia y la eficiencia.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, 2000.
- Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo (Parte General)*. México, Porrúa, 1998.
- Aguilar Villanueva, Luis F. et al. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Aguilera Hintelholher, Rina M. *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*. INAP, México- Toluca, 2012.
- Aguirre, Pedro. *Nueve capitales federales: formas de gobierno*. Cuadernos de Trazos 1.1 1993.
- Aláez Corral, Benito. *Soberanía constitucional e integración europea, en AA.VV., Soberanía y Constitución*. Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998.
- Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- *El concepto y la naturaleza del derecho*. (Carlos Bernal Pulido, trad.). Madrid, Marcial Pons, 2008.
- Alonso, Martín. *Enciclopedia del Idioma. Diccionario histórico y moderno de la Lengua Española (siglos XII y XX)*. Vols. a-ch. México, Aguilar, 1982.
- Andrade Iturribarria, Eduardo. *Sobre la autonomía de gestión*. Energía a Debate, 2005.
- Araujo Juárez, José. *Derecho administrativo Venezolano*. México, Porrúa, 2015.
- Arias de la Mora, Roberto. *Democracia y gestión pública municipal*. México, INAP, El Colegio de Jalisco, 2013.
- Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. México, Oxford University Press y Harla 1998.

- Auby, Jean- Bernard. *Globalización y descentralización*. En Revista de Administración Pública, No. 156, Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre 2001.
- Atmann, Roland. *Liberal Democracy into the twenty-first century: globalization, integration and the nation-state*. Manchester, Manchester University Press, 1996.
- Ayala Corao, Carlos. *La Jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*, AA.VV., Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, coordinador Ricardo Méndez Silva. México, UNAM, 2002.
- Ayala Espino, José. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Aziz Nasif, Alberto y Ziccardi, Alicia. *El Gobierno de la Ciudad Capital, en gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado*. 2º Congreso IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. México, Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989.
- Bastida Freijedo, Francisco J., *La soberanía borrosa: la democracia*. AA.VV., Soberanía y Constitución, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998.
- Becerra Chávez, Pablo Javier. *Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991*. México, Polis 92, Anuario de Sociología, UAM-Iztapalapa, 1992.
- Béjar Rivera, José Luis. *Derecho Administrativo. Perspectivas Contemporáneas*. México, Porrúa, 2010.

- Bellamy, Richard. *Constitucionalismo político*. Madrid, Marcial Pons, 2010.
- Bergalli, Roberto y Resta, Eligio (coordinadores). *Soberanía: un principio que se derrumba*. Barcelona, Paidós, 1996.
- Bernal Pulido, Carlos. *Estudio introductorio. El concepto y la naturaleza del Derecho según Robert Alexy*. Alexy, Robert. Concepto y naturaleza del derecho. Madrid, Marcial Pons, 2008.
- Bidart Campos, German J. *El poder*. Buenos Aires, Argentina, EDIAR, 1985.
- Blanco Fornieles, Víctor. *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*. México, Fontamara, 2006.
- Bobbio, Norberto and Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. Vol. I. México, Siglo XXI, 1981.
- *Liberalismo y Democracia*. Trans. José F. Fernández Santillán. México, Fondo de Cultura Económica (Breviarios, 476), 2006.
- Bodino, Jean. *Les six livres de la République*, lib. I, cap. 1. n.d.
- Bonilla Maldonado, Daniel. *La Constitución multicultural*. Bogotá, Siglo del Hombre editores, 2006.
- Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Bozeman, Barry. *La gestión pública. Su situación actual*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Bravo Peralta, Martín Virgilio. *Método del Caso Jurisprudencial. Interpretación, Argumentación y Jurisprudencia*. México, Porrúa, 2014.
- Brittan, Leon. *Globalisation vs. Sovereignty? The European Response*. Cambridge. Cambridge University Press. 1998.
- Burdeau, Georges. *Tratado de Ciencia Política: Las Formas de Estado (Volumen II)*. México, Universidad Nacional Autónoma de México y Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, 1985.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1973.
- Caballero Ochoa, José Luis. *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*. México, Porrúa, 2009.

- Cabrera Beck, Carlos G. *El Nuevo Federalismo Internacional*. México, Porrúa-Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, 2004.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Flamand Gómez, Laura, Santizo Rodall, Claudia y Vega Godínez, Alejandro. *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local*. En *Gestión y Política Pública*. Vol VI, núm. 2, 1997.
- (Coord) *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y desencantos*. México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.
- Carassale, Santiago. *Política y Derecho. Unger, Luhmann y Habermas*. México, Flacso México-Ediciones Coyoacán, 2005.
- Carbonell, Miguel (comp). *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, cuarta edición, 2008.
- Salazar, Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- Vázquez, Rodolfo. *Estado constitucional y globalización*. Porrúa UNAM. México. 2001.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Introducción al estudio del derecho*. Nostra-Cultura Jurídica-IIJ-UNAM, México, 2009.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho Constitucional*. México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- Carré de Malberg, R. *Teoría General del Estado*. Prol. Héctor Gros Espiell. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*. Madrid, Tecnos, 1995.
- Casar Pérez, María Amparo and Ignacio Marván Laborde. *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. Primera. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, y Taurus, 2002.
- Cassange, Juan Carlos. *Los principios generales del derecho en el derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1992.

- *Derecho Administrativo*. Tomo II. Palestra, Lima, Perú, 2010.
- Casamiglia, Albert. *Racionalidad y eficiencia del derecho*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2003.
- Castaño, Sergio. *Individualismo y Estado mundial. Esbozo de las premisas del modelo Kantiano*. Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, serie V 3. Julio-septiembre de 2001.
- Castellanos Goût, Milton Emilio. *Del estado de derecho al estado de justicia. Corregida y aumentada*. Porrúa-Universidad Autónoma de Baja California, México, 2009.
- Chacón Hernández, David. *Democracia, Nación y Autonomía Étnica. El Derecho Fundamental de los Pueblos Indígenas*. México, Porrúa, 2009.
- Chariz Gómez, R. *Reflexiones jurídico laborales*, Porrúa, México, 2000.
- Coello Garcés, Clicerio. *El Estado democrático postnacional. Dimensiones actuales del principio de soberanía y ciudadanía*. México, Tirant lo Blanch, 2013.
- Cossío, José Ramón. *La teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Doctrina Jurídica Contemporánea*. México, 2002.
- *Jerarquía, división competencial en relación con los tratados internacionales de derecho mexicano*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. VIII, 2008.
- Courtis, Christian, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid, Trotta, 2006.
- Cracogna, Dante. *Teoría y realidad del Derecho*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996.
- D'Ors, Álvaro. *Nueva introducción al estudio del derecho*. Cuadernos civitas, Madrid, España, 1999.
- De Cabo Martín, Carlos, *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*. Madrid, Trotta, 2010.
- De Gabriel, José Antonio. *La formación del Estado moderno*. En ÁGUILA, Rafael del (Editor). Madrid, Ciencia Política, Trotta, 1997.

- De Giorgi, Raffaele. *Ciencia del Derecho y Legitimación*. México, Universidad Iberoamericana, 1998.
- De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. México, UNAM, 1980.
- *Curso de Derecho Constitucional*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011.
- *Derecho mexicano del trabajo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1970.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*. México, Porrúa, 1977.
- De Obieta Chalbaud, José A. *El Derecho humano de la determinación de los pueblos*. Madrid, Tecnos, 1993.
- De Sousa Santos, Boaventura. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid, Trotta, 2005.
- De Vergottini, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Trans. Claudia Herrera. México, UNAM-SEPS, 2004.
- Deaton, Angus. *El Gran Escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad (Ignacio Perrotini, trad.)*. México, Fondo de Cultura Económica, 2015 (Obra original publicada en 2013).
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México, Porrúa, sexta edición, 2011.
- y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1997.
- Díaz Alfaro, Salomón. *El Distrito Federal Mexicano. Breve historia constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- Díaz y Díaz, Martín. *Derecho y orden. Ensayos para el análisis realista de los fenómenos jurídicos*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2002.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho. Díaz, Elías and et al. Filosofía política II*. Madrid: Trotta, 1996.

- Ruiz Miguel, Alfonso. *Filosofía política II. Teoría del estado*. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Trotta-Consejo de Investigaciones científicas, Madrid, España, 1996.
- Díaz Revorio, Francisco Javier. *La Constitución como orden abierto*. Madrid, McGraw Hill, 1997.
- Dondé, Matute. *El derecho internacional y su relevancia en el sistema jurídico mexicano. Una perspectiva jurisprudencial*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. IX, 2009.
- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1995.
- Dugit, León. *Las Transformaciones Generales del Derecho (público y privado)*. Argentina, Editorial Heliasta, 1975.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, Ariel, 1984.
- *Los Partidos Políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Ariel Derecho, Barcelona, España, 2009.
- Eberhard Schmidt-Assman. *La Teoría General del Derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid-Barcelona, INAP- Marcial Pons, 2003.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comps.). *Lecturas sobre el Cambio Político en México*. México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.
- Escola, Héctor Jorge. *El Interés público, como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires, De Palma, 1989.
- y Comadira, Julio Rodolfo. *Derecho Administrativo Argentino*. México, Porrúa, 2006.
- Esmein. *Elements du droit constitutionnel français et comparé*. Octagésima Segunda. Paris, 1927.
- Espín Templado, Eduardo. *Ciudadanía y participación política Europea*. En Revista Vasca de Administración Pública, número 58 (II), septiembre-diciembre 2000, Bilbao.

- Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo. *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*. México: Porrúa, 2006.
- Faría, José Eduardo. *El derecho en la Economía Globalizada*. Madrid, Editorial Trotta, 2001.
- Farrell, Martín Diego. *Utilitarismo, Liberalismo y Democracia*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2007.
- Ferrajoli, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2007.
- *Derechos y Garantías, la Ley del Más Débil*. Madrid, Editorial Trotta, 2003.
 - La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale, Anabasi, Milano, 1995.
 - *Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global*. En CARBONEL, Miguel (Compilador), *Teoría de la Constitución*. Ensayos escogidos, Porrúa, UNAM, México, 2000.
- Fernández Lamela, Pablo. *Introducción al Derecho Administrativo Internacional*. Novum, México, 2012.
- Fioravanti, Maurizio. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Trotta, Madrid, 2007.
- *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones* (Martínez Neira, M. trad.), Trotta, Madrid, 2000.
- Finnis, John. *Ley natural y derechos naturales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2000.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México, Porrúa, cuarta edición, 2005.
- Flores, Imer. *El liberalismo igualitario de John Rawls*. En Cuestiones no. 1, México, IIJ, Universidad Nacional Autónoma de México, julio-diciembre 1999.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México: Porrúa, 2000.
- Frosini, Víctor. *Kelsen y las interpretaciones de la soberanía*. En Revista Española de Derecho Constitucional, número 31, enero-abril 1991, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

- Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1995.
- García de Enterría, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid, España, Cuadernos civitas, 2000.
- Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Civitas, 1981.
- García Guitián, Elena. *Liberalismo y republicanismo: el uso político de los conceptos de libertad*. En Revista Internacional de Pensamiento Político. I Época, Vol. 4, 2009.
- García Máynez, Guillermo. *Compendio de la Teoría General del Estado de Jorge Jellinek*. México, Ediciones Coyoacán, 2012.
- García Ramírez, Sergio. *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana* México,. UNAM, 2002.
- García Vázquez, Nancy. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México, INAP, El Colegio de Jalisco, 2008.
- Giddens, Anthony. *Consecuencias de la modernidad* (Lizón Ramón, A. trad.), Alianza, Madrid, 1993
- Goldsmith, M. M. *Thomas Hobbes o la política como ciencia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- González Oropeza, Manuel. *El Federalismo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- González Sandoval, Rodrigo. *La licitación pública y el contrato administrativo: aplicación y medios de defensa*. México, Porrúa, 2010.
- González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. México, Porrúa. 1984.
- Gordillo, Agustín. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- Granados Covarrubias, Manuel. *La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México, INAP, 2014.
- Guastini, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional*. 2ª. reimp., México, Fontamara, 2007.

- Estudios sobre la interpretación jurídica. México, Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Ingeniería Judicial y Reforma del Estado*. México, Porrúa, 2003.
- Tratado de derecho administrativo. Tomo 2. La defensa del usuario y del administrado. Buenos Aires, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, cuarta edición, 2000.
- Häberle, Peter. *Estado Constitucional. Estudio introductorio* Diego Valadés. México, UNAM, 2001.
- *Verdad y Estado Constitucional*. México: UNAM, 2006.
- Pérez Luño (coord.). *Elementos teóricos de un modelo general de recepción jurídica. Derecho y Constitucionalismo ante el tercer milenio*. Madrid, Marcial Pons, 1996.
- Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta, quinta edición, 2008.
- *Identidades nacionales y postnacionales* (Jiménez Redondo, M. trad.). Madrid, Tecnos, 1989.
- *Más allá del Estado Nacional* (Jiménez Redondo, M. trad.). Madrid, Trotta, 1997.
- *La inclusión del otro. Estudios de teoría política* (Velasco Arroyo, J.C. y Villar Roca, G. trad.). Barcelona, Paidós, 1999.
- Hallivis Pelayo, Manuel. *Fisco, Federalismo y Globalización en México*. México, Tax Editores, 2003.
- *Tratado de derecho Fiscal y Administración*. México: INAP y TAX, 2000.
- Hamdám Amad, Fauzi. *Ensayos jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo*. México, H. Cámara de Senadores, 2000.
- Hamilton, Madison y Jay, John. *El Federalista*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Hart, H. L. A. *El Concepto de derecho*. (Genaro R. Carrió trad.). Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.
- Hauriou, André, Jean Gicquel and Patrice Gélard. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel, 1980.

- Heller, Herman. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Hernández Vega, Raúl. *Problemas de la Legalidad y Legitimación en el Poder*. Xalapa, México, Biblioteca Universidad Veracruzana, 1986.
- Herrán, Eric. *Fragmentos de teoría política*. México, Filosofía y Cultura Contemporánea, 2000.
- Higgs, Robert. *Crisis and leviathan: Critical episodes in the growth of American government*. Nueva York, Oxford University Press, 1987.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán. La materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Alianza, Madrid, 1999.
- Höffe, Otfried. *Estudios sobre teoría del derecho y la justicia*. México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 2004.
- Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización, Siglo XXI*. México, 1996; la versión en portugués, Ianni, Otávio, *Teorias da Globalização, Civilização Brasileira*, Río Janeiro, 1996.
- Ibarra Palafox, Francisco. *Multiculturalismo e instituciones político-constitucionales*. México, Porrúa-UNAM, 2007.
- Iglesia Ferreirós, Aquilino. *Autonomía y soberanía. Una consideración histórica*. Marcial Pons. Madrid. 1996.
- Jáuregui, Gurutz. *La Nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Madrid. 1990.
- Jeannot, Fernando. *Las reformas económicas en México: el desafío de la competitividad*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Porrúa, 2001.
- Jouvenel, Bertrand De. *La soberanía* (Benavides, L. trad.). Granada, Comares, 2000.
- Kramer, Larry D. *Constitucionalismo popular y control de la constitucionalidad*. Madrid, Marcial Pons, 2011.
- Krawietz, Werner. *El concepto sociológico del derecho y otros ensayos*. México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 2001.
- Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.). *¿Hacia un nuevo derecho del trabajo?*. México, UNAM, 2003.

- Kymlicka, Will. *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. En *La Política*, revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad, número 3, Barcelona, Paidós, 1997.
- La Torre, Massimo. *Derecho, poder y dominio*. México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 2004.
- Laski, Harold J. *El liberalismo europeo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Lasswell, Harold D. *La Política como Reparto de Influencia*. Madrid, Aguilar, 1974.
- Lenin. *El Imperialismo: fase superior del capitalismo*. Moscú: Progreso, 1973.
- Lévi, Lucio. *Comunidad Política*. Bobbio, Norberto and Niccolá Matteucci. Diccionario de Política. México: Siglo XXI, 1981.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Tr. Amando Lázaro Ros. Madrid, Aguilar, 1969.
- López-Ayllón, Sergio. *Globalización y transición del Estado nacional*. Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (Compiladores), Estado constitucional y globalización. México, Porrúa, UNAM, 2001.
- Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso. El cambio político en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- Luna Ramos, Margarita. *Conferencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, SCJN, 2015.
- MacCormick, Neil. *Instituciones del derecho*. Madrid, España, Marcial Pons, 2011.
- Máiz, Ramón. *Los dos cuerpos del soberano: el problema de la soberanía nacional y la soberanía popular en la Revolución Francesa*. AA.VV. Oviedo, Soberanía y Constitución, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, 1998.
- Majone, Giandomenico. *La Unión Europea y la crisis financiera global: ¿el fracaso de la gobernanza supranacional?* Foro Internacional L.2, 2010.
- Mancini, M. *Democrazia ordinamento e costituzione da J.J. Rousseau a FPG. Guisot*. Revista Internazionale di Filosofia del Diritto, Serie V 2. Abril-junio de 2000.

- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.
- Marín Cortés, Fabián G. *Los servicios semipúblicos domiciliarios*. Bogotá, Editorial Temis, 2010.
- Márquez Gómez, Daniel. *Calidad en la Administración Pública, La aplicación de las normas de la International Organization for Standardization (ISO) a la administración pública*. México, Novum, 2011.
- Martí Borbolla, Luis Felipe. *La Reinención de la Soberanía en la Globalización. Perspectivas y alcances de la soberanía del Estado Democrático Constitucional en un mundo Interdependiente*. México, Porrúa, 2007. 266p.
- Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos*, 4ª ed. México, Oxford, 2003.
- Martínez, Patricia R. *Organización administrativa*. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Depalma, 1996.
- Matute González, Carlos Fernando. *El Estado Social Intervencionista y el Federalismo en México*. Tesis para obtener el grado de licenciado en Derecho. México: Universidad Iberoamericana, 1988.
- *El Reparto de facultades en el Federalismo Mexicano*. México, Porrúa, 2008.
- *La Modernización Administrativa del Consejo de la Judicatura Federal*. México, Porrúa, 2009.
- *Buen gobierno y autonomía de gestión*. En Pérez Correa, Fernando (coord.), Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. México, INAP, 2013.
- Meilán Gil, José Luis. *Categorías jurídicas en el Derecho Administrativo*. Madrid, Iustel, 2011.
- *El proceso de la definición del Derecho administrativo*. Madrid, ENAP, 1967.
- *Una aproximación al Derecho administrativo global*. Sevilla, Global Law, 2011.

- Mejía Alcántara, Ares Nahim. *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Mendoza Brik, Joaquín. *Los cambios en la administración pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*. México, INAP, 2010.
- Mendoza Ruiz, Joel. *Las capacidades subsidiarias del Gobierno Estatal y de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el contexto federal: Finanzas Públicas, Políticas Públicas, Organización Social*. México, INAP, 2013.
- Merino, Mauricio. *Introducción en Cambio Político y Gobernabilidad*. México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992.
- *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafío*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.
- Miller, David y Walzer, Michael. *Pluralismo, justicia e igualdad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Minutti Zanatta, Rubén. *La reforma política y jurídica del Distrito Federal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Montesquieu, Charles de Secondant, Barón de. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid: Tecnos, 2000.
- Moreno, Isidro. *Mundialización, globalización y nacionalismos: la quiebra del modelo de Estado- nación*. Corcuera Atienza, Javier (Director), Los nacionalismos, globalización y crisis del Estado-nación. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999
- Nava Vázquez, César. *La División de Poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*. México, Porrúa, 2008.
- O'Donnell, Guillermo. *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.
- Offe, Claus. *Las Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza, 1994.
- Olivecrona, Karl. *El Derecho como Hecho*. España, Labor Universitaria, 1980.

- *Lenguaje Jurídico y Realidad*. México, Distribuciones Fontamara, 1991.
- Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1997.
- Orozco Henríquez, Jesús. *Artículo 49. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Novena. Vol. I. México: Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- Ortega González, Jorge. *Derecho presupuestario mexicano*. México, Porrúa, segunda edición, 2013.
- Palombella, Gianluigi. *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional* (Calvo González, J. trad.). Granada, Comares, 2000.
- Pampillo Baliño, Juan Pablo. *Filosofía del Derecho. Teoría Global del Derecho*. México, Porrúa, 2005.
- Pardo, María del Carmen. *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- *La Modernización Administrativa en México*. México, El Colegio de México, 1995.
- *Teoría y Práctica de la Administración Pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- y Ernesto Velasco Sánchez (compiladores). *El Proceso de Modernización en el INFONAVIT, 2001-2006*. México, El Colegio de México, 2006.
- y Ernesto Velasco Sánchez (compiladores). *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009.
- Parejo Alfonso, Luciano. *Crisis y renovación en el Derecho Público*. Lima, Palestra, 2008.
- Passerin D'Entrèves, Alessandro. *La noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*. (Prol. Ramón Punset). Barcelona: Ariel, 2001.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del gobierno: Función del Poder Legislativo*. México, Instituto nacional de Administración Pública, 1996.

- Pegoraro, Lucio. *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*. México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Biblioteca Porrúa de Derecho procesal constitucional, 2006
- Peña Freire, Antonio Manuel. *La garantía en el Estado constitucional de derecho*. Madrid, España, Trotta, 1997.
- Pereira Menaut, Antonio Carlos. *Política, Estado y Derecho*. Madrid: Colex, 2008.
- Pérez Correa, Fernando (coord.), *Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*. México, INAP, 2013.
- Pérez Rasgado, Fernando. *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2014.
- Pettit, Phillip. *Republicanism*. Barcelona, Paidós, 1999.
- Pisarello, Gerardo. *Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico*. Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, (Compiladores), *Estado constitucional y globalización*. México, Porrúa UNAM, 2011
- Plamenatz, J. P. *Consentimiento, libertad y obligación política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (comps.). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Prieto Sanchís, Luis. *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid, Debate, 1990.
- Pureza, José Manuel. *¿Derecho cosmopolita o uniformador? Derechos humanos, Estado de derecho y democracia en la porguerra fría*. Madrid, Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos y constitucionales ante el tercer milenio*, Marcial Pons, 1996.
- Rawls, John. *Liberalismo Político*. México, Facultad de Derecho UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Rivas Acuña, Israel. *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*. México, UNAM, 2011.

- Rodotà, Stefano. *La soberanía en el tiempo de la tecnopolítica*. En Bergalli, Roberto y Resta, Eligio (Compiladores), *Soberanía: un principio que se derrumba*, Paidós, Barcelona, 1996.
- Rodríguez Prats, Juan José. *El Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- Rodríguez Rodríguez, Librado. *Derecho administrativo Colombiano*. México, Porrúa, 2004.
- Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Chile, CEPAL ECLAC, 2001.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Derecho administrativo Español*. México, Porrúa, 2005.
- Roldan Xopa, José. *Derecho administrativo*. Oxford. México, 2008.
- Rolla, Giancarlo. *Derechos Fundamentales, Estado Democrático y Justicia Constitucional*. México, UNAM, 2002.
- Romero Gudiño, Alejandro. *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. México, INACIPE, 2015.
- Rose, Richard. *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa. México, FCE, CNCPAP, 1998.
- Rubio Llorente, Francisco. *El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa*. Revista Española de Derecho Constitucional, número 48, septiembre-diciembre 1996, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Ruíz García, Laura. *Contratos administrativos*. México, Flores, 2010.
- *Transparencia herramienta para una nueva gobernanza*. México, Flores, 2016.
- Ruíz Rodríguez, Segundo, *La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- Sahú, Alejandro. *Razón y espacio público*. México, Ediciones Coyoacán, 2002.
- Salazar Martínez, María. *Autoridades Independientes: Análisis Comparado entre los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*. Madrid, Ariel Derecho, 2002.

- Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1998.
- Sauca, José María. *Cuestiones lógicas en la derogación de las normas*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2001.
- Schmidt-Assmann, Eberdhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid, España, INAP-Marcial Pons, 2003.
- Schmitt, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Madrid, Editorial Tecnos, 1983.
- *El concepto de lo político. Teoría del partisano notas complementarias al concepto de lo "político"*. México, Folios. 1985.
 - *Teoría de la Constitución*. México, Editorial Nacional, 1952.
 - *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza, 1992.
 - *El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2008
- Scholte, Jan Aart, *Globalization. A critical introduction*, Macmillan, Londres, 2000.
- Scholte, Jan. *Globalization. A critical introducción*. Londres, Mac Millan. 2000.
- Secretaría de Desarrollo Social. Comisión Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México. 2012.
- Sempé Minvielle, Carlos. *Innecesaria reforma política del D.F. Propuesta alterna*. México, CISLE, primera edición, 2016.
- Sepúlveda Iguíñiz, Ricardo, *Ley del Servicio Profesional de Carrera: paso hacia la modernización administrativa mexicana*. México, Porrúa, 2005.
- Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio. *Estado de derecho y transición jurídica*. México, UNAM, 2002.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo (primer curso)*. México, Editorial Porrúa, 1959.
- Sieyès, Emmanuel Joseph. *Límites de la soberanía*. En la obra de recopilación de manuscritos del mismo autor, *Escritos y discursos de la revolución* (Máiz, R. trad). Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

- Skinner, Quentin. *Los Fundamentos del pensamiento político moderno. I. Renacimiento*. Trans. Juan José Utrilla. México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Solozábal, Juan José. Juan José Solozábal, *Opinión pública*. Díaz, Elías and Alfonso Ruiz Miguel. *Filosofía política II. Teoría del Estado*. Madrid, Trotta, 1996.
- Sorensen, Georg, *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*-México, Tirant lo Blanch, 2011
- Sosa Wagner, Francisco. *Maestros alemanes del Derecho Público*. Segunda. Madrid, Marcial PONS, 2015.
- Stammler, Rudolf. *Tratado de filosofía del Derecho*. México, Ediciones Coyoacán, 2008.
- Strange, Susan. *La Retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona, Icaria, 1996.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 2000.
- Tomás y Valiente, Francisco, *Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978*, Iglesia Ferreirós, Aquilino (Editor), Autonomía y soberanía. Una consideración histórica. Madrid, Marcial Pons, 1996.
- Tönnies, Ferdinand. *Community and Civil Society*. Cambridge, Cambridge Texts in the History of Political Thought, 2001.
- Torres, Blanca (comp.) *La Descentralización Administrativa*. México, El Colegio de México, 1986.
- Tsebelis, George. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Tully, James, *Strange multiplicity, Constitutionalism in an age of diversity*. Cambridge University Press, 1997.
- Ugalde, Vicente. *Estudios demográficos y urbanos. Sobre el gobierno en las zonas metropolitana*. México, Colegio de México, 2007.
- Uriarte Zazueta, Alger. *El cambio institucional en la Administración Pública en México y en Sinaloa*. México, INAP,

- Vallarta Plata, José Guillermo, *La Corte Interamericana de justicia y de los derechos humanos en México*. México, Porrúa, 2003.
- Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2003.
- *Nuevo Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2005.
- *Nuevo Derecho Administrativo*. México, Porrúa, cuarta edición, 2014.
- Varios (Caso Rosendo Radilla). No. 912. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2010.
- Vega, Juan Carlos y otros, *Jerarquía Constitucional de los tratados internacionales*. Buenos Aires, Astrea, 1996.
- Villacañas Berlanga, José Luis. *Republicanismo y dominación*. Una crítica a Phillip Pettit. *Revista de Filosofía*, No. 27, 2002. pp. 73-87.
- Villaverde, María José. *De la República a la Democracia* en *Revista Internacional de Pensamiento Político*. I Época, Vol. 4, 2009, pp. 47-65.
- Vigo, Luis Rodolfo. *De la Ley al Derecho*. México, Porrúa, 2013.
- *El Iusnaturalismo actual*. De M. Villey a J. Finnis. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. México, Fontamara, 2007.
- *Interpretación Constitucional*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004.
- *De la ley al derecho*. México, Porrúa, segunda edición, 2005.
- Weaver R., Kent and Bert A. Rockman. *Do Institutions Matter? Washington, D.C., Brookings Institution, 1993. p. 6*. Tsebelis, George. *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Wright, Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Wriston, Walter B., *The twilight of sovereignty: how the information revolution is transforming our world*. Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1992.
- Zannoni, Eduardo A. *Crisis de la razón jurídica*. Buenos Aires, Astrea, 1980.

Referencias Electrónicas

Astudillo, César. *Auditoría superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional*. s.f. Biblioteca Jurídica Virtual del IJ de la UNAM. 30 de junio de 2012. <http://www.juridicas.unam.mx>.

Cámara de Diputados.

— Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. 22 de diciembre de 2014. 2 de mayo de 2016. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2014/dic/20141222-II/Iniciativa-16.html>.

— Ley de Coordinación Fiscal. 11 de agosto de 2014. 2 de mayo de 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf.

Caso 912. Varios (Caso Rosendo Radilla) (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2010).

<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>

Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares, Alejandra. *La rendición de cuentas en el municipio*. <http://rendiciondecuentasCIDE.edu./documentos/Cejudo-RiosCazares>.

Colmenares Páramo, David. Participaciones, equidad y Responsabilidad Fiscal. s.f. 12 de noviembre de 2014. www.indetec.gob.mx/.../Equidad20y20Responsabilidad20Fiscal.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/1.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). Recuperado el 23 de marzo de 2015, de Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?>

Controversia Constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado. (Suprema Corte de Justicia de la Nación marzo de 2000).

De la O Hernández, Xochitl Livier. *Los ingresos en las cuentas públicas de las entidades federativas*. mayo-junio de 2014. Revista Federalismo Hacendario No. 185. 30 de agosto de 2014. <http://www.indetec.gob.mx/Archivos/frmArchivoView.aspx?ID=2811>.

Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial de la Federación.

— Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental. 22 de noviembre de 2010. 2 de mayo de 2016. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5167984&fecha=22/11/2010.

— Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 31 de diciembre de 1994. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994.

— Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994

— Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 09 de mayo de 2016. 09 de mayo de 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016.

— Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de julio de 2007. 02 de mayo de 2016.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007.

— Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 30 de julio de 1999.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999.

— Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad G (27 de abril de 2016). Recuperado el 13 de mayo de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016.

— Decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el 13 de mayo de 2016, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076629&fecha=31/12/2008

— Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 4 de mayo de 2015. 2 de mayo de 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015.

— Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. 26 de mayo de 2015. 02 de mayo de 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015.

— Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de

transparencia. 7 de febrero de 2014. 2 de mayo de 2016.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014.

— Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. 27 de mayo de 2015. 2 de mayo de 2016.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015.

— Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero de 2014. 21 de septiembre de 2014. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.

— Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre de 2007. 21 de septiembre de 2014. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.

— Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre de 2007. 02 de mayo de 2016.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007.

— Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 11 de junio de 2002. 2 de mayo de 2016.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002

— Ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales. 30 de diciembre de 1996. 2 de mayo de 2016
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4907228&fecha=30/12/1996.

- Díaz Alfaro, Salomón. *El Distrito Federal Mexicano*. Breve historia constitucional. s.f. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/956/11.pdf>.
- Diccionario Crítico de Ciencia Sociales. s.f. 18 de octubre de 2007. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A>.
- Diccionario Crítico de Ciencia Sociales. s.f. 18 de octubre de 2013. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A>.
- Ginsberg, Wendy R. The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R41361.pdf> s.f. 29 de noviembre de 2016.
- Gobierno Federal. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. s.f. 12 de abril de 2016. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/18/>.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29 de diciembre de 1976). Recuperado el 21 de septiembre de 2014, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>
- Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel. Génesis, desarrollo y perspectivas del Estado de las Autonomías. s.f. 29 de agosto de 2014. www.racmypo.es/docs/anales/a75/a75-10.pdf.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. s.f. 23 de marzo de 2015. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?>.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 29 de diciembre de 1976. 21 de septiembre de 2014. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.
- Lutz, Donald. *The Purposes of American State Constitutions*, Publius. The Journal of Federalism, vol 12, 1982,. s.f. citado por Daniel Armando Barceló Rojas. Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1598/8.pdf>.

- Matute González, Carlos. (13 de abril de 2013). *Las deudas estatales y la Federación*. La Crónica de Hoy. <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/744716.html>.
- Minutti Zanatta, Rubén. *La reforma política y jurídica del Distrito Federal*. s.f. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 29 de marzo de 2016. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/32/pr/pr17.pdf>.
- Muñoz, Blanca. *Teoría Crítica y Escuela de Frankfurt*. s.f. Espacios Temáticos, Psicoanálisis y marxismo. 3 de septiembre de 2013. <http://psicomundo.com/foros/psa-marx/teoría crítica/generación2.htm>.
- O'Donnell, Guillermo. *Estado, Democracia y ciudadanía*. Noviembre-diciembre de 1992. Nueva Sociedad No. 128. 29 de julio de 2013. http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf.
- Offe, Claus. *Democratic Welfare State. A European Regime under the Strain of European Integration*. s.f. Eurozine. 23 de octubre de 2009. <http://www.eurozine.com/articles/2002-02-08-offe.en.htm>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *El Gobierno Abierto en América Latina*, febrero, 2015. (<http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm> s.f. 28 de noviembre de 2016
- Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación*. s.f. 14 de marzo de 2016. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>.
- Tesis P. XXV/2009. N° Registro: 167572. Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Abril de 2009.
- Tesis P./J. 111/2009. N° Registro: 165811. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Diciembre de 2009.
- Tesis P./J. 78/2009. N° Registro: 166964. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Julio de 2009.
- Tesis: 2a./J. 172/2012 (10a.). N° Registro: 2002747. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. Febrero de 2013.

— Tesis: I.3o.P. J/1 (10a.). N° Registro: 2003548. Tribunales Colegiados de Circuito. s.f.

— Tesis: P. /J. 39/2013 (10a.). N° Registro: 2005103. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Diciembre de 2013.

— Tesis: P. VII/2007. N° Registro: 172739. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Abril de 2007.

— Tesis: P. XXVI/2009. N° Registro: 167571. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Abril de 2009.

— Tesis: P./J. 115/2007, Registro: 170846. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Abril de 2009. Diciembre de 2007.

— Tesis: P./J. 20/2014 (10a.). N° Registro: 2006224. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Abril de 2014.

Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
Introducción a la historia del Distrito Federal. s.f. Senado de la República,
LX Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2891/5.pdf>.

Senado de la República.

— Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 1 de diciembre de 2014. 2 de mayo de 2016.
http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAI_P.pdf.

The Voter Political Dictionary.

— Autarchy. s.f. 18 de octubre de 2012.
<http://www.thevoter.org/glossary.php?word=autarchy>.

— Autonomy. s.f. 18 de octubre de 2012.
<http://www.thevoter.org/glossary.php?word=autonomy>.

