

Estudio comparativo entre el Estado Federal Mexicano y el Estado “Unitario” Español

*MC. Iván Alfredo Montes Flores **

Sumario: Introducción. 1. Factores que influyeron en el federalismo mexicano. 2. Bases constitucionales. 3. Función legislativa. 4. Función ejecutiva. 5. Función judicial. 6. En materia de justicia constitucional. 7. En materia electoral. Conclusiones.

Resumen: De acuerdo con la Constitución, México es un estado federal. Por otra parte, España ha sido identificada como uno centralizado. Sin embargo, el diseño constitucional y legal expresa que tienen características similares. Incluso, sobre algunos temas, el sistema español es más flexible. Este ensayo analiza ambos estados en perspectiva comparada.

Palabras clave: Constitución, federalismo, competencia.

Abstract. According to the Constitution, Mexico is a federal State. On the other hand, Spain has been identified as a centralized one. Nevertheless, constitutional and legal design express that they have similar characteristics. Even, about some topics, Spanish system is more flexible. This essay analyzed both States in comparative perspective.

Key words: Constitution, federalism, competency.

INTRODUCCIÓN

El sistema federal mexicano ha sufrido numerosas variaciones a lo largo de la historia. Algunas reformas implican fortalecimiento de las entidades federativas, mientras que otras, parecería que tienden a centralizar las funciones estatales.

En el presente ensayo pretendemos contraponer las características de un Estado autocalificado como federal, a las de uno históricamente identificado como unitario. Estos son los casos de México y España.

Recordemos que los Estados modernos establecen sistemas de división de poderes o funciones. Esta división se presenta tanto en vertientes horizontales¹ como verticales.² Nuestro estudio comparativo se enfocará en la vertiente vertical prevaleciente en los países mencionados.

1. Factores que influyeron en el federalismo mexicano

Como consideración previa, debemos recordar que nuestras instituciones y forma de organización política cuentan con influencia

¹ Aquella que se presenta entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como Órganos Constitucionales Autónomos.

² Se presenta principalmente en Estados con descentralización política y es aquella que se refiere a la división de funciones entre los entes nacionales y locales.

de diversos modelos extranjeros. Entre ellos, podemos mencionar principalmente el español y el norteamericano.

La influencia de España se derivó principalmente de la Constitución de Cádiz. Recordemos que personajes como José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer fueron constituyentes en Cádiz y a su regreso a México formaron parte del congreso constituyente de 1824.³ Incluso, José María Serna de la Garza considera que las diputaciones provinciales previstas en la Constitución gaditana son el germen del sistema federal mexicano.⁴

Por su parte, Estados Unidos de América fue pionero en cuanto al federalismo moderno,⁵ una de sus principales justificaciones fue expuesta por Hamilton en un artículo publicado el 18 de diciembre de 1787 en el Correo de Nueva York, donde expresó la necesidad de una Constitución, al menos tan enérgica como la que se proponía en Estados Unidos para conservar la Unión. Documento que a la postre, sería el número vigésimo segundo que conformaría la obra “El Federalista”. En dicho artículo, Hamilton señaló que los principales propósitos a que debe responder la Unión, son: la defensa común de

³ Serna de la Garza, José María, “Influencia de la Constitución de Cádiz en México”, en Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José María (coords.), *Memoria del seminario internacional. Conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz*, México, UNAM-Senado de la República, 2013, pp. 324 y 325.

⁴ *Ibidem*, p. 327.

⁵ Nos referimos al federalismo “moderno”, debido a que desde mediados del siglo XVIII la experiencia histórica más importante de este tipo de sistema se encontraba en Suiza, integrada por Cantones. Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, 2ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 15.

sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre Estados; la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.⁶

La concretización de dichas ideas se reflejaron en la cuarta sección del artículo cuarto de la Constitución de los Estados Unidos de América, debido a que estableció la intervención federal para garantizar la forma republicana de gobierno y para proteger a los Estados de violencia interna. Dicho precepto establece:

“Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura)”.

Sin embargo, en la doctrina no existe consenso en relación con el origen norteamericano del federalismo mexicano. Además de esta posibilidad, se han expuesto dos interpretaciones. La primera, asegura que la forma federal fue una alternativa para unir lo que se estaba desunido al término de la lucha de independencia. La segunda, afirma que en la época prehispánica los pueblos de Anáhuac se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, existiendo una confederación de los estados de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan.⁷

⁶ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 92-93.

⁷ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 82.

Jorge Carpizo afirmó que el hecho determinante para la implementación del federalismo en México, fue que las provincias existentes en los primeros años de vida independiente exigieron este sistema, bajo amenaza de separarse del país si se establecía un régimen central.⁸

Lo cierto es que desde la Constitución de 1824 se creó un sistema federal en México, que sólo fue interrumpido por la Constitución centralista de 1836.⁹ Además de sufrir cierto desequilibrio con la supresión del Senado en 1857,¹⁰ cuya restauración se efectuó hasta 1874, bajo el gobierno de Lerdo de Tejada.

2. Bases constitucionales

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la conformación de un Estado Federal. A su vez, el

⁸*Ibidem*, p. 84.

⁹ Conocida como las Siete Leyes Constitucionales, en cuya ley séptima estableció la división territorial en Departamentos. Las Constituciones históricas de México pueden consultarse en el disco compacto complementario de la obra de Rabasa, Emilio O., *La evolución constitucional de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004. También Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3ª ed., México, Porrúa, 1967.

¹⁰ El artículo 51 de la Constitución de 1857 señaló que se depositaba el supremo poder legislativo en una asamblea, denominada Congreso de la Unión. Manuel González Oropeza ha opinado que el Senado fue suprimido con el objeto de lograr la hegemonía legislativa en: González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed., México, UNAM, 1987, p. 43.

124 establece un sistema residual de competencias,¹¹ donde las atribuciones no otorgadas expresamente a la federación se entenderán reservadas a los Estados. Por otra parte, el 116 detalla la conformación básica que debe cumplir la organización gubernamental local, señalando prohibiciones relativas y absolutas para las entidades federativas.¹²

El artículo 2º de la Constitución Española prevé la conformación de una patria común e indivisible, pero que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.¹³ Sin embargo, el artículo 145.1 prohíbe expresamente la conformación de una federación de Comunidades Autónomas, tanto en forma parcial como total.

En España no existe una regla residual estricta, lo que prevalece es la posibilidad de que las materias no atribuidas expresamente al Estado sean asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo

¹¹ El derecho comparado nos muestra diversas formas de distribución residual de competencias, entre ellas: Reservar a la federación las facultades no otorgadas expresamente a los Estados; y, reservar a los Estados las facultades no otorgadas expresamente a la federación. Los artículos 91 y 92 de la Constitución de Canadá, muestran dos listas de competencias expresas para la federación y las provincias, respectivamente.

¹² En los artículo 117 y 118, respectivamente.

¹³ Francisco Tomás y Valiente, considera que imperan los principios de limitación del historicismo jurídico, de diversidad en la diversidad, homogeneidad mínima, voluntariedad limitada y solidaridad. Tomás y Valiente, Francisco, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 54.

149.3, la no asunción de dichas atribuciones implica que prevalecerán las normas del Estado sobre las locales en caso de conflicto.

Si por el contrario, la Comunidad Autónoma asume las competencias, puede realizarlo de dos formas: asumir facultades exclusivas con plenitud en toda la materia; o, asumir facultades exclusivas específicas sobre determinados aspectos de una materia.¹⁴

Cabe precisar que inicialmente la Constitución sólo reconocía como entidades locales existentes al Municipio y las Provincias, mientras que las Comunidades Autónomas eran reconocidas como entidades locales indeterminadas, al no tener certeza de cuantas se conformarían de acuerdo con la decisión de las provincias, los territorios insulares, los Municipios y las Cortes Generales.¹⁵ La doctrina española ha clasificado las vías de acceso a la autonomía como: genérica, especial y extraordinaria.¹⁶

La vía de acceso genérica se encuentra regulada por el artículo 143, y es aquella que pueden ejercer las Provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; los territorios insulares; y, las provincias con entidad regional histórica. Los órganos que asumen la representación para el acceso son las diputaciones provinciales, los órganos interinsulares y los Municipios.

¹⁴ Balaguer Callejón, Francisco, "Competencias exclusivas", en Balaguer Callejón, Francisco (dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 23.

¹⁵ Artículo 143 de la Constitución Española.

¹⁶ Peces-Barba, Gregorio, *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, Fernando Torres Editor, 1981, pp. 177-201.

Estos últimos deben constituir por lo menos las dos terceras partes de los Municipios existentes en cada Provincia o territorio insular, y que representen por lo menos la mayoría del censo electoral.

De acuerdo con el artículo 151, en la vía especial se faculta a los mismos órganos que en la genérica. Sin embargo, deberá aprobarse por las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia, siempre que representen la mayoría del censo electoral. Además, se debe respaldar por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores provinciales mediante referéndum.

La vía excepcional se divide en dos vertientes, dependiendo de quién inicia el proceso autonómico: los iniciados por las corporaciones locales¹⁷ y los iniciados por las Cortes Generales.¹⁸ Los iniciados por las corporaciones locales, a su vez, presentan dos supuestos. El primero, cuando los mismos órganos de representación señalados por el artículo 143 solicitan la conformación de comunidad autónoma, pero su ámbito territorial no supera el de una provincia y, por ende, no reúnen los requisitos previstos por el primer párrafo de dicho artículo. El segundo, cuando los territorios que la solicitan no se encuentran integrados en la organización provincial.

La segunda vertiente implica la posibilidad de que las Cortes Generales sustituyan la iniciativa de las corporaciones locales. Todos los supuestos de la vía excepcional, deberán establecerse en ley orgánica y por motivos de interés nacional.

¹⁷ Artículo 144 incisos a) y b).

¹⁸ Artículo 144 inciso c).

Como podemos apreciar, en España el grado de autonomía que alcance una comunidad autónoma depende en gran medida de la decisión de las corporaciones locales que las conformen.¹⁹ En cambio, en México el techo de la autonomía de las entidades federativas se define en la Constitución general de forma rígida, y el número de Estados existentes se determina por el artículo 43.

Para efectos comparativos en la distribución territorial de México y España, podemos afirmar que las Comunidades Autónomas y los Municipios equivalen a los Estados y los Municipios, mientras que las provincias son esas entidades intermedias entre los municipios y las comunidades autónomas que prevé la constitución española y que prohíbe la fracción I del artículo 115 de la Constitución mexicana.

Una vez precisadas las formas de acceso a la autonomía y la organización territorial de los países que son nuestro objeto de estudio, procederemos a identificar algunas diferencias respecto de la descentralización política en relación con cada uno de los tres poderes tradicionales y funciones especializadas que conforman el gobierno nacional.

¹⁹ Esta forma de Estado resultó ante la imposibilidad de implementar un Estado federal no querida por la generalidad del pueblo, y la negativa de Cataluña de someterse a un Estado Unitario. Por ello, se optó por establecer el principio dispositivo en materia de acceso a la autonomía. García Roca, Javier, “El riesgo de la generalización de asimetrías en las reformas estatutarias”, en Ortega Álvarez, Luis (dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 88.

3. Función legislativa

En España las Cortes Generales se conforman por el Congreso de los Diputados y el Senado. A su vez, el artículo 148.1.1 faculta a las Comunidades Autónomas para organizar su autogobierno. Con base en dichas facultades, los Estatutos de Autonomía denominan a sus órganos legislativos y sistematizan las facultades normativas que les son conferidas. A manera de ejemplo, encontramos las Cortes de Castilla y León, cuyas atribuciones se detallan en el artículo 24 de su Estatuto de Autonomía.

En México, el Congreso de la Unión se conforma por la Cámara de Diputados y la de Senadores. Cada entidad federativa cuenta con facultades para expedir su propia Constitución,²⁰ misma que debe observar los lineamientos básicos establecidos principalmente en los artículos 116 y 122. Así encontramos Cámaras de Diputados en los treinta y un Estados y una Asamblea Legislativa en el Distrito Federal.²¹

Tanto en México como en España existen atribuciones legislativas exclusivas de los entes nacionales y atribuciones

²⁰ En el caso de la Ciudad de México (antes Distrito Federal), su norma básica se denominaba Estatuto de Gobierno. Hoy se ha convocado a un Congreso Constituyente para crear una Constitución.

²¹ Anterior a la reforma. La nueva Constitución de la Ciudad de México definirá el diseño institucional.

enunciativas para los entes locales;²² sin embargo, varían las características de las normas que armonizan las competencias. En España se dictan leyes marco (base desarrollo) y leyes orgánicas. En México se regulan por leyes generales en aquellas materias coincidentes.²³

Para la aprobación, reforma o derogación de ley orgánica en España, se requiere su aprobación por mayoría absoluta del Congreso.²⁴ Para aprobación, reforma o derogación de ley general en México sólo se requiere mayoría simple de los miembros presentes.

Ahora bien, con base en lo anterior podemos preguntarnos, ¿Donde es más flexible la trasferencia de atribuciones entre los entes nacionales y locales?

En España dicha transferencia puede ocurrir por ley orgánica que requiere mayoría absoluta del Congreso. En México, las atribuciones en materias coincidentes pueden variar por aprobación de mayoría simple de los miembros presentes del Congreso.

Sin embargo, debemos precisar que en España las Cortes Generales pueden transferir a los entes locales facultades estatales que

²² Que como ya mencionamos, pueden convertirse en facultades exclusivas. Si así lo establece el Estatuto de Autonomía.

²³ Se denominan coincidentes a aquellas materias respecto de las cuales tanto los entes nacionales como locales pueden legislar, pero existe una norma que distribuye las competencias entre ellos. A manera de ejemplo en México, podemos mencionar las leyes Generales en materia de salud, educación, electoral, entre otras. Cabe precisar que la jurisprudencia mexicana ha denominado a estas facultades como concurrentes, aun cuando en la tradición alemana éstas representan características distintas.

²⁴ Por lo menos la mitad más uno de sus integrantes.

sean susceptibles de transferencia. En México, por el contrario, si no se trata de una materia coincidente, para transferir una facultad federal a los Estados o viceversa, se requiere reforma a la Constitución nacional, con todo el procedimiento que ello implica.²⁵

Por tanto, la flexibilidad o no de la transferencia de atribuciones legislativas de los entes nacionales a los entes locales en ambos países depende de la materia de que se trate, pero en términos generales, resulta de mayor flexibilidad el sistema español.

Para efectos prácticos, podemos asemejar las leyes marco (base desarrollo) a las leyes generales, debido a que versan sobre materias coincidentes o compartidas.²⁶ Por otra parte, para cumplir con el objeto de las leyes orgánicas españolas, en México es necesaria una reforma a la constitución nacional.

4. Función ejecutiva

En España el poder ejecutivo nacional se divide en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.²⁷ El Jefe de Estado es el Rey, la máxima autoridad

²⁵ Se requiere aprobación del Congreso de la Unión por mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes, además la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.

²⁶ Ortega Álvarez, Luis, "Competencias compartidas. Bases-desarrollo", en Balaguer Callejón, Luis... *Op. Cit.*, p. 36.

²⁷ Característica propia del sistema parlamentario. El Jefe de Estado tiene facultades de representación y protocolo, mientras que el Jefe de Gobierno conduce la administración. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 40.

del gobierno es el Presidente. Las Comunidades Autónomas cuentan con facultades para establecer su forma de organización administrativa, así como para denominar a su máxima autoridad ejecutiva. Como ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León existe un Presidente de la Junta, mismo que es nombrado por las Cortes locales.

En México el ejecutivo es unipersonal, se deposita en el Presidente de la república, quien realiza funciones de Jefe de Estado y de Gobierno.²⁸ Cada Estado cuenta con un gobernador electo en forma directa por los ciudadanos.²⁹

Esta distinción entre la vía de acceso al cargo de los titulares del Ejecutivo local, no se deriva de las formas de Estado, sino de los sistemas de gobierno. Es decir, mientras en los sistemas presidenciales normalmente se elige al titular del Ejecutivo mediante el voto directo, en los sistemas parlamentarios el jefe de gobierno es elegido por el Legislativo.

Desde el punto de vista constitucional, en ninguno de los dos casos existe una subordinación de los gobiernos locales respecto del gobierno nacional, lo que impera es el principio de autoridad competente.

²⁸ Jorge Carpizo consideraba que en forma adicional, el Presidente de la República Mexicana ejercía facultades metaconstitucionales. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14 ed., México, Siglo XXI editores, 1998, pp. 190-199.

²⁹ En el caso del Distrito Federal se denominaba Jefe de Gobierno. Hoy la Ciudad de México tiene naturaleza distinta.

Considero que tanto en México como en España la función ejecutiva local es similar, debido a que corresponde a los gobiernos locales la implementación de políticas públicas tendientes a aplicar las normas expedidas por los respectivos legislativos. Es decir, en ambos casos las funciones primordiales son administrar y ejecutar en relación con facultades no otorgadas expresamente a la federación, o bien, que impliquen facultades coincidentes o compartidas.

5. Función judicial

En España, el Poder Judicial se ejerce por el Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas y Jueces. Todos ellos regulados por la Ley Orgánica del Poder Judicial.³⁰

En México, existe una Suprema Corte de Justicia de la Nación como cúspide del Poder Judicial de la Federación y tribunales superiores de justicia como máximos entes judiciales de los Estados. Cada uno de ellos regido por su propia ley orgánica. Lo anterior aparenta una independencia de los tribunales locales respecto de los federales, sin embargo éstos pueden revisar las resoluciones de aquellos y modificarlas. Por otra parte, cuentan con facultades para sancionar a los funcionarios locales y, en casos extremos, ordenar su destitución.³¹ Lo anterior implica que la última palabra en la

³⁰ Es una Ley Orgánica nacional, que regula también la estructura y funcionamiento de los Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas.

³¹ Tal como lo establece el artículo 107 de la Constitución Federal.

aplicación de normas, incluso de carácter local, la tiene el Poder Judicial de la Federación.

Desde el siglo XIX, se ha debatido la posible vulneración al federalismo con la procedencia del amparo respecto de resoluciones judiciales locales. El artículo 8º del capítulo II de la Ley de la Materia de 1869, establecía que el juicio de amparo era improcedente en asuntos judiciales.³² Dicha ley sustituía a la ley de amparo de 1861 y fue publicada en el Diario Oficial el 20 de enero de 1869, su nombre oficial fue “Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución”, conocida también como Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo. La propuesta fue presentada por el titular del ministerio de justicia en el gabinete del presidente Benito Juárez, Ignacio Mariscal.³³ Desde el proceso legislativo fue controvertido el contenido de dicho precepto, Incluso la propuesta inicial presentada por la comisión era que el amparo procediera contra asuntos judiciales, pero dicha propuesta tuvo que modificarse debido a la inconformidad de los miembros del Congreso.

Quienes apoyaban la improcedencia del amparo en asuntos judiciales, argumentaban, entre otras cosas, lo siguiente:

³² El texto completo de esta ley se encuentra en Dublan, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Edición Oficial, 1878, T. X, pp. 521-525.

³³ Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Los sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, pp. 251-252.

- La Constitución no obliga a admitir el amparo contra asuntos judiciales.
- La procedencia de este recurso quita el carácter de sentencia ejecutoriada a las que emiten todos los tribunales, al hacerlas susceptibles de revisión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El amparo retardará aún más la de por sí lenta administración de justicia.
- Si se admite la procedencia del amparo en asuntos judiciales, se atentará contra la estructura federal del Estado, ya que se afectará la soberanía local al pretender que un órgano federal, pueda revocar resoluciones de los órganos locales.
- El artículo 126 constitucional,³⁴ obliga a todos los jueces locales a observar la Constitución, no reserva dicha atribución a los tribunales federales.

Por el contrario, diversos diputados argumentaban:

- La interpretación constitucional realizada por los tribunales locales no es conveniente.

³⁴ El artículo 133 de la Constitución de 1917, es prácticamente una reproducción del artículo 126 de la Constitución de 1857, mismo que a su vez fue inspirado en el artículo 6° de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América. El artículo 126 de la Constitución de 1857 establecía: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso; serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

- La garantía de la exacta aplicación de la ley consagrada por el artículo 14 constitucional implica la posibilidad de que los afectados acudan a los tribunales federales a reclamar su observancia.
- Establecer que el amparo no procede contra asuntos judiciales es inconstitucional.

Finalmente, el texto quedó en los términos propuestos por la comisión: “Artículo 8°. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. A favor de dicho precepto votaron 64 miembros, mientras que en contra sólo 44.³⁵

Como consecuencia de esta regulación, se originó una fuerte pugna entre el Poder Legislativo y el Judicial, que a la postre permitió la procedencia del amparo judicial.³⁶

Existen estudios recientes que aseguran que, por lo menos desde el punto de vista cuantitativo, el amparo judicial no menoscaba la

³⁵ La discusión respecto a este artículo fue amplia, para ver las posturas de los participantes en el debate, consultarse Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, México, UNAM, 1987, pp. 179-272.

³⁶ Dicha pugna fue originada por el caso del “Amparo Miguel Vega”. Aun cuando José Antonio Caballero considera que dicho acto reclamado, a pesar de estar expresado en una sentencia y provenir de una autoridad judicial, no necesariamente se trataba de un negocio judicial. Considera que podría encuadrarse mejor como un acto administrativo. A su vez, afirma que el acto reclamado es un acto que castiga a un funcionario judicial por el mal ejercicio de la función que tiene encomendada. En ese sentido, no es un acto jurisdiccional y consecuentemente pudo no haber sido considerado como un negocio judicial. Caballero Juárez, José Antonio, “La Codificación y el federalismo judicial”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, volumen XIV, pp. 26-27. Sin embargo, constituyó un importante factor para la apertura del amparo judicial.

autonomía de las jurisdicciones locales, debido a que el porcentaje de sentencias impugnadas mediante el juicio de amparo es sumamente inferior al de sentencias no recurridas, donde la decisión de los jueces locales queda firme.³⁷

Al respecto, José María Serna de la Garza no cree que existan razones teóricas o de técnica jurídica que hagan incompatible el juicio amparo con el sistema federal mexicano.³⁸

Sin embargo, esa injerencia de la federación en los asuntos judiciales locales va cada día en aumento. El ejemplo más reciente es la implementación del nuevo sistema de justicia penal, donde un Código Nacional regula la actuación de los tribunales estatales.

6. En materia de justicia constitucional

En esta materia encontramos una distinción substancial, mientras en España existe un sistema de control constitucional concentrado, en México encontramos un sistema mixto que cada vez adquiere mayores matices de control difuso al estilo americano.

En España funciona un tribunal constitucional en sentido formal, es decir, una jurisdicción constitucional independiente de los tres

³⁷ Bustillos, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 62 y 81.

³⁸ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 356 y 357.

poderes tradicionales que resuelve todos los conflictos constitucionales.³⁹

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación actúa como tribunal constitucional y a su vez como máximo órgano del Poder Judicial. Por otra parte, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito resuelven los juicios de amparo. Aunado a lo anterior, todos los jueces ordinarios se encuentran facultados para inaplicar una norma legal que considere contraria a la constitución y a los convenios internacionales en materia de derechos humanos.

Tanto en México como en España, los conflictos competenciales entre órganos nacionales y locales son resueltos por el tribunal Constitucional en sentido material.⁴⁰

La diferencia entre estas dos naciones se acentúa si apreciamos que en México existen sistemas de justicia constitucional local, para efecto de garantizar la supremacía de la Constitución en sede estatal.

³⁹ Héctor Fix-Zamudio distingue entre tribunales constitucionales en sentido formal y en sentido material. Un tribunal es constitucional en sentido formal cuando además de decidir los conflictos constitucionales se ubica fuera del ámbito de los tres poderes tradicionales, es decir, cuando se trata de un órgano constitucional autónomo. En cambio, si cuenta con las mismas facultades que el anterior, pero se ubica dentro del Poder Judicial se trata de un tribunal constitucional en sentido material. Por otra parte, Louis Favoreu, afirmaba que un órgano que resuelve los conflictos constitucionales pero se encuentra dentro de la estructura del Poder Judicial no es un tribunal constitucional. Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.

⁴⁰ En España denominados Conflictos de Competencia y en México Controversias Constitucionales.

Así encontramos sistemas como el de Veracruz, Chiapas, Tlaxcala, Coahuila, Nayarit, Estado de México, entre otros.⁴¹

Lo anterior nos muestra que mientras en España sólo existen medios de control constitucional nacionales, en México existen nacionales y locales.

En España el Tribunal Constitucional conoce de Recursos de Inconstitucionalidad, Cuestión de Inconstitucionalidad, Recursos y Cuestiones contra las Normas Forales Vascas, Recursos de Amparo, Conflictos de Competencia, entre otros.

La Constitución federal mexicana prevé la existencia de Acciones de Inconstitucionalidad, Controversias Constitucionales y Juicio de Amparo. Sin embargo, diversas Constituciones locales establecen acciones contra la omisión legislativa, Control Previo de la Constitucionalidad, Cuestión de Inconstitucionalidad y juicios para la protección de derechos humanos de fuente local.

⁴¹ Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, 409 pp.; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Derecho procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-2003)", en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, pp. 457-482.

7. En materia electoral

La función especializada que justifica la existencia de organismos constitucionales autónomos en materia electoral, ha sufrido ciertos cambios normativos que aparentan vulneraciones al sistema federal mexicano. Anteriormente, el Congreso de la Unión expedía un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. A su vez, cada legislatura emitía su propia normativa electoral local.

Sin embargo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, han creado un modelo nacional que pareciera una restricción a la autonomía de los Estados para organizar sus propias elecciones.

Entre los cambios más trascendentes encontramos que los integrantes de los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales en materia electoral son nombrados, sancionados o removidos, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; Ciertas funciones son ejercidas de manera exclusiva por las autoridades nacionales, aun cuando se relacionen con procesos

locales;⁴² y, las atribuciones especiales otorgadas al Instituto Nacional.⁴³

Cada entidad federativa cuenta con facultades para emitir su propia normativa electoral, pero siempre observando los lineamientos establecidos por las leyes generales. Para crear dicho modelo nacional fue necesaria una reforma constitucional,⁴⁴ sin embargo para delimitar competencias sobre aspectos particulares de la materia, fue suficiente la aprobación de la mayoría de los miembros presentes de las cámaras del Congreso de la Unión, al emitir o reformar las leyes generales.

En España las bases nacionales de la función electoral se regulan por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Esta ley también sirve de marco para la actuación de las legislaturas locales al expedir normas en la materia.⁴⁵

De acuerdo con el artículo octavo, la función electoral se ejerce por las Juntas Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales.

En un apartado denominado “Disposiciones adicionales”, la ley general dispone los aspectos que no pueden variar las legislaciones de

⁴² Entre ellas encontramos la aprobación de la geografía electoral, la administración de acceso a tiempos en radio y televisión y la fiscalización a partidos políticos.

⁴³ Atracción, delegación y asunción.

⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

⁴⁵ El preámbulo de la Ley, al referirse al contenido del título primero señala que “La regulación contenida en este Título es, sin duda, el núcleo central de la Ley, punto de referencia del resto de su contenido y presupuesto de la actuación legislativa de las Comunidades Autónomas”.

las Comunidades Autónomas y el ámbito de acción de las asambleas legislativas locales para la organización de sus elecciones.

Lo anterior nos muestra que, por lo menos en cuanto a la forma, la descentralización española en materia electoral es similar a la mexicana, al existir un sistema nacional, que a su vez sirve de marco para los sistemas locales.

Esto no implica que puedan considerarse similares ambos modelos en cuanto al fondo, puesto que existen diferencias substanciales. Entre ellas, podemos mencionar el procedimiento de designación de los integrantes de los órganos electorales locales. En España los miembros de la Junta Central no nombran a los miembros de las Juntas de las Comunidades Autónomas. Como ejemplo, encontramos la Junta Electoral de Castilla y León, que se compone por cuatro vocales Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, designados mediante insaculación, además de tres vocales catedráticos o profesores titulares en ciertas áreas del conocimiento, nombrados por las Cortes locales.⁴⁶ Otra distinción importante se relaciona con las formulas o métodos aplicables para la asignación de curules en los sistemas electorales de representación proporcional, mientras en México se aplica la fórmula de proporcionalidad pura, en España la D'Hondt.⁴⁷

⁴⁶ Así lo establece el artículo octavo de la Ley Electoral de Castilla y León.

⁴⁷ Una explicación didáctica sobre sistemas electorales se encuentra en Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, 4ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 9-24.

Conclusiones

1. En México prevalece una regla residual estricta de distribución de competencias, mientras en España opera el principio dispositivo.
2. El número y denominación de entidades locales en España es indeterminado, mientras que en México lo determina la propia Constitución.
3. Existe mayor flexibilidad para ampliar el grado de autonomía de las entidades locales en España.
4. En materia de descentralización del Poder ejecutivo presentan características similares.
5. En materia judicial, el sistema mexicano aparenta mayor descentralización, pero la última decisión siempre será dictada por el Poder Judicial de la Federación.
6. En España la Justicia constitucional se encuentra concentrada, mientras que en México prevalece un sistema mixto.
7. En materia de organización electoral, existe una similitud en la forma, pero distinciones substanciales en el fondo.

Referencias bibliográficas

- Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- Balaguer Callejón, Francisco, “Competencias exclusivas”, en Balaguer Callejón, Francisco (dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.
- Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, México, UNAM, 1987.
- Bustillos, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- Caballero Juárez, José Antonio, “La Codificación y el federalismo judicial”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, volumen XIV.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14 ed., México, Siglo XXI editores, 1998.
- Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003.
- Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Dublan, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Edición Oficial, t. X, 1878.

- Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-2003)”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2004.
- García Roca, Javier, “El riesgo de la generalización de asimetrías en las reformas estatutarias”, en Ortega Álvarez, Luis (dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed., México, UNAM, 1987.
- Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, 2ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- Hamilton, Alexander, MADISON, James y JAY, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Magallón IBARRA, Jorge Mario, *Los sonidos y el silencio de la Jurisprudencia mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Peces-Barba, Gregorio, *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, Fernando Torres Editor, 1981.
- Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- Serna de la Garza, José María, “Influencia de la Constitución de Cádiz en México”, en Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José María

(coords.), Memoria del seminario internacional. Conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz, México, UNAM, Senado de la República, 2013.

Rabasa, Emilio O., *La evolución constitucional de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3ª ed., México, Porrúa, 1967.

Tomás y Valiente, Francisco, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988.

Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, 4ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001.

Legislación

Constitución de Canadá.

Constitución Española de 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos de Norte América.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Electoral de Castilla y León.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España.