



**ACADEMIA MEXICANA DE JURISPRUDENCIA
Y LEGISLACIÓN A.C.**

TIEMPO DE IMAGINAR UN NUEVO FEDERALISMO

Raúl ARROYO

Señor presidente,
señoras y señores académicos,
queridas amigas y amigos.

Mi primera palabra en esta sesión solemne es ¡gracias!

Gracias a la **Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación** por considerarme merecedor de ocupar uno de sus sitiales. Es una distinción que, desde luego, me comprometo a honrar con dignidad y trabajo.

Decidí desde temprana edad por el derecho como disciplina intelectual para realizar mi vida, obviamente estaba lejos de comprender en toda su valía y trascendencia el ejercicio profesional de la abogacía; tampoco advertía entonces las múltiples posibilidades de su desempeño, mucho menos, el compromiso social que conlleva. Solo alcanzaba a imaginarme licenciado.

Transcurrido el aprendizaje en el aula y obtenido el título, después de transitar por la docencia, el servicio público, el litigio, el gobierno

universitario, la justicia electoral, la defensa de los derechos humanos, la procuración de justicia, la colegiación gremial, el espacio académico de la historia y la lengua, y próximo a concluir el ejercicio de la judicatura; con un valioso cargamento de experiencias, incluidos los desaciertos, yerros, aprendizajes y valiosos acompañamientos, hoy aspiro a ser jurista.

Empeñado en alcanzar esa condición, esta pertenencia a la **Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación** me da la enorme, invaluable posibilidad de aprender de la sapiencia jurídica que aquí confluye, de acceder directamente a una diversidad de criterios y experiencias, donde la ecuanimidad y sabiduría de la madurez y los ánimos innovadores de la membresía más joven, se imbrican para generar más y mejor conocimiento, aportar nuevas ideas, discutir teorías y conceptos, extender horizontes, sembrar dudas y construir respuestas que alimenten y lleven a mejores leyes y propuestas jurídicas dirigidas a fortalecer el Estado democrático de derecho, al que debemos aspirar permanentemente.

Mi agradecimiento especial para su presidente **don Francisco Javier Gaxiola** por su confianza, cordialidad y amable trato.

Rubrico mi compromiso de sumarme plenamente a la Academia, a su proyecto y convocatoria, de aportar al debate en el claustro, con la visión regional de mi origen y la más amplia que el derecho me ha nutrido.

Por ello, mi primera aportación es este discurso de ingreso relativo a una condición constitucional que por convicción he defendido, aun cuando una y otra vez he sentido la impotencia frente a su deterioro: el sistema federal mexicano.

Por esa razón también, mucho me distingue que haya aceptado darle respuesta un personaje de referencia nacional y similares raíces provincianas.

Si de federalismo hablaré, quién mejor que un jurista egresado de una universidad pública estatal y posgraduado en la Nacional, alcalde, gobernador, legislador en ambas cámaras del Congreso de la Unión, académico docente e investigador, autor de libros y ensayos, estudioso de nuestro federalismo, para responderlo y criticarlo.

Personalmente tengo otra razón por la que mucho valoro la amabilidad de su respuesta: **don César Camacho Quiroz**, es oriundo, como es bien sabido, del Estado de México, entidad de la que hace 166 años, en 1869, se desprendió una porción de su vastísimo territorio para conformar una nueva entidad federativa, –aquella de mi nacencia y orígenes familiares - que, desde entonces, por llevar el nombre del Padre de la Patria nos dio el gentilicio de hidalguenses y la aspiración de hidalguía.

Me enorgullece también otra grata coincidencia que más me obliga a estar a la altura histórica de esta casa: por el paso de **don Carlos Sánchez Mejorada y Velasco** a la categoría de miembro vitalicio, ocuparé el sillón número 19.

De esa suerte sustituiré en ese sitio a un profesional perteneciente a una luenga estirpe de abogados hidalguenses, iniciada por **don Carlos Sánchez Mejorada y Jiménez**, a finales del siglo XIX, a quien han seguido cuatro generaciones dedicadas al derecho minero, desde principios del siglo XX, iniciadas por don **Carlos Sánchez Mejorada y Domínguez**, en Pachuca y luego asentada en esta

capital, continuada con **don Carlos Antonio Sánchez Mejorada y Rodríguez**, y, hasta el día de hoy, por el propio licenciado **Sánchez Mejorada y Velasco**.

Doble honor entonces dar continuidad a esa presencia hidalguense, que también tuvo esta casa en la persona del licenciado Alberto Casamadrid Cravioto hacia la tercera década del siglo pasado.

Me esforzaré para hacerlo con la misma prestancia.

Inicio ahora esta andadura con una afirmación: el sistema federal mexicano está resquebrajado y nuestro federalismo es una ficción constitucional.

La fundo en un cúmulo de estudios producidos desde mediados del siglo pasado por expertas y expertos constitucionalistas, que se fue particularizando en aspectos específicos del modelo constitucional. El federalismo fiscal ha sido, desde entonces, el más recurrente.

Abundan y se siguen produciendo los análisis en sus vertientes judicial, electoral, de salud, de prácticas democráticas, con perspectiva de derecho comparado, en relación con el presidencialismo, el municipio libre, las relaciones internacionales y la protección de los derechos humanos; la seguridad y la educación públicas, la persecución de los delitos y el ejercicio del Ministerio Público, el control constitucional local, el desarrollo municipal, y actualmente el federalismo digital.

También los hay que abordan sus aspectos teóricos, trayectoria histórica y las perspectivas de su viabilidad. Se suman la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia, de manera relevante la generada después de la introducción de las controversias

constitucionales en la norma suprema, con la reforma de 1994, que dio paso a nuevos equilibrios en la relación de la triada Federación - entidades federativas - municipios.

No es el caso insistir en el estudio sistemático, racional y calificado del funcionamiento federal desde hace doscientos años.

Frente aquella abundante y calificada explicación técnica, crítica y propositiva, están los hechos, la realidad pura y dura que a fuer de su evolución cotidiana pervirtió la visión de los padres de la Constitución de 1824, notablemente Miguel Ramos Arizpe, y otros ilustres pensadores y políticos como Valentín Gómez Farías.

El recuento sería robusto; solo citaré algunos recientes para ilustrar mi tesis:

Hace cincuenta años se aplicó por última vez – eso espero – la facultad del Senado de la República de declarar desaparecidos los poderes de un estado de la República. Fue en Hidalgo, el 29 de abril de 1975, cuando la maquinaria política del gobierno federal se puso en marcha para resolver una afrenta local.

No fue, sin embargo, para zanjar un vacío de poder, que ese es el sentido primigenio de la facultad constitucional, sino dejar bien sentado que nadie había en este país por encima de la voluntad presidencial. Fue la determinación del Presidente en respuesta a la afrenta personal de un gobernador, pasando por encima del principio federalista.

No fue el único caso, solo en ese año hubo dos, el otro en el estado de Guerrero, por cierto, el segundo en su historia con una distancia de apenas una década, pues el anterior había sido en 1961.

Desde 1885 cuando por primera vez se produjo en Nuevo León, la desaparición de poderes se aplicó en 48 ocasiones.

Después de que el presidente José López Portillo promovió la expedición de una ley reglamentaria de esa facultad de la Cámara de Senadores, cayó en desuso, sustituida por procedimientos menos elaborados para resolver las animadversiones políticas de la presidencia con los gobernadores incómodos. Simplemente el prurito jurídico se sustituyó por la orden directa, la negociación y la amenaza.

Aunque, hay que decirlo, la astucia política provinciana logró en algún caso, evadir la decisión presidencial.

Para ilustrar la permeabilidad de las prácticas centralistas en los años recientes citaré dos ejemplos vigentes, nítidos, del alejamiento de las fuerzas políticas del proyecto federal de la nación al grado del desconocimiento de las notables diferencias locales que lo sustentaron desde su origen, aun antes de la independencia.

Al surgimiento de la justicia electoral en nuestro país, las entidades federativas decidieron su organización conforme a su propia perspectiva y posibilidades económicas. No se estableció un formato único, hubo estados que optaron por tribunales administrativos con facultades jurisdiccionales en la materia, otros los sumaron al poder judicial creando salas especiales en los tribunales superiores de justicia, algunos otros establecieron tribunales especializados integrados al poder judicial. Así funcionaron bien.

La reforma electoral de 2007 organizó un absurdo condicionamiento de los tiempos de campañas de candidaturas y partidos, limitando a

noventa días su temporalidad, sin considerar algo irremediable: la extensión y posibilidades de comunicación en los respectivos territorios estatales, como si fuera lo mismo recorrer los kilómetros cuadrados de Chihuahua que los de Tlaxcala.

Mismo despropósito se cometió al empatar elecciones municipales, locales y federales en todo el territorio, a las que ahora se añadirán las judiciales, siendo que cada una de ellas tiene peculiaridades propias al unificarlas en el calendario electoral, evidentemente todas se contaminan.

La siguiente reforma constitucional de materia electoral diseñada conforme al Pacto por México, en 2012 fue más lejos: giró hacia el establecimiento de una independencia de los tribunales electorales locales, no así del federal, rompiendo el principio de unicidad para la impartición de justicia local.

Y peor: trasladó la facultad de nombrar magistrados y consejeros de los órganos administrativos autónomos locales, de los congresos de los estados al Instituto Nacional Electoral y al Senado de la República, respectivamente, con el argumento de salvarlos de influencias locales, las que, en todo caso, solo se mudaron a la cámara del Congreso de la Unión y al INE.

Fue considerar menores de edad a las legislaturas locales, incapaces de ejercer esa facultad de impacto directo en los procesos electorales estatales y municipales

El abuso de esa fórmula permitió la prolongada ausencia de magistradas y magistrados en los tribunales locales, en demérito de

la calidad de la democracia regional al obligar sustituciones prácticas, pero finalmente contrarias a la teleología de la norma.

La decretada autonomía para el Ministerio Público ejemplifica también el error de suponer que en las entidades federativas los diseños federales operan con precisión automática. Esa aspiración resultó fallida: los ejecutivos locales simple y sencillamente acataron la disposición, pero no la cumplieron, sumando así otra gran farsa a lo largo y ancho del país.

Lo más cercano es la reforma judicial por la cual se decretó la demolición de los poderes judiciales locales, mediante el cese irreductible de juzgadoras y juzgadores con una pobre justificación en la exposición de motivos.

La inminente reforma electoral probablemente cierre este capítulo desapareciendo los órganos locales para centralizar las funciones administrativas y jurisdiccionales en organismos nacionales, con el criterio básico de que son innecesarios. De concretarse, arribaremos a la aplicación de un modelo evidentemente centralista, contrario al diseño constitucional. Una reforma constitucional inconstitucional.

En comparación, tenemos también diseños con perspectiva federalista, cito un par: el mando coordinado de las fuerzas federales con las policías locales, y el reciente modelo de un bachillerato único con enfoque regional. Ambas demuestran la posibilidad de empatar proyectos nacionales con necesidades particulares de cada región del país.

Propongo focalizar dos causas de esa disfuncionalidad que ahora caracteriza nuestro sistema federal:

Una: el presidencialismo mexicano rebasó el diseño de la división de poderes. Históricamente la presidencia de la república fue alimentando su preeminencia frente a los poderes Legislativo y Judicial. Los ejemplos son bien conocidos: los hay en el siglo XIX, en el XX y en el XXI.

Así también, invadió los espacios de decisión local, primero por la fuerza de las armas, por el acuerdo con los cacicazgos y liderazgos locales para lograr la gobernabilidad en la posrevolución y, por la vía de un partido oficial hasta la alternancia del año 2000.

El reparto discrecional de recursos de la hacienda federal fue el mejor mecanismo para mantener ese control desde el centro, con ello poco a poco se pervirtió la observancia del sistema federal.

La reforma de 1994 al Poder Judicial que introdujo la figura de las controversias constitucionales fue un quiebre importante al posibilitar a estados y municipios combatir, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las decisiones del poder central.

Lo que no se detuvo fue el, ya para entonces normalizado, avance de las prácticas centralistas que, además, se reprodujeron en el ejercicio de los gobiernos locales creando una cultura donde el modelo federalista solo quedó para los discursos conmemorativos.

En ese contexto hubo una consecuencia mayúscula: la representación del Pacto Federal en el Senado se fue desdibujando, más a partir del establecimiento, para su integración, del sistema electoral de representación proporcional. Se alteró el diseño original de dos escaños por entidad federativa, pues con los mecanismos de acceso a la cámara por primera minoría y lista nacional, puede haber

entidades federativas con más de tres espacios, así como senadoras y senadores sin representación de una.

En la actualidad las y los senadores votan normas legales y constitucionales con disposiciones notoriamente antifederalistas, sin defensa alguna del principio federalista, sin siquiera cuestionarse los posibles efectos en sus respectivos ámbitos de su representación.

La otra causa es una falta de identidad regional suficiente para contener el avasallamiento centralista y defender el derecho constitucional a la autodeterminación de la vida interna. Es un fenómeno de impacto proporcional a la distancia territorial del centro político del país.

La cercanía geográfica a la gran capital de la república produjo una cómoda dependencia en la vida cotidiana en las entidades más próximas, para solventar sus necesidades, diferenciada conforme la lejanía y el medio, forzaban a crear soluciones propias. La mitad norte del país lo confirma con su desarrollo.

De ahí la proclividad a homogenizar al país dotándolo de instituciones nacionales con facultades invasivas a la determinación local, leyes generales, códigos igualmente nacionales que desconocen y atentan contra las condiciones geográficas, económicas, políticas, culturales de cada región, acercándonos cada día más a un formato de Estado unitario, sin el reparo local, el gubernamental, ni el de la ciudadanía.

La ausencia de cultura federalista se muestra sin disimulo cuando las legislaturas locales aprueban casi en automático –salvo honrosas excepciones- las reformas constitucionales aprobadas por el

Congreso General, renunciando a su responsabilidad de ejercer el Poder Constituyente Revisor; y cuando, por el mismo proceso, adoptan reformas espejo para sus ordenamientos locales, replicando los diseños orgánicos decididos para instituciones y procedimientos federales.

La erosión más directa la padece el municipio libre, a golpe de soluciones que produjeron una dependencia mayúscula ya ni siquiera de los gobiernos estatales, sino de la Federación.

El caso más notorio es la comodidad de solicitar el auxilio de la Guardia Nacional para atención de la seguridad pública municipal, eludiendo la responsabilidad constitucional del ayuntamiento de asumirla. Obvio, resulta más fácil que la tesorería del estado pague, que trabajar en la construcción de una fuerza policial propia.

Y algo más irresponsable y preocupante: la incapacidad de defender los derechos humanos de las agresiones al medio ambiente, el patrimonio cultural, la organización social de las comunidades cuando la Federación decide edificar en los espacios territoriales municipales, sean o no patrimonio federal, las obras que determina de importancia nacional.

Un ejemplo es suficiente para mostrar los efectos de esa añeja práctica: hace cincuenta años se establecieron en Tula, a menos de cien kilómetros de este sitio, una refinería y una termoeléctrica. El espejismo de la llegada del progreso transformador invadió al estado de Hidalgo con la falsa esperanza de una modificación sustancial en la región que así detonaría su desarrollo.

Hoy Tula es la región más contaminada del continente en aire, tierra y agua, a lo que debe sumarse la grave descomposición del tejido social.

Somos las y los hidalguenses víctimas culpables de esa tragedia, igual que lo fue el gobierno de Hidalgo cuando en el Porfiriato toleró impasible, la llegada de las aguas negras del drenaje de la Ciudad de México al Valle del Mezquital.

ACADEMIA MEXICANA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN A.C.

Señoras y señores académicos:

La médula histórica de nuestro federalismo está expresada en una docena de palabras del artículo 40 constitucional: **Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.**

Es precepto que no se cumple, el incumplimiento ya ni siquiera es fingido. Simplemente no importa. El concepto de Pacto Federal fundado en la diversidad de las provincias virreinales, está prácticamente anulado. Me entusiasmaría escuchar argumentos o cuando menos justificaciones contrarias a mi afirmación.

Mi conclusión es muy elemental: si aceptamos que nuestro sistema federal es disfuncional frente al régimen presidencialista, tenemos dos alternativas, la más cómoda es mantenernos en la simulación hasta dar el paso a la constitucionalización de un Estado unitario, centralista.

Y la más complicada: reflexionar acerca de todos los ángulos del sistema federal que nos rige, hacerlo desde todos los miradores, con todas las visiones de futuro; de lo teórico a lo palpable, desde el centro a la periferia y viceversa.

Nos ha tocado vivir una etapa de profundas transformaciones, mundiales y nacionales, donde lo inimaginable sí sucede.

Las generaciones de hoy estamos obligadas a entender, a explicarnos el momento que vivimos. Lo peor que nos puede pasar es ignorar el cambio que nos envuelve.

Tengo el convencimiento de que esa responsabilidad es mucho más comprometida para la abogacía, y que es en espacios de reflexión como esta Academia donde hay condiciones propicias para debatir combinando estudio y experiencia, sin el rigor de la investigación científica, sí con seriedad y compromiso; sin la pasión de la discusión parlamentaria, sino con ecuanimidad e inteligencia.

Entre más diferencias de opinión se presenten, deberá tener mayor altura la discusión y pertinencia nuestras propuestas.

Les invito a reflexionar sobre la necesidad de obstruir el avance de la simulación en la vida jurídica; continuar en esa práctica cancela la aspiración a un Estado democrático de derecho.

No renunciemos a permear una cultura de la legalidad para todas las franjas de la población mexicana, por minado que se encuentre el terreno.

No propongo soluciones virando hacia la sustitución fácil del statu quo. Si el estado del arte de nuestra ingeniería constitucional nos evidencia esta ficción de la convivencia Federación – estados - municipios, apostemos a una actualización de nuestra tradición federalista sin caer en utopías.

Dejo cinco ideas para desarrollar en esa ruta:

- Es imprescindible replantear el sistema fiscal para hacerlo más equitativo.
- El sistema de facultades concentradas y residuales requiere una actualización acorde a los nuevos equilibrios políticos sociales sobre tres ejes prioritarios: salud pública, modelo educativo y salud social.
- Revisión de la estructura orgánica de la administración municipal y de las facultades del ayuntamiento para ampliar sus capacidades.
- Establecimiento de las prácticas de gobierno abierto, uso de lenguaje claro y accesible para asegurar el derecho a comprender y la aplicación de inteligencia artificial en los servicios públicos.
- Modificación de la gestión de las relaciones internacionales del Estado nacional, para abrir cauces a las directas de las entidades federativas.

Agradezco a quienes esta noche han tenido la amabilidad de escucharme, concluyo invitándoles a considerar que es tiempo de imaginar un nuevo federalismo para una República Mexicana, más representativa, más democrática y auténticamente federal.

*Discurso de ingreso que pronunció en ceremonia solemne el Académico de Número Sitial 19, D. Raúl ARROYO, el miércoles 20 de agosto de 2025, en la Capilla Gótica del Instituto Cultural Helénico, Ciudad de México, y que contestó el Académico de Número Sitial 43, Don César Camacho Quiroz.

ACADEMIA MEXICANA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN A.C.