

EN TORNO AL FEDERALISMO MEXICANO

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *Génesis del federalismo*. II. *La Constitución de 1917*. III. *El proceso de expansión de la órbita federal*. IV. *El panorama contemporáneo*.

I. GÉNESIS DEL FEDERALISMO

Ha sido en México la idea federal una fuerza que atraviesa su historia. Es así como triunfa el régimen federal en los tres movimientos sociales de mayor envergadura que hemos experimentado: la independencia, la reforma y la revolución; a tales eventos históricos corresponden las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. De ahí el interés que reviste el tema del federalismo mexicano, pero también la dificultad de transmitir en unas cuantas y apretadas líneas su concepción global.

1. *El origen del federalismo*

Los precedentes más lejanos del federalismo mexicano, según algunos autores,¹ se encuentran en la vieja organización política prehispánica; reposa esta tesis en la afirmación de que los pueblos del Anáhuac tuvieron pactadas diversas alianzas a la manera de un organismo federal, recuérdese a este respecto las uniones de Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan

¹ Véanse: Cue Cánovas, Agustín, *El federalismo mexicano*, México, Libro Mex Editores, 1960, pp. 9 y ss.; Romero Vargas Iturbide, Ignacio, *La organización política de Anáhuac*, México, Libros, Luciérnaga, 1957, pp. 140, 171 y ss.; también *La Cámara de Senadores*, México, Ediciones del Senado de la República, 1967, p. 11.

o Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno a las cuales se agruparon diversos señoríos.

Hasta ahora, sin embargo, no puede considerarse fundada la tesis que comentamos, en virtud de que no se ha demostrado que nuestros primeros constituyentes se hubiesen inspirado en tan lejano pasado, así como por lo aventurado de equiparar la organización indígena con la federal, creadas y formuladas para realidades y tiempos diversos.

Más afortunada es la tesis dominante que encuentra en la estructura colonial y en las diputaciones provinciales gaditanas los primeros pasos de una descentralización política, que desembocaría más tarde en un Estado federal.²

En efecto, en los últimos años del régimen colonial español y en los albores de la independencia encontramos ciertos hechos que habían de influir notablemente para la instauración de la forma federal: *a)* el sistema de intendencias, en el cual se percibe la influencia francesa, complementado por las llamadas provincias internas; las intendencias se establecen en Nueva España a partir de 1786, correspondiendo a cada intendencia una cierta demarcación territorial; *b)* la influencia de los ayuntamientos, que a la hora de la independencia cierran filas en contra de la invasión napoleónica, reclaman su autonomía y encabezan los primeros movimientos liberadores; *c)* la creación de las diputaciones provinciales, con base en las intendencias, por la Constitución de Cádiz de 1812, artículos 324 y 337, que hizo de cada provincia una entidad independiente con respecto a las demás, colocándose a un jefe político como único funcionario ejecutivo y a la diputación como órgano encargado de legislar; *d)* la propia actividad política de las diputaciones provinciales, reinstaladas a principios de 1820 cuando vuelve a ponerse en vigencia el texto gaditano, y que se transformaron en interesantes receptáculos de las inquietudes locales.

2 *Cfr.*, entre otros: Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, pp. 9 y ss.; O’Gorman, Edmundo, *Breve historia de la divisiones territoriales*, México, Editorial Polis, 1937, pp. XIX y ss.; Cueva. Mario de la, “La Constitución del 5 de febrero de 1917”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1955, t. II, pp. 1238-1240; Carpizo, Jorge. “Sistema federal mexicano”, *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-FCE, 1972, pp. 467-469; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, pp. 476 y ss.; Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979, pp. 27 y ss.

De este modo, podemos encontrar un hilo conductor de la descentralización política, que arranca de las intendencias, se recrea en los cabildos, se fortalece con la aparición de las diputaciones provinciales e intensifica en el periodo comprendido de septiembre de 1821 (proclamación de la independencia) a 1824 (año en que se expide la primera Constitución federal), pues en dicho lapso las provincias, que llegaron a alcanzar el número de veintitrés, combatieron con firmeza para que se reconociera su existencia y su autonomía, a veces amenazando con separarse, otras convirtiendo sus diputaciones en legislaturas independientes, e incluso impugnando al propio Congreso Constituyente que se reunía en la ciudad de México, al cual ciertas provincias sólo le concedían el carácter de convocante.

De las instituciones coloniales, según dejamos anotado, proceden elementos importantes que pesarían para el nacimiento del sistema federal, pero tal aseveración es sólo una parte de la verdad histórica, aunque también contribuyeron de manera muy importante los factores externos. Existió la influencia, en primer lugar, de las instituciones constitucionales estadounidenses, que no sólo gozaban de un enorme prestigio entre Ramos Arizpe y otros distinguidos constituyentes,³ sino que también eran promovidas por los propios políticos estadounidenses a través de una “intensa penetración ideológica”.⁴ A ello se agrega el considerable impacto que había causado en los mexicanos de la época el pensamiento liberal europeo, cuyas obras eran muy leídas y transmitían sugestivas ideas en torno a la descentralización política y la democracia.

En tales condiciones, la independencia obtenida tras penosos esfuerzos, trajo consigo ciertas repercusiones económicas y sociales, pero sus efectos inmediatos fueron mucho más espectaculares en el terreno político y en el jurídico: pérdida española de su colonia y consecuente

³ Sobre el punto, recuérdese la opinión un poco exagerada aunque no carente de todo de veracidad de Lorenzo Zavala, quien al señalar la atracción irresistible que ejerció en los diputados de la asamblea constituyente de 1823 el régimen del vecino país, decía de ellos que estaban “llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que sirvió de texto y de modelo a los nuevos legisladores”.

⁴ Cfr. Gaxiola, Jorge F., “Orígenes del sistema presidencial”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, año II, núm. 6, abril-junio de 1952, p. 24.

creación del Estado mexicano; adopción de Constituciones liberales, con marcada influencia estadounidense y europea; instauración del régimen presidencial; introducción del federalismo cuya consagración y accidentada trayectoria durante el siglo pasado examinaremos.

2. *La consagración constitucional de la idea federal*

Mientras las provincias manifestaban su descontento, se celebraba en la ciudad de México el Congreso Constituyente de 1822-1823, instalado a poco de obtenida la independencia y en cuyo seno se haría el primer pronunciamiento a favor del federalismo.

En efecto, en el referido Congreso campeó la tesis federalista, que sostenía que la nación había manifestado su inclinación de manera indudable hacia dicho régimen, dado que era el que más le convenía y un deseo racional y justo; la resolución de dar libertad a los estados, subrayaba Prisciliano Sánchez, “en nada debilita la fuerza nacional, porque ella en virtud de la Federación, rueda siempre sobre un solo eje y se mueve por un resorte común”.⁵ Se empieza a dibujar al propio tiempo, empero, otra tendencia que advierte los riesgos de aprobar sin reparo el régimen federal, que se mira como una especie de imitación extralógica, dado que el caso estadounidense que había empleado tal camino para unirse no era en manera alguna semejante al mexicano, donde la naturaleza misma, decía Teresa de Mier, llamaba a un Estado más central, ya que “federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron evitar con esa Federación”.⁶

El debate parlamentario vinieron a resolverlo los hechos políticos, pues ante una presión cada vez más irresistible de las provincias la solución federal terminó por imponerse: representó el único sendero viable en aquel entonces para evitar la disgregación. Se produjo de esta manera, el 12 de junio de 1823, el llamado “Voto del Congreso” en favor del régimen federal.

⁵ Sánchez, Prisciliano, “El pacto federal en el Anáhuac”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 48, 1962, pp. 1154-1156.

⁶ Teresa de Mier, Fray Servando, “Profecías sobre la Federación mexicana”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 48, 1962, pp. 724-725.

Más tarde, tal determinación se confirma de un modo más rotundo en el punto 5 del Acta Constitutiva de enero de 1824, en la inteligencia de que la declaración federal en este documento tuvo una especial significación como ha puntualizado el maestro Reyes Heróles, pues “no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido” y un mayor retardo en la toma de esta decisión “habría desatado fuerzas centrífugas imprevisibles”.⁷

Por su parte, nuestra primera Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, en su artículo 4o. expresó: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular federal”. En aquellos primeros años el funcionamiento del sistema federal fue muy difícil, estaban desatadas las ambiciones de poder y el problema esencial que dominada la escena era consolidarnos como nación.

En el transcurso del siglo, aunque hubieron dos Constituciones centralistas en 1836 y 1843, a resultas del vigoroso movimiento liberal de la Reforma volvió a instaurarse el federalismo en la Constitución de 1857, cuyo artículo 40 consagró de manera categórica dicha forma de gobierno. Sin embargo, aunque el federalismo retornó a la norma constitucional su aplicación efectiva fue bastante relativa por los convulsionados tiempos, primero por los conflictos bélicos entre conservadores y liberales, después por el efímero imperio de Maximiliano y más tarde por la dictadura de Díaz, quien gobernó al país durante largos años e hizo una gran obra material, pero redujo las instituciones constitucionales a un nivel puramente semántico, el federalismo sólo existía en el papel, en la realidad prevalecía un gobierno cada vez más central.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Contra este orden de cosas se enderezó la Revolución Mexicana, entre cuyos objetivos estuvo precisamente impulsar de manera auténtica el sistema federal. De esta forma, cuando en el Constituyente de 1917 se presentó el dictamen sobre el precepto que establecía el régimen federal no fue objeto de debate alguno; en dicho dictamen se expresó:

⁷ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, t. II, p. 359.

El artículo 40 del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan nítidamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma.⁸

Ha perdurado el régimen federal como una decisión política fundamental del Estado mexicano, hasta la fecha el referido artículo 40 que lo estableció no ha sido objeto de reforma alguna. Este precepto señala textualmente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Se encuentran distribuidos en nuestro texto fundamental otros principios que también son importantes en nuestra organización federal, mismos que inmediatamente veremos.

1. *Distribución de competencias*

Una regla de gran trascendencia se encuentra en el artículo 124, el cual a la letra dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Como se deduce, se coloca el texto constitucional en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre los estados que ya tenían una existencia previa, mismos que delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaron las restantes.

El sistema es sencillo en apariencia, sería suficiente con examinar las facultades que tienen los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, principalmente en los artículos 73, 89, 103 y 107 constitucionales; pero el asunto se complica si se examinan sobre todo las facultades concedidas al Legislativo federal, en las cuales hay que distinguir primeramente entre facultades expresas y facultades implícitas, para después exa-

⁸ *Derechos del pueblo mexicano*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, t. V, p. 463.

minar las facultades coincidentes, coexistentes y el problema de las facultades concurrentes.⁹

2. *Elementos del Estado federal*

Están representados, principalmente, por dos características: a) la autonomía, que consiste, en esencia, en la posibilidad de que un Estado dicte sus propias normas, como lo reconoce el artículo 41 de la ley fundamental que menciona a las Constituciones “particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”, al igual que el artículo 133 que alude a las disposiciones de las “Constituciones o leyes de los estados”; b) la posibilidad de participar en cualquier determinación que incida sobre el pacto federal, misma que consagra el artículo 135 cuando señala que en las adiciones o reformas que se hagan a la Constitución General de la República, se requiere no solamente voten las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión (diputados federales y senadores), sino también que tales modificaciones “sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados”.

3. *Partes de la Federación*

Están descritas en los artículos 42 y 48 constitucionales y representadas, principalmente, por los estados federales cuyo número actual es de 31 (hace algunos años, desaparecieron los territorios) y el Distrito Federal, localizado en la ciudad de México y que sirve de asiento a los poderes federales: el presidente de la República, el Congreso Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. *Reglas para las entidades federativas*

De manera general, el encabezado del artículo 115 señala que los estados tienen la obligación de acoger la *forma de gobierno*, republicano,

⁹ Cfr., entre otros, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992, pp. 115 y ss.; Carpizo, Jorge, *El federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, pp. 35 y ss.; Madrid, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982, pp. 371 y ss.

representativo, popular y tener como base de su organización política y administrativa al municipio libre. Por su parte, el artículo 116 establece una serie de obligaciones para las entidades federativas: 1) *división de poderes*, el poder público de los estados debe dividirse para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (encabezado del precepto recién referido); 2) *gobernadores*, deben ser mexicanos por nacimiento, nativos de su estado o con cinco años de residencia en él y duran seis años en su cargo. Se eligen de manera directa y no pueden ser reelectos si su origen lo fue una elección popular, ordinaria o extraordinaria (fracción I); 3) *legislaturas de los estados*, su integración depende de la proporción de habitantes de la entidad, los diputados locales se eligen directamente y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, integrándose estos cuerpos por diputados de mayoría y de representación proporcional (fracción III); 4) *Poder Judicial estatal*, se señalan los requisitos necesarios para los nombramientos de magistrados y jueces así como las garantías de que deben disfrutar los mismos (fracción III); 5) *derecho electoral*, se incorporan una serie de principios y garantías electorales que las Constituciones y las leyes de los estados deben garantizar (fracción IV); 6) *tribunales contencioso-administrativos*, prescribe que podrán establecerse para dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los particulares (fracción V); 7) *relaciones laborales*, entre los estados y los trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los estados (fracción VI); 8) *Convenios*, pueden celebrarse entre la Federación y los estados para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, estos últimos pueden también celebrar esos convenios con sus municipios (fracción VIII).

5. *Estados e intervención federal*

Para conservar la autonomía y la existencia política de los estados ante conflictos o graves trastornos, la Constitución ha dotado al sistema federal de una gama de medidas que se agrupan, sostiene González Oropeza,¹⁰ en el concepto de “intervención federal” cuyo objeto es restablecer el orden que se ha quebrantado; dichas medidas son: a) suspensión

¹⁰ González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la separación de poderes*, México, UNAM, 1987, pp. 85 y ss.

de garantías, artículo 29; b) desaparición de poderes, artículo 76 fracción V; c) resolución de cuestiones políticas, artículo 76, fracción VI; d) investigación por violación del voto público, artículo 97, párrafo tercero; e) controversia constitucional, artículo 105; f) juicio político, artículos 108 y siguientes; g) garantía federal, artículo 119, primer párrafo (antes artículo 122).

III. EL PROCESO DE EXPANSIÓN DE LA ÓRBITA FEDERAL

A partir de la Constitución de 1917, según hemos visto, el Estado mexicano ha persistido dentro del sistema federal, pero tal afirmación es insuficiente para comprender su estado actual, en virtud de que en el esquema constitucional y en la práctica dicho régimen ha experimentando también profundas transformaciones que precisa describir.

En principio, podemos afirmar que el federalismo sigue conservando en México el rango de dogma político constitucional, en cuanto que se le considera, con toda razón, garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en un territorio con nuestras dimensiones, así es como nadie ha intentado cuestionarlo seriamente o sugerido la posibilidad de sustituirlo por otro principio configurador del Estado, como podría ser la forma central, regional o alguna modalidad diversa.

Pero si el federalismo no se ha puesto en tela de juicio en nuestro país, tenemos que admitir que en las normas y en la realidad ha venido sufriendo importantes cambios, mismos que forman parte de un proceso que podemos denominar de expansión o ampliación de la órbita federal, el cual causó desequilibrios y efectos desfavorables al sistema federal.

El fenómeno llamó pronto la atención de los estudiosos quienes han empleado distintas expresiones para describirlo, se ha hablado así de que nuestra trayectoria ha sido “del federalismo hacia la federalización”,¹¹ de que existe “un gobierno de índole central con aspectos descentralizados”,¹² de que vivimos un “federalismo teórico y un centra-

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, “Del federalismo a la federalización: trayectoria del sistema federal mexicano”, *Revista jurídica de la sociedad de alumnos de la Escuela Libre de Derecho*, México, núm. 1, junio de 1977, t. I, pp. 201-278.

¹² Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, p. 78.

lismo práctico”¹³ e incluso de que asistimos a una “decadencia del federalismo”.¹⁴

Este proceso de expansión es evidente en la absorción paulatina de facultades, el desplazamiento de actividades y la creciente dependencia política que ha operado a favor de los órganos centrales y en detrimento de los estados. Ciertamente es que este proceso no admite un juicio categórico, en algunas ocasiones la ampliación ha sido adecuada y coadyuvado a la consolidación del Estado mexicano, pero tampoco puede ignorarse que en otras oportunidades se ha caído en el exceso y en desmesuras que han conducido a serias deformaciones en el sistema federal.

En el afán de entender el estado actual del régimen federal mexicano, será menester hacer mención cuando menos de algunos importantes aspectos en los cuales se ha venido reflejado el referido proceso de expansión de la órbita federal.¹⁵

1. *Las repercusiones jurídicas*

En el ámbito jurídico, como se ha dicho, los estados gozan de autonomía, es decir, tienen potestad de dictar sus propias leyes, pero aun en este ámbito la influencia federal ha sido determinante, precisa conocer algunas de sus repercusiones.

Nuestras Constituciones locales, en primer lugar, han carecido por lo general de originalidad y la mayoría se han trazado siguiendo el molde federal, en lugar de acoger las peculiaridades o avances legislativos que las necesidades locales demandan; tal proceder deriva, a menudo, del simple temor de incurrir en contradicción respecto de la carta federal.¹⁶

13 Kuri, Adolfo y Herrera, Ma. Eugenia, “Federalismo teórico y centralismo práctico”, *Revista de Derecho*, México, mayo-abril de 1979; Segal, Aarón, “El federalismo y el futuro mexicano”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, México, diciembre de 1976, p. 1415.

14 Marquet Guerrero, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, UNAM, 1975, pp. 345 y ss.

15 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 946 y ss.

16 Para las Constituciones locales: Villa Helguera, Margarita de la, *Las Constituciones vigentes de la República Mexicana*, México, UNAM, 1962; Lions, Monique, *Reformas a las Constituciones vigentes en la República Mexicana*, México, UNAM, 1975; Arnaiz Amigo, Aurora, *Instituciones constitucionales mexicanas*, México, UNAM, 1975, pp. 131 y ss.; varios autores, *Legislación pública estatal*, México, Escuela Libre de Derecho, 1977; <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/cnsinfo/>.

Por otra parte, dada la importancia que para la nación mexicana en su conjunto representaba, buena parte de la legislación que regía en los estados de la República se fue convirtiendo en federal; materias como la bancaria, la minería o las instituciones de crédito se han federalizado. Igual camino siguieron las materias laboral, agraria, y muchas otras cuestiones, de tal modo que buen número de las reformas constitucionales operaron para ensanchar la esfera del gobierno federal.

A través del juicio de amparo ha avanzado también la centralización, en cuanto que al aplicarlo las autoridades judiciales de carácter federal pueden revisar, en última instancia, las resoluciones que dictan los tribunales y la autoridades locales. Tal es el resultado, ha indicado el maestro Fix-Zamudio, de la importante transformación que significó introducir el amparo contra sentencias judiciales por incorrecta aplicación de la ley secundaria, fue así como utilizando una interpretación amplísima de los artículos 14 y 16 constitucionales el amparo protege ahora todo el orden jurídico nacional, desde los más elevados preceptos constitucionales hasta las disposiciones de un modesto reglamento municipal, lo que explica la complejidad que ha sufrido la institución en nuestros días.¹⁷

Queda todavía una importante esfera en los estados que comprende la legislación civil, penal, procesal, tributaria local, de servicios públicos y otras materias. Sin embargo, es posible que algunas de las normas de dicha esfera requieran de cierta uniformidad para que el régimen federal funcione más eficazmente, como es el caso de la legislación civil, penal y procesal, que para cumplir con los valores de seguridad y certeza jurídicas, reclaman mayor acercamiento en los principios, aunque no se dejen de acoger las singularidades regionales y locales; en fin, se trata de desvanecer la incertidumbre que existe cuando se pasa de una entidad a otra, la falta de uniformidad en el tratamiento de problemas legales que básicamente son semejantes.¹⁸

¹⁷ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, *Memoria de El Colegio Nacional*, México, núm. 3, 1979, t. VIII (sobretiro), pp. 150 y 151.

¹⁸ Cfr., entre otros: Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. “Unificación de códigos procesales mexicanos, tanto civiles como penales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. X, núms. 37 a 40, 1960, pp. 297-304; Elola, Javier, “El congreso científico mexicano. Resolución acerca de la unificación legislativa del país”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, 1951, año IV, núm. 21, p. 254; Flores García, Fernando, “La legislación procesal como instrumento de la unificación iberoamericana”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XLIV, núms. 195-196, mayo-agosto 1994.

2. *Los efectos en el orden político*

En el orden político, el gobierno federal ha hecho uso de poderosos instrumentos, tanto jurídicos como de hecho, para someter a los estados, aunque en la época reciente dichos instrumentos han venido sujetándose a un mayor control.¹⁹

Entre los instrumentos que utilizó el gobierno federal para intervenir en los estados durante los primeros años después de 1917, se deben mencionar el desafuero o el juicio político, previstos en el artículo 108 constitucional y siguientes. Caídos en desuso dichos medios, se acudió entonces a la desaparición de poderes, prevista en la fracción VI del artículo 76 constitucional, por el abuso que llegó a hacerse de esta facultad se le reglamentó para otorgarle mayores garantías a los gobiernos estatales.

Más recientemente, el gobierno federal, valido de su ascendiente político y económico, acudía a distintas presiones para doblegar la voluntad de los gobiernos de los estados o provocar la licencia o la renuncia de autoridades estatales incómodas. Ciertamente precisa aclarar que en la actualidad se ha vuelto cada vez más difícil acudir a este tipo de respuestas, por lo cual en caso de conflictos se tiene ahora que recurrir a la normalidad constitucional.

3. *El crecimiento de la administración pública federal*

Otro factor que ha afectado a nuestro federalismo ha sido el peso considerable de la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, que la hacen intervenir de manera principalísima en los problemas que atañen a los estados de la República.

Las diversas secretarías de Estado y muchas instituciones descentralizadas trabajan en los estados de la República, mediante oficinas que generalmente tienen competencia en todo el territorio de cada entidad, aunque a veces dividen a éste en diversas zonas. Es ésta la razón por la cual los órganos federales no sólo rivalizan sino que, en ocasiones, incluso superan con creces a las propias autoridades locales, llevando al cabo tareas que en buena técnica de gobierno deberían corresponder

¹⁹ Cfr., entre otros González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 85 y ss.; Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Oxford University Press, 1998, pp. 572 y ss.

a éstas. La práctica administrativa ha sido muy variable en cuanto al nombre, funciones y competencias de estas dependencias burocráticas de los órganos federales, a las que se denomina indistintamente delegaciones, agencias, unidades, oficinas o direcciones.

Un examen superficial revela que hasta ahora el gobierno federal no ha logrado, pese a diversas medidas intentadas, aliviar el desplazamiento de los estados y los municipios en actividades que deben serles propias. El peso que tienen las dependencias de carácter federal, centralizadas o no, constituyen un auténtico “gobierno paralelo”, tanto o más importante que el de los estados o el de los municipios, con el agravante de la desvinculación y aun los enfrentamientos que, en no pocas ocasiones y por diversos motivos, surgen entre las autoridades señaladas.

Hay que sentar las bases de un federalismo más constructivo, que en los estados estructure orgánica y jurídicamente la actividad de los distintos niveles de gobierno, como está sucediendo en los casos de la salud²⁰ y más aún en el de la educación pública,²¹ ejemplos que deben generalizarse, con distintos grados y matices, para beneficio del régimen federal.

4. *El problema hacendario*

Quizá uno de los problemas más serios que haya padecido el federalismo sea el hacendario, renglón en el que ha existido un notable desequilibrio en perjuicio de estados y municipios.

La Constitución de 1917 mantuvo, en principio, el régimen de concurrencia que había causado anarquía impositiva en el siglo XIX, pero de manera gradual se fue edificando un sistema hartamente diverso.

Este sistema se describió en sus líneas generales por una jurisprudencia célebre la cual expresó en forma muy concisa que:

La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema com-

²⁰ Cfr. Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988, pp. 441 y ss.

²¹ Aunque en esta materia la descentralización se ha venido realizando desde hace varios años, el Acuerdo Nacional para la Descentralización Educativa, ha tenido una gran trascendencia, con base en él los gobiernos de los estados se han venido haciendo cargo operativamente de los servicios educativos.

plejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124; b) Limitaciones a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) y c) Restricciones impuestas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fracciones V, VI, VII y 118).²²

En explicación a la mencionada jurisprudencia, hay que agregar que aunque originalmente se estableció la concurrencia impositiva de la Federación y de los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso, de manera gradual la referida concurrencia se modificó sensiblemente en virtud de que la Federación fue absorbiendo las fuentes precisamente más jugosas a través de sucesivas reformas constitucionales.

Hubo varias reformas constitucionales que propiciaron el poderío fiscal de la Federación. La primera modificación fue en 1934, se reformó la fracción X del artículo 73, para otorgarle al Congreso la facultad de legislar sobre energía eléctrica, aunque indicando que en el impuesto correspondiente participarían los estados y municipios. Más tarde, en 1942, se reformó la fracción XIX del artículo 73, la cual ensanchó notablemente la órbita fiscal de la Federación, concediéndole facultad privativa, en los apartados 1o. a 4o., respecto de contribuciones sobre el comercio exterior; instituciones de crédito y sociedades de seguros; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; la misma facultad se le otorgó, en los incisos del a) al f) del apartado 5o.; en impuestos especiales sobre energía eléctrica (se suprimió la referencia que a ésta se hacía en la fracción X); tabacos labrados; gasolina y otros productos del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; y explotación forestal. Por fin, en 1949, se volvió a reformar la fracción y artículos referidos, agregándole el inciso g que se refiere a la “producción y consumo de cerveza”.

Tales reformas se inspiraron en los planteamientos que se hicieron en las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1932 y 1948. Para regular todas las reformas referidas se expidió el 22 de diciembre de 1953

²² *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1965, parte primera, pleno, tesis jurisprudencial núm. 11, p. 42.

una Ley de Coordinación Fiscal, cuyo mecanismo esencial era establecer participaciones de los estados y municipios en los impuestos que arriba se detallaron.²³

Como lo indicamos, bajo este sistema tributario la Federación adquirió una gran fortaleza fiscal, durante muchos años percibió de manera abrumadora gran parte del presupuesto nacional, el 85% aproximadamente, dejándole a los estados y los municipios una participación considerablemente menor, mismos que todavía reducían más su participación si restamos la que correspondía al Distrito Federal, cuya atención demandaba también un buen porcentaje.

Para aliviar esta situación se expidió una nueva Ley de Coordinación Fiscal, de 22 de diciembre de 1978, misma que otorga participaciones a estados y municipios mediante una fórmula general y no sólo de ciertos impuestos federales. En dicho sistema, dijo la correspondiente exposición de motivos de la iniciativa, “la parte que corresponde a estados y municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones”.²⁴

Más tarde, con el mismo propósito de fortalecer a las entidades locales y a los municipios, en virtud de reformas publicadas en 1997 y 1998, se crearon también fondos de aportaciones federales. Tales fondos han representado un significativo apoyo para las actividades de dichas instancias de gobierno y su importancia rivaliza hoy con las participaciones.²⁵

²³ Para los antecedentes del sistema nacional de coordinación fiscal, véanse: Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 29a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 372 y ss.; Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 249 y ss.

²⁴ Sobre las participaciones federales, véanse: Ordoño Pérez, Alejandro y Aspeitia Sánchez, Fernando, “Participaciones federales a estados y municipios”, *Federalismo y desarrollo*, núm. 49, mayo-junio de 1995, pp. 33-38; Ceballos González, Bernardo Alberto, “Importancia e implementación de la gestión mediante políticas públicas y que aumentan y dan fortalecimiento a las acciones del gobierno municipal entendiéndose como sustento central para este caso, el de las participaciones fiscales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 60, agosto 1998, pp. 137 y ss; Pérez González, Hugo Nicolás, “Estructura de las haciendas públicas municipales (1982-1991)”, *Federalismo y Desarrollo*, núm. 48, marzo-abril, 1995, pp. 54 y ss.

²⁵ Guerrero Sánchez, Clementina, “¿Quién debe supervisar y, en su caso, determinar y fincar las responsabilidades derivadas de la administración y ejercicio de los fondos

Infortunadamente, pese a los esfuerzos realizados las proporciones de la Federación, estados y municipios en el presupuesto nacional no han variado de manera sustancial, de ahí que esté permeando entre nosotros la necesidad de un serio replanteamiento desde la misma Constitución de las principales fuentes de ingresos que percibe el Estado mexicano, con el ánimo de hacer una redistribución de las facultades que actualmente tiene otorgadas el gobierno federal, para que los estados y los municipios participen de manera más efectiva en el presupuesto nacional, de tal modo que dependan de manera fundamental y prioritaria de sus propias fuentes de ingreso, y sólo complementariamente de las participaciones y aportaciones federales.

IV. EL PANORAMA CONTEMPORÁNEO

Constituye el régimen federal, que a grandes trazos esbozamos, un serio desafío para el Estado mexicano. Su avance, su solución de fondo, puede convertirlo en un formidable instrumento transformador y estratégico, que logre un funcionamiento eficaz de la administración pública en general, equilibre los distintos niveles de gobierno y promueva el desarrollo integral de estados y municipios.

1. *El nuevo federalismo*

La preocupación por renovar el régimen federal no es privativa de nuestro país, así viene aconteciendo en otros importantes estados federales, tendencia a la que se ha calificado con distintas expresiones, como nuevo federalismo, federalismo cooperativo o federalismo de coordinación.

En el federalismo clásico, como bien es sabido, la idea era distribuir el poder estatal en dos niveles territoriales distintos, el general y el regional, de modo que a cada uno de ellos incumbía por disposición constitucional una esfera de atribuciones que ejercía de manera autónoma.

de aportaciones federales que integran el ramo XXXIII?"; Michel Uribe, Hugo Alberto, "Las reformas a los fondos de aportaciones federales para 1999 y su importancia para la hacienda pública de los municipios", ambos en *Revista Hacienda Municipal*, núm. 66, marzo de 1999, pp. 5 y ss.

El sistema federal clásico, llamado también federalismo dual, se distingue, en síntesis, por la separación de dos instancias de gobierno, de dos órdenes coextensos, es decir, una mera relación de yuxtaposición.

El federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder, que encarna en el plano concreto en instrumentos y mecanismos de cooperación y coordinación. Es cierto que desde sus inicios el gobierno federal implicó colaboración, pero ahora se trata de algo más: se pretende integrar en un mismo mecanismo de gobierno a dos centros antes separados y correspondientes, de asimilar que tanto el gobierno federal como los estatales son piezas complementarias y cuyas atribuciones se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común interés. De la nueva filosofía federalista han surgido en varios países, mecanismos de colaboración tanto horizontal como vertical muy interesantes, que se manifiestan, entre otros aspectos, en la coordinación legislativa, en convenios interestatales, en cooperación administrativa o financiera, en programas específicos de carácter social.

Apuntan los regímenes federales, en síntesis, hacia un tránsito del federalismo clásico al federalismo moderno, en el que conviene detenerse un poco más.

En esta dirección, en los Estados Unidos, Suiza, Alemania y Austria, a la distribución vertical rígida de poderes que prevalecía antaño, ha venido sustituyendo un federalismo cada vez más flexible y de colaboración entre las instancias federal, local y municipal.²⁶ En los países latinoamericanos existe una inclinación semejante; en Argentina, el “federalismo devaluado” apunta Bidart, está cediendo frente a un “federalismo de negociación y de concertación”;²⁷ en Brasil, ante el problema de parecidos desequilibrios, parece emprenderse el “rumbo de un nuevo pacto federativo”;²⁸ y en México, desde hace algunos años

²⁶ En este aspecto, véanse: Alberti Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 343 y ss.; varios autores, *Los sistemas federales en el continente americano*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1972.

²⁷ Cfr. Bidart Campos, Germán, “El federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad”, *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 352 y ss.

²⁸ Camargo, Aspacía, “La Federación sometida”, *Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática*, op. ult. cit., pp. 352 y ss.

se expresa que debemos implantar un nuevo federalismo o lograr que el federalismo existente sea más cooperativo.

Pero el asunto no puede detenerse en la retórica verbal, en México como en otros países latinoamericanos de sistema federal es imperativo superar la tendencia centralizadora, misma que está en un *proceso de reversión*, pues en virtud de que los cambios que han acontecido en los últimos tiempos, subraya Carmagnani, nos sugieren que el federalismo centralizador ha entrado en crisis y nuevamente, tal como aconteció en el pasado, pone en tela de juicio no tanto el pacto federal, sino el funcionamiento del mismo, lo cual nos está indicando que posiblemente estemos en presencia de una nueva reformulación del principio federal y no de su cancelación.²⁹

2. Los planteamientos recientes

Se viene abriendo paso en la teoría y en la práctica mexicana esta moderna concepción federal.

En la doctrina mexicana se concuerda en que las modernas relaciones intergubernamentales tienen que montarse en un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios, en diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, que introduzca medidas que permitan nuevas formas de relación entre el gobierno federal y el de los estados. Aunque con distintos enfoques se coincide en el fondo, se habla así de “un federalismo coordinado o de cooperación, más moderno”,³⁰ de “el nuevo federalismo y la descentralización”,³¹ o de que se marcha hacia “un nuevo federalismo coordinado y concurrente”.³²

Por otra parte, nuestro actual sistema federal había venido descansando en las competencias exclusivas para cada orden de gobierno que, por necesidades de desarrollo y consolidación del Estado, operó en favor

²⁹ Carmagnani, Marchello, “Conclusión: el federalismo, historia de una nueva forma de gobierno”, *Federalismos latinoamericanos...*, cit., p. 416.

³⁰ Álvarez del Castillo, Enrique y Farías, Urbano, “El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano”, *México: 75 años de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 51 y ss.

³¹ Ortega Lomelí, Roberto. *El nuevo federalismo*, op. cit., supra nota 20.

³² Faya Viesca, Jacinto, “Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, núms. 34-35, mayo-diciembre de 1989, pp. 47 y ss.

del poder central. Existe ahora conciencia, sin embargo, de que el federalismo mexicano moderno tiene que superar esta concepción; por un lado, a través de una adecuada redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y por otra, mediante una serie de atribuciones compartidas y concurrentes entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Pero no es suficiente con un “nuevo federalismo constitucional”, puntualiza Cabrero Mendoza, sino que se tiene también que consolidar “una nueva práctica” en el federalismo actual; mas para un proceso de cambio institucional de tal magnitud, se “requieren cambios de actitudes, de comportamientos, de lógicas de intercambio entre actores, de mecanismos de resolución de conflictos, de sistemas de incentivos y de nueva configuración en las redes de agentes y de agencias de la vida colectiva”. Y particularmente en el aspecto financiero, sugiere “recuperar el criterio de sistema federal como un sistema de equilibrios”, en virtud de que el “nivel de descentralización fiscal está muy por debajo de países similares”, pero debe quedar claro “que se trata de un proceso de carácter incremental que permita ir acumulando capacidades administrativas paralelamente a los recursos adicionales recibidos”.³³

El escenario político mexicano, por su parte, ha venido experimentado cambios de suma importancia, que demandan no sólo por meras razones teóricas, un remozado modelo federal que se adapte a los requerimientos del hoy acentuado pluralismo y promueva de manera más efectiva la cooperación de las instancias de gobierno.

El pluralismo político, precisa añadir, ha venido creciendo inevitablemente en la década de los noventa y todavía más en los inicios del presente siglo, fenómeno que se contempla en los diversos municipios del país, así como en las legislaturas locales y en las propias gubernaturas de los estados.

En cuanto a los municipios, a mediados del año 2000, pertenecían al PRI 1,380 alcaldes, al PAN 301, al PRD 268, a los demás partidos 477. Respecto de los diputados locales el PRI contaba con 536, el PAN con 319 y el PRD 197. Los gobernadores eran 21 del PRI, 7 del PAN y 1 del PRD.³⁴

³³ Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 12 y 13 y 592 y 593.

³⁴ Los legisladores, el reparto del poder en México, agosto de 2000, pp. 27 y ss.

Aunque en el curso de 2001 las proporciones en los municipios se han mantenido en lo general, el partido que conservaba la mayoría en los municipios ha disminuido su influencia en algunos de ellos; actualmente, por lo que respecta a los habitantes gobernados a nivel municipal por partidos, el PRI tienen 42.2 millones, el PAN 32.8, el PRD 15.9, las alianzas 3.6 y otros 2.9. En cuanto a los congresos locales, el PRI domina en veinte estados de la República, el PAN en ocho y el PRD en dos. Respecto a los gobernadores, el PRD en alianza cuenta actualmente con 5 (se han sumado, Baja California Sur, Chiapas, Nayarit y Michoacán), además gobierna el Distrito Federal, y el PAN aumento uno más, con el triunfo en Yucatán.³⁵

Ahora bien, en nuestro país, en respuesta a diversos problemas y acuciantes demandas, desde hace algunos años se había iniciado un proceso renovador del régimen federal, habiéndose puesto en marcha programas y acciones diversos, así como ensayando diversas políticas y estrategias para llevarlos a cabo. En un principio, la iniciativa correspondió al gobierno federal, específicamente en sede del Poder Ejecutivo, pero ahora tanto los legisladores locales y federales, como los mismos gobernadores y los municipios, están reclamando cambios de fondo al sistema federal y han colocado el tema como uno de los puntos de mayor importancia en la agenda política.

Entre las medidas que desde hace algún tiempo se han instrumentado, débense señalar las mejoras introducidas al sistema de coordinación fiscal particularmente en materia de participaciones y aportaciones federales, a las que ya nos referimos. Los convenios de desarrollo social previstos en la Ley de Planeación Nacional desde hace algunos años, han tenido como propósito servir como mecanismo para que el gobierno federal, los estados y municipios, planearan distintas obras y programas en el renglón referido. Se aprobó todavía en el sexenio gubernamental anterior, el “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”,³⁶ mediante el cual se obtuvieron varios avances, pero que no llegó a su cabal realización. En fin, en el Plan de Desarrollo vigente 2001-2006,³⁷ se considera al

³⁵ Cfr. Periódico *Reforma*, “Nuevo mapa político”, 13 de agosto del 2001, núm. 2,800, sección A, pp. 1 y 22.

³⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de agosto de 1997.

³⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 30 de mayo de 2001, segunda sección, pp. 27-115 y ss.

federalismo como una “norma básica de acción gubernamental” y se establecen diversas estrategias para impulsarlo y fortalecerlo en distintos aspectos, aunque los logros hasta hoy son muy relativos. Se ha incluido asimismo el tema del federalismo como un asunto importante en el Acuerdo Político Nacional, de 7 octubre 2001, que celebró el gobierno federal con los partidos, en el cual se señala como uno de sus objetivos “Asegurar la adecuada distribución de competencias y recursos entre la Federación, los estados y los municipios”, habiéndose establecido asimismo una mesa especial en la Secretaría de Gobernación para examinar el tema, pero sin consensos o pronunciamientos de fondo hasta la fecha.

Pero el empuje hacia el fortalecimiento del federalismo está viniendo también de otros actores políticos. En el Congreso de la Unión, se han establecido comisiones ordinarias al respecto, en la Cámara de Diputados se instaló la Comisión denominada Fortalecimiento del Federalismo³⁸ y en la de Senadores funciona la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal.³⁹ Por su parte, legisladores federales y locales han presentado distintas iniciativas que pretenden, entre otros aspectos, reformar diversos artículos constitucionales que se refieren al sistema fiscal en vigor, expedir una nueva ley de coordinación fiscal que sustituya a la actual que consideran obsoleta, robustecer las haciendas locales con ciertos impuestos que ahora se encuentran en la esfera federal, transparentar los mecanismos de asignación de las participaciones y las aportaciones.⁴⁰

Como uno de los efectos de la transición política y por la propia ausencia de una política consistente en federalismo del gobierno del centro, los gobernadores de los estados han constituido la llamada Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), el 13 de julio de 2002, misma que ha hecho importantes pronunciamientos entre los que destacan la necesidad de transparentar el vigente sistema de coordinación fiscal, de redistribuir las actuales facultades que en el orden tributario tienen Federación y estados, de demandar una mayor participación en el presupuesto nacional y convocar a una convención nacional hacendaria para debatir respecto de los principales temas pendientes en la materia.⁴¹

38 <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/federalismo/>.

39 <http://www.senado.gob.mx/comisiones/index.htm>.

40 <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/federalismo/relacion.html>;
<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021202.html>.

41 <http://www.conago.gob.mx/>;
http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/31/Hendricks_Q_Roo.html.

Por su parte, las asociaciones nacionales de municipios, instituidas por los principales partidos políticos mexicanos,⁴² han venido revelando un activismo creciente y hecho declaraciones similares. De esta manera, se celebraron el Encuentro Nacional Municipio 2001 y el Encuentro Nacional Municipio 2002, en diciembre y octubre de los años referidos en Veracruz y Monterrey, respectivamente; como fruto de esos acercamientos, logró fundarse la Conferencia Nacional del Municipio, en el transcurso del propio año 2001, que tiene el mérito de ser una instancia de consenso para asociaciones municipales de distinta filiación partidista. Las declaraciones que han hecho las asociaciones de municipios coinciden básicamente con las vertidas por legisladores y gobernadores, aunque obviamente reclaman a su vez para los ayuntamientos mayores facultades tributarias y transparencia informativa de la Secretaría de Hacienda federal y de las secretarías de finanzas estatales respecto de los recursos que se les asignan.⁴³

En síntesis, en respuesta a los problemas que venía arrastrando y a las nuevas realidades políticas a las que se enfrenta, es indispensable impulsar de manera decidida una nueva idea del Estado federal. Para tal efecto, es indudable que en el futuro tendrá que efectuarse en el orden federal una reforma constitucional, legal y administrativa de amplio espectro, que, independientemente de conservar y fortalecer las competencias fundamentales del orden local, establezca otras para ser ejercidas de manera compartida y concurrente, así como haga entrega de actividades que son propias del resorte local o municipal. En revancha, los estados y municipios del país deben realizar un esfuerzo sostenido por mejorar sus estructuras de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional, si las instancias locales no asumen de manera cabal sus nuevas responsabilidades y prestan cada vez con mayor eficiencia las que actualmente tienen atribuidas.

42 La Asociación de Municipios de México (AMMAC) representativa de los gobiernos locales emanados de las filas del PAN, <http://www.ammac.org.mx>; la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) organización representativa de los gobiernos locales emanados de las filas del PRD, <http://www.aalmac.org.mx/>; y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) representativa de los gobiernos locales emanados de las filas del PRI.

43 <http://www.ammac.org.mx/proyectos/conferencia/conferencia.htm>.