

## INTRODUCCIÓN

Desde 1824 el Estado mexicano adoptó la forma federal que, con pocas y relativamente breves interrupciones, ha estado vigente en nuestro país hasta la fecha. Sin embargo, a pesar de la continuidad histórica de esta característica formal de nuestra organización política, una lógica centralizadora terminó por imponerse en la evolución que finalmente tuvo el diseño institucional del sistema federal mexicano. A su vez, esta circunstancia ha llevado a la paradójica situación consistente en que, no obstante tener una estructura federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario. La excesiva centralización ha llevado a dificultades de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública. Esta circunstancia explica tanto las iniciativas que el gobierno federal ha impulsado para descentralizar facultades relativas a ciertas materias (por ejemplo: salubridad general y educación), cuanto la creciente demanda de entidades federativas y municipios en el sentido de abrir márgenes más amplios de decisión y acción públicas para que los respectivos gobiernos puedan atender de mejor manera las necesidades y demandas locales.

Una lectura superficial del estado que guarda el sistema federal mexicano en la actualidad podría llevarnos a la conclusión de considerar que lo único que hace falta hacer es lograr un mayor grado de descentralización. Sin embargo, la problemática de nuestro *Estado compuesto*\* resulta ser en realidad mucho más compleja. La descentralización, por sí sola, puede llevar a la fragmentación del Estado, al debilitamiento de la acción pública en

\* A lo largo de este libro empleo la expresión *Estado compuesto*, como una categoría general que alude a formas de organización estatal complejas, en las que existen órganos públicos de distintos niveles que ejercen actos de autoridad en un régimen de descentralización que puede ser mayor o menor, y bajo diversas fórmulas. Así, como *Estado compuesto* puede calificar tanto un Estado formalmente federal, como lo es el Estado mexicano, cuanto el llamado *Estado de las autonomías* existente en España, y también el arreglo regional vigente en Italia.

general, o incluso al autoritarismo (ahora a nivel local), si no va acompañada de otras medidas que tiendan a homogeneizar las capacidades de las administraciones públicas estatales y locales; a establecer regímenes de responsabilidad eficaces a que estén sujetos las autoridades de todos los niveles de gobierno; a establecer mecanismos que permitan la acción conjunta y la suma de esfuerzos y, en fin, a la consolidación de la democracia representativa, tanto a nivel federal cuanto a nivel estatal y municipal. El reto es, por lo anterior, sumamente grande, y habrá de requerir un esfuerzo mayúsculo de imaginación y creatividad en el diseño de las instituciones y en el manejo y canalización de las tensiones que un proceso de reforma seguramente habrá de generar.

El presente libro tiene el objetivo de contribuir al debate sobre la situación actual del sistema federal mexicano, así como sobre los caminos posibles que pueden seguirse si es que en algún momento los actores políticos con capacidad de decisión resuelven dar pasos hacia una reforma de nuestro esquema federal. Hemos pretendido desarrollar un enfoque eminentemente técnico-jurídico, con el ánimo de generar conceptos y categorías que de alguna manera contribuyan a orientar un proceso que, si bien ha de ser eminentemente político, inevitablemente habrá de desembocar en definiciones de tipo constitucional y legal.

Por otro lado, al análisis y diagnóstico de las instituciones nacionales, hemos sumado el estudio de instituciones y categorías provenientes de las experiencias de otros *Estados compuestos*, no con el ánimo de sugerir algún tipo de imitación extra-lógica, sino como un punto de referencia que sirva para entender mejor la situación y perspectivas del sistema federal mexicano. El estudio del repertorio de opciones institucionales generado en otros Estados federales o regionales para resolver problemas similares a los que enfrenta nuestro país, puede ser útil en ese ejercicio de creatividad que hemos señalado habrá de requerirse en un proceso de reforma de nuestro esquema federal.

Hemos dividido nuestro estudio en seis capítulos. El primero de ellos busca hacer una serie de clarificaciones conceptuales que sirvan como firme punto de partida para el desarrollo de los capítulos posteriores. De esta manera, se examina en dicho capítulo la definición misma de lo que ha de entenderse por Estado federal, haciéndose alusión tanto a la dinámica política que subyace en esta forma de Estado, cuanto a los elementos esenciales del diseño normativo de la misma. En este sentido, se analiza cómo es que los Estados federales requieren de la creación de una estructura com-

pleja, con sistemas legales diferenciados basados en un doble nivel constitucional, que establezcan normas relativas a los siguientes temas: un método o fórmula básica de distribución de competencias (que pueden ser exclusivas, concurrentes o compartidas); un sistema de ordenación de normas, en el que el principio de supremacía de la Constitución es fundamental, pero que también conlleva el establecimiento de reglas de colisión entre el derecho federal y el derecho local.

Por otro lado, en el primer capítulo también hemos profundizado en el estudio de conceptos como el de armonización, unificación y colaboración mismos que, al conjugarse con el de descentralización, explican la realidad de la forma federal de Estado en el mundo moderno. Por último, dedicamos un apartado al examen del principio de subsidiariedad, que en algunos arreglos institucionales complejos, en los cuales conviven distintos niveles de gobierno, cumple una función relevante.

En el capítulo segundo desarrollamos una evaluación crítica de la fórmula de distribución de competencias legislativas establecida en la Constitución mexicana de 1917, a través de un análisis doctrinal, histórico y comparativo. En primer lugar, nos aproximamos al debate doctrinal relativo al sistema de distribución de competencias legislativas vigente en México, para después embarcarnos en un estudio histórico sobre la fórmula de distribución de competencias entre federación y estados en el constitucionalismo mexicano, que nos sirva para entender cómo es que se llegó a la fórmula vigente en la actualidad. Asimismo, estudiamos las fórmulas de distribución de competencias legislativas de dos Estados federales, los Estados Unidos de América y la República Federal Alemana, para tener con ello un punto de referencia *externo* que nos dé elementos para evaluar nuestro propio sistema.

Finalmente, en el capítulo segundo hemos desarrollado una serie de reflexiones que permiten evaluar nuestro esquema actual de distribución de competencias legislativas, así como vincular el debate sobre el federalismo mexicano con el diseño institucional y el cambio jurídico propio del Estado de derecho en el México actual.

Por su parte, en el capítulo tercero de este libro, examinamos lo que hemos denominado el régimen de colaboración del sistema federal mexicano, tal y como se contempla en la Constitución General de la República. El objetivo de este capítulo es hacer una serie de precisiones conceptuales que puedan servir para racionalizar el cada vez más complejo mundo de las relaciones intergubernamentales en México. Para ello, en primer lugar proponemos

un modelo conceptual que sirva para entender la naturaleza de las distintas modalidades que adoptan las relaciones de colaboración de nuestro sistema federal, tal y como están previstas en la Constitución General de la República, y posteriormente emprendemos el análisis de cada una de las disposiciones constitucionales en las que se establece reglas relativas a las relaciones de colaboración entre niveles de gobierno para así determinar con precisión su alcance y naturaleza. Por último, concluimos este capítulo con una serie de reflexiones finales, con vistas a definir los parámetros constitucionales que puedan servir a los instrumentos de control constitucional para llevar al cabo su importante labor de defensa de nuestra norma suprema, en lo que atañe al sistema federal mexicano.

En el capítulo cuarto, después de describir cómo es que surge el régimen especial de distribución de competencias en materia tributaria y el sistema de coordinación fiscal vigentes en México hoy día, hemos concentrado nuestra atención en la discusión de las respuestas posibles a cinco preguntas fundamentales que han dominado el debate constitucional sobre el federalismo fiscal mexicano, a saber: *a)* ¿cuál es exactamente el régimen constitucional de distribución de competencias en materia impositiva?; *b)* ¿las facultades exclusivas que el artículo 73 otorga al Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias (específicamente las de la fracción X), importa también la facultad exclusiva de crear impuestos relativos a dichas materias?; *c)* ¿la facultad de establecer ciertas contribuciones, establecida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, significa que el Congreso de la Unión está limitado en su poder de establecer contribuciones a las indicadas en dicha fracción?; *d)* ¿puede delegar la federación sus facultades tributarias exclusivas a las entidades federativas?; *e)* ¿las “Aportaciones federales” son recursos pertenecientes a la Federación o a los Estados?

El capítulo quinto está dedicado al estudio del debate sobre el amparo casación en México. Como se sabe, desde el nacimiento mismo de esta institución, que es pieza fundamental del sistema de justicia mexicano, ha estado sometida a una discusión en la que han participado las mentes más brillantes de la ciencia y la práctica jurídica de nuestro país. Así, en el capítulo quinto hacemos una revisión de dicho debate, a efecto de identificar los argumentos que en pro y en contra se han desarrollado sobre esta vertiente del amparo. Con base en dicho estudio histórico, hacemos finalmente una ponderación de los distintos argumentos, a efecto de proponer nuestra propia contribución a la discusión referida.

Finalmente, en el capítulo sexto abordamos distintos aspectos que tienen que ver con lo que hemos denominado la *dimensión exterior* del sistema federal mexicano. El problema que en particular nos preocupa es el que tiene que ver con el impacto que la celebración de tratados internacionales puede llegar a tener sobre la fórmula de distribución de competencias legislativas entre federación y entidades federativas. Esta situación nos coloca ante la necesidad de discutir en el capítulo sexto si es constitucionalmente legítimo o no que órganos de la federación puedan regular mediante tratados internacionales materias que la fórmula de distribución de competencias reserva a las legislaturas de entidades federativas. Para ello, hemos analizado en primer lugar el artículo 133 de la Constitución, en el cual se regula la relación entre las distintas fuentes de normas generales en el sistema jurídico mexicano. Al tener este artículo sus antecedentes en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, hemos realizado un breve análisis del artículo VI, inciso 2 de dicha Constitución, para luego abordar el estudio de la evolución de la disposición contenida en el propio artículo 133 de la norma fundamental mexicana. En segundo lugar, hacemos una revisión del debate contemporáneo sobre el significado del artículo 133 constitucional, para después enfocar nuestra atención en la discusión sobre los tratados internacionales y su impacto en el sistema de distribución de competencias legislativas del sistema federal mexicano. Por último, examinamos cuáles son las posibilidades que la Constitución abre para poder entender que las entidades federativas tienen un espacio que les permita realizar actividades con proyección exterior, distintas de las facultades que sobre *política exterior* le corresponden al presidente de la República y al Senado, como lo disponen los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X de la Constitución general de la República.

Con el estudio de los temas arriba enumerados, reiteramos, pretendemos contribuir al debate sobre el diagnóstico y las perspectivas del sistema federal mexicano, que sirva como una especie de guía técnico-jurídica orientadora de un posible proceso de reforma, pero a la que también puedan acudir los distintos actores que de alguna u otra manera se ven inmersos en litigios de carácter constitucional en los que la disputa a resolver involucre algún tema de la compleja arquitectura normativa del sistema federal mexicano.

Para terminar estas palabras introductorias, no me queda sino agradecer a Diego Valadés todo el apoyo que me dio para la elaboración de este libro, como lector crítico del mismo, como amigo y como director que fue de mi

casa académica, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Asimismo, doy las gracias a Daniel Barceló, Jorge Carpizo, Héctor Fix-Fierro y Salvador Valencia, todos ellos estimados colegas y amigos, cuyos comentarios y observaciones fueron sumamente útiles para enriquecer las páginas de este trabajo. Agradezco también a Susana Dávalos Torres, a Anel Valadez Murillo y a Liliana Pérez Magallanes, quienes me apoyaron diligentemente en diversas fases de mi investigación. Finalmente, agradezco a quienes me dan el impulso para emprender este y muchos otros retos y tareas en mi vida: Anita, Ana Sofía y María Lorena.