



El federalismo que todos deseamos^{*}

Nueva Distribución de Competencias

El Federalismo debiera de partir del punto de vista de los Estados que constituyen la Unión Federal. Si bien, es el pueblo de todos los Estados quienes constituyen la Nación, los representantes de ese pueblo al nivel de cada entidad federativa, tienen delegadas las funciones políticas que el pueblo de su entidad les encomienda. La Federación no debiera ser más que el consenso de esas voluntades delegadas, en una armonización de los intereses particulares, para la configuración de un interés general.

En la actualidad, el sistema federal mexicano ha degenerado en una visión de contrarios, donde el gobierno federal es considerado como una parte antagónica de los Estados y a éstos como contrarios de los municipios. En la teoría federal, el principio federativo se enuncia como el fundamento de que los niveles de gobierno se complementan entre sí, y su voluntad y actuación concurren en la formación de la voluntad federal. Contraria a esta tendencia, nuestro federalismo descansaba en un principio en esa participación entre los tres niveles, coordinándose y complementándose.

Las reformas constitucionales y las iniciativas de ley federales provenían de proyectos elaborados por las legislaturas de los Estados, los nombramientos de los funcionarios federales provenían igualmente de los Estados, los recursos federales eran recaudados por las entidades federativas y el interés general de la Nación se confundía con los intereses particulares de los Estados.

En la actualidad, hay una separación tajante de competencias entre la Federación y los Estados, mientras que los municipios son relegados a un plano de descentralización administrativa; vivimos pues, en una Confederación más que en una verdadera Federación. Ni el gobierno federal puede desarrollar el cúmulo de abundantes facultades que ha ido aglutinando, ni los Estados tienen la libertad ni las opciones para gobernar a sus comunidades. El problema radica en que el artículo 124 constitucional otorga como regla fundamental, en exclusiva, a la Federación todas las facultades que se expresan en la Constitución y que

^{*} Publicado en el número 87 de la revista Lex, difusión y análisis del mes de septiembre de 2002.

consisten en todas las políticas económicas, políticas y sociales de mayor relevancia para el país.

Este defectuoso sistema ha provocado incontables iniciativas de reformas presentadas ante el Congreso de la Unión, lo que demuestra que ninguna fracción parlamentaria del actual Congreso de la Unión está conforme con el sistema de distribución de competencias. A esta inconformidad se une el hecho de que los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no han sido uniformes a partir de la Quinta época y no existen tesis firmes de jurisprudencia, ni tampoco los criterios aislados brindan tesis consistentes, como lo demuestran tanto la tesis con el rubro de “Federación” (SJF. 5ª Época. T. XXXVI., p. 1069), como la reciente tesis número LXXVII/99 (SJF y su Gaceta. Noviembre de 1999).

Por otra parte, la Constitución Federal relega a los Estados a un reducido y poco significativo número de facultades “reservadas”, evitando que éstos participen concurrentemente en el diseño y ejecución de las políticas públicas que se ha arrogado la Federación de manera exclusiva. Por ello es necesario un cambio sustancial en esta distribución de competencias. Por lo tanto, consideramos que la mejor solución está en el federalismo cooperativo que desarrolle un sistema incluyente y coordinado entre la Federación, los Estados y los propios municipios, sin exclusivismos para alguno de los niveles de gobierno como regla general, si no como excepción.

Este sistema no es nuevo y se ha desarrollado desde 1921 para ciertas materias. En él, la Federación sigue marcando la pauta fijando las bases generales sobre las materias que hasta la fecha regula, pero sin excluir a los Estados en el diseño de políticas particulares y en la ejecución de leyes propias sobre las mismas materias.

Para ello es indispensable modificar el artículo 124 constitucional de tal manera que prescriba una nueva regla de competencias, que podría ser la siguiente:

Las facultades que no estén concedidas por esta Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. Los Estados pueden legislar sobre las materias exclusivas de la Federación, siempre que las leyes federales o los tratados internacionales así lo prescriban; en este aspecto, las leyes de los Estados no podrán contravenir a la ley suprema de la Unión. Los Estados no pueden legislar sobre las materias expresamente prohibidas por esta Constitución o exclusivas de la Federación, cuando las leyes federales relativas no les otorguen ninguna delegación. La Federación, los Estados y los municipios concurrirán en el ámbito de sus competencias a regular las competencias que esta Constitución les encomienda expresamente a

los tres niveles de gobierno. En la materia de relaciones exteriores, la Federación podrá celebrar tratados internacionales en el ámbito de sus competencias y que sean pertinentes al desarrollo de las facultades federales en los términos de esta Constitución, pero cuando dichos tratados aborden una competencia reservada a los Estados, además de la ratificación del Senado, se requerirá la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, para que pueda ser considerada como ley suprema de la Unión. Los Estados y los municipios podrán celebrar convenios internacionales en lo que respecta a su régimen interior, pero para que dichos instrumentos entren en vigor se requerirá que sean aprobados por el Ejecutivo Federal y el Senado de la República, en los términos de la ley correspondiente.

Esta propuesta pretende invertir la actual regla de competencias que requiere que las facultades federales estén expresamente determinadas en la Constitución, y que por lo tanto, al serlo, excluyen a los Estados de cualquier intervención, por lo que a éstos sólo se les confiere facultades por exclusión, es decir, “reservadas”. La propuesta persigue, en consecuencia, convertir en excepción a la regla general, dándole el tratamiento de concurrentes a todas las facultades que ejerce la Federación, de la manera en que una ley del Congreso o un Tratado Internacional lo determine, para incluir la participación de los Estados en la regulación y ejercicio de esas atribuciones, consideradas como no exclusivas por la Constitución Federal.

La nueva redacción que se sugiere para el artículo 124 constitucional reconoce la personalidad internacional de los Estados miembros de la Unión Federal, como partes integrantes del Estado Nacional que promueven con responsabilidad su propio futuro internacional, bajo la coordinación de la Federación. Esta reforma requeriría de la supresión de la fracción I, del artículo 117 constitucional, que los somete a la tutela del gobierno federal en esta materia.

Con esta propuesta no se reducen las facultades legislativas de la Federación, pero, a la vez, se amplían las facultades de los Estados, al eliminarse la exclusión de facultades que proviene desde 1847 y que en la actualidad se manifiesta en la regla de que toda facultad federal está fuera del alcance de los Estados.

La propuesta está de acuerdo al modelo federalista originario de 1824, que resulta el modelo primigenio de nuestro diseño constitucional. Aunque este modelo se modificó a partir de 1847, con el artículo 23 del Acta de Reformas, por razones históricas que ya han sido superadas, resulta todavía el más idóneo para adaptarlo a la realidad actual, pues todos los problemas que presentaba entonces han sido superados, entre ellos, la carencia de una forma para solucio-

nar las controversias entre niveles de gobierno, ya que en la actualidad como es sabido, la controversia constitucional se ha convertido en la garantía del federalismo.

No obstante la intención de Otero en el Acta de Reformas, la Constitución Mexicana se ha reformado indefinida y crecientemente a partir de 1883, por lo que ha ido acumulando a favor de la Federación múltiples facultades que antes correspondían a los Estados; lo anterior ha tenido como consecuencia que los Estados no participen en todas aquellas materias que ahora corresponden a la Federación, pues la regla de distribución de competencias del artículo 124 constitucional, cuenta como una de sus características, la exclusividad en el ejercicio de sus facultades, bien sean expresas para la Federación, bien reservadas para los Estados.

Esta exclusividad en el ejercicio de facultades legislativas ha provocado una ruptura del Estado Federal Mexicano, donde dos órdenes por separado y al margen uno de otro, pretenden cumplir en beneficio del mismo pueblo, tareas diversas que son comunes y que por su naturaleza exigen complementariedad más que separación.

De la misma manera, esta exclusividad y separación entre la Federación y los Estados en el ejercicio de sus facultades, no corresponde a los sistemas modernos federales, donde la participación de las entidades federativas en la voluntad federal por un lado, y la subsidiariedad de las facultades federales en las facultades locales por otro, obligan a establecer un marco de cooperación en el ejercicio de facultades legislativas, así como de su implementación, distinto del marco de exclusión que prevalece en el actual sistema.

Como se ha mencionado, esta separación de facultades fue diseñada para evitar controversias entre los niveles de gobierno federal y estatal que hacia 1847 ya provocaba conflictos que amenazaban la desunión, por la carencia de medios constitucionales para su solución. Sin embargo, en la actualidad, estas controversias que además de naturales son propiciadas por la pluralidad y la democracia que hemos alcanzado en nuestro país, ya están debidamente encausadas por la intervención de la Suprema Corte de Justicia, a través de las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, o del Senado de la República, a través de la solución de conflictos políticos, a que se refiere el artículo 76, fracción VI, de la Constitución.

Federalismo Fiscal

Pero igual de importante que las competencias del Estado Federal, resulta la distribución de recursos que con el actual esquema se encuentran concentrados en las manos de la Federación, y de la cual la dependencia económica de los Estados hace nugatorio cualquier régimen interior o soberanía de las entidades federativas.

En el esquema actual, el Presupuesto de Egresos de la Federación concentra los recursos nacionales que se recaudarán en el ejercicio fiscal, y del cual dependerán las entidades federativas durante ese lapso. Dicho presupuesto es considerado como instrumento administrativo financiero bajo el control del Poder Ejecutivo federal y hasta ahora, la Cámara de Diputados asentía plenamente a los gastos establecidos en el proyecto de presupuesto. El federalismo se ha complementado con el fortalecimiento de una nueva división de poderes, pues en el caso del presupuesto para el presente año, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión subsanó una grave omisión del Presidente de la República, al reestablecer en el presupuesto una partida para el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), por un monto de 14 mil 700 millones de pesos.

De esta manera, que por el bien del federalismo que todos deseamos, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar en exclusiva el Presupuesto de Egresos de la Federación debe fortalecerse y quedar incólume frente a la autoridad del Poder Ejecutivo.

Toda alteración del Presupuesto debe conformarse igualmente a los términos del artículo 126 constitucional, por lo que los recortes presupuestales no son exclusivamente competencia del Ejecutivo Federal, ya que tal como está conformado el Presupuesto, éste es de carácter nacional, pues contiene los gastos no sólo del gobierno federal, sino las participaciones hacia los Estados. No deberían hacerse recortes más que por casos de extrema necesidad y observando la oportunidad fiscal de los Estados.

El federalismo fiscal es de fundamental importancia para una reforma del Estado Federal, por lo que el sistema de coordinación fiscal debe ser sustancialmente modificado. De tal manera, consideramos que la regla que por excepción se establece en la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional, que establece las participaciones de la Federación hacia las entidades federativas, sólo tratándose de “contribuciones especiales”, debe convertirse en la regla general e in-

cluirse en el artículo 116, como una nueva fracción VIII, que diría lo siguiente, previa supresión del último párrafo de la fracción referida en el artículo 73 constitucional:

VIII. Los Estados podrán imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, de la manera proporcional y equitativa que fijen sus leyes. Las entidades federativas y los municipios participarán en el rendimiento de las contribuciones federales, en los términos y plazos que determine la ley federal.

Convertir al municipio en un verdadero actor del federalismo

Por otra parte, el federalismo mexicano debe definir, de una vez por todas, la naturaleza del municipio dentro del sistema constitucional, como un nivel de gobierno, distinto del estatal, pero sometido a los lazos de unión con la Federación y los Estados por igual. A pesar de las múltiples reformas recientes, mucho queda por delimitar en la autonomía municipal. Su autonomía formal todavía se pierde dentro de la soberanía de los Estados. Su carencia para dictar leyes, sus excesivos controles y su aumento en el financiamiento y la delegación de facultades en detrimento del régimen de los Estados, nos vuelve al esquema de antagonismos que han aniquilado el sistema federal.

Para comenzar, un nuevo artículo 115 constitucional debe encontrar cobijo en un Título que diga su vocación hacia “El Municipio” y traslade el nombre actual “De los Estados de la Federación”, a partir del artículo 116.

En este orden de ideas, es necesario que los gobiernos municipales participen en las instancias decisorias de los Estados, de la misma manera que es deseable, que los Estados participen en las de la Federación. Por ello, la formulación de los presupuestos municipales debe ser una competencia de los mismos, y que sean tomados en cuenta por el Presupuesto del Estado en el cual estén territorialmente ubicados, para que éstos, a su vez, los contemple el Presupuesto de la Federación. Esta complementación e inclusión presupuestaria debe ser condición del federalismo económico y, de lograrse, invertiría el orden en que se formulan los presupuestos actualmente, para el bien del federalismo cooperativo.

La Constitución debe reconocer en el artículo 115 facultades legislativas y jurisdiccionales de los ayuntamientos, para crecer en su naturaleza de meros cuerpos administrativos, para convertirse en verdaderos niveles de gobierno. La justicia de paz debe ser independiente del Poder Judicial del Estado, aunque

sometido a medios y recursos que puedan revocar cualquier resolución de justicia municipal que esté al margen de la ley o la Constitución locales.

Los municipios deben contar con una esfera legislativa de competencias como lo determine la Constitución de cada Estado, pero con un mínimo previsto en la Constitución Federal.

Definición clara de la jerarquía de las leyes

Por último, la jerarquía de las leyes es un ámbito que debe aclararse en el sistema federal mexicano. Si bien la concurrencia traería como consecuencia, que las leyes federales serían la base de las leyes locales, como ya sucede en materias sociales como la educación, la salud y el medio ambiente, entre muchas otras, esto significaría una nueva definición de en qué consiste el interés federal o general y cuál es el interés local o individual de los Estados.

Por ello, una reforma al artículo 133 constitucional en los siguientes términos sería deseable:

Esta Constitución es la norma fundamental del sistema jurídico nacional. Las leyes y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, serán la ley suprema de la Unión, y por lo tanto, todas las autoridades estarán obligadas a su cumplimiento y aplicación, en el ámbito de sus respectivas competencias. Las constituciones de cada Estado deberán estar de acuerdo con la Constitución federal y serán la norma fundamental de cada entidad federativa. Los tratados internacionales que celebre la Federación tendrán la misma jerarquía que las leyes federales como ley suprema, así como los que celebren los Estados tendrán la misma jerarquía que sus respectivas leyes. Todos los tratados deberán ser implementados a través de una ley, sea federal o estatal, según el nivel de la autoridad que lo hubiese celebrado. No existe preeminencia entre las leyes y tratados aprobados por la Federación y los mismos celebrados por los Estados, sino que ambos están sometidos a la Constitución Federal.

En toda solución a una controversia federal se encuentra la facultad de interpretar la Constitución y balancear el interés general con el régimen interior de los Estados. Aunque la controversia constitucional ha dirimido eficientemente los conflictos constitucionales entre los poderes de la Federación, los Estados y los municipios; la Suprema Corte de Justicia no deja de ser un órgano del gobierno federal, que pueda tener conflicto de interés al resolver la inconstitucionalidad de leyes federales, por lo que quizá sea conveniente recuperar el sistema

que Mariano Otero consagró en los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas de 1847, para que las leyes del futuro sean declaradas inconstitucionales, con efectos generales como debe ser, por el Congreso de la Unión, tratándose de leyes locales, y por las legislaturas de los Estados, tratándose de leyes federales.

En el caso de los conflictos constitucionales de los municipios, seguiría siendo la Suprema Corte de Justicia la encargada de dirimirlos. Aunque podría considerarse un sistema de solución de controversias por los órganos de cada Estado, como ya sucede en los Estados de Veracruz y Tlaxcala. De esta manera, el federalismo volvería a ser un sistema complementario, donde todos los niveles de gobierno tendrían facultades propias y participarían en la elaboración de la voluntad de los otros niveles de gobierno, de manera semejante a los frenos y contrapesos en que el principio de división de poderes se inspira.

Aunque este diseño de distribución de competencias cuenta ya con más de ciento cincuenta años en vigor, la Constitución previene en el artículo 133 constitucional que, además de la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales, sean la ley suprema de toda la Unión, que implica que sean los Estados y sus autoridades quienes cumplan y hagan cumplir dicha ley suprema, además de las autoridades federales que naturalmente cuentan con la obligación de acatarla, tal como se desprende de la obligación de los jueces de cada Estado y de los gobernadores, en el artículo 120 constitucional, de aplicar con preeminencia dicha ley suprema, aunque contravenga la ley local. De la misma manera, los poderes federales son integrados por electores de los Estados y las reformas constitucionales que otorgan nuevas facultades federales son aprobadas por las legislaturas de los mismos Estados, por lo que no debiera existir esta ficticia separación y exclusividad de facultades.

Iniciativas presentadas

Las iniciativas a consideración coinciden en calificar de desproporcionada la abundancia de facultades exclusivas de la Federación y de escasas a las facultades reservadas a los Estados, lo cual contradice la intención original del constituyente de 1857. Sin embargo, las soluciones que proponen no corresponden al defecto que pretenden subsanar, pues se conforman con sistematizar las facultades exclusivas de la Federación y de ampliar un catálogo enunciativo, a semejanza de las facultades expresas de la Federación, para los Estados. Es opinión de esta Comisión que tal metodología en nada beneficia a los Estados, pues sus

facultades reservadas no necesitan estar explícitas en la Constitución y, al incluirlas, las someteremos a la dinámica de requerir reformas constitucionales para modificarlas. Por lo que estas iniciativas ahondan los defectos del diseño constitucional en esta materia, sin ningún beneficio para los Estados.

Derechos humanos y federalismo

Un aspecto que resulta de la mayor importancia definir en la reforma del Estado federal, lo constituye el análisis de la tesis LXXVII/99 que la Suprema Corte de Justicia emitió en el mes de noviembre de 1999, donde se estableció que los tratados internacionales están por encima de las leyes federales y las leyes locales, lo cual constituye un criterio interpretativo del artículo 133 muy peculiar que impacta la jerarquía de normas en el Estado Federal Mexicano. En dicha tesis se afirma que esta soberanía representa a los Estados de la Unión, y por lo tanto, al ratificar los tratados internacionales en el ejercicio de sus facultades constitucionales como órgano federal, puede modificar por esta vía, cualquier ley local que se le contraponga; de la misma manera, se establece en dicha tesis aislada de jurisprudencia, que los tratados internacionales están por encima de las leyes federales, aunque el propio artículo 133 constitucional asimila tanto a las leyes federales como a los tratados internacionales en la categoría común, de igual jerarquía, de la ley suprema de la Unión; la cual no se confunde ni equivale a la supremacía constitucional. Esta tesis tiene que ser rectificadora en una reforma constitucional pues demuestra la gran confusión que existe en los fundamentos del federalismo mexicano, la cual sólo puede ser disipada a través de una reforma constitucional. Esta reforma debe hacer prevalecer el principio de autoridad formal de la ley, mediante el cual ninguna ley, sea federal como local, puede ser interpretada, reformada o derogada, si no es siguiendo el mismo procedimiento que se siguió para su creación. En otras palabras, o los tratados internacionales se implementan mediante una ley federal, siguiendo el mismo procedimiento de aquellas leyes que interpreta, reforma o deroga, o ningún tratado puede ser jerárquicamente superior a las leyes federales, a pesar de la ratificación senatorial del mismo, porque dicho procedimiento no es el mismo procedimiento de creación de las leyes prescrito en el artículo 72, inciso f).

En la actualidad, existe una gran confusión en materia de derechos humanos, pues sólo se reconocen como tales los consignados en la Constitución, leyes y tratados internacionales de índole federal, y los Estados tan sólo los repiten o

hacen un reenvío a las instituciones federales. A partir del año 2000, se aprecia, sin embargo, un replanteamiento de esta condición y existen tanto nuevos derechos declarados como tales a nivel local, así como los medios judiciales locales encargados de su protección.

Aunque la tesis aislada referida alude a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y por lo tanto, los declara como superiores a las leyes federales y locales, su interpretación crea confusiones en la distribución de competencias y en la jerarquía de las normas, por lo que se propone que se incluya en el artículo primero de la Constitución el siguiente párrafo:

Artículo 1º. (...)

Las garantías individuales no están sometidas a la distribución de competencias del Estado Federal Mexicano, por lo que cualquier norma que las amplíe tendrá aplicación preferente sobre cualquiera otra de alcance menor o reducido.

Principio de reelección en los Estados

Un aspecto fundamental de la soberanía de los Estados y de la autonomía de los municipios lo constituye la libertad de organizar sus autoridades de acuerdo a los principios constitucionales. Desde 1932 se juzgó conveniente prohibir de manera radical la reelección para evitar que los poderes ejecutivos siguieran perpetuándose en el poder. Sin embargo, la reforma constitucional de esos años extendió a las asambleas legislativas locales y a los municipios la prohibición constitucional a sus miembros de reelegirse para el periodo inmediato, lo cual constituye una intervención en la soberanía de los Estados, por lo que cada entidad federativa debe decidir si prohíbe o no la reelección de los miembros de sus legislaturas y de sus municipios para el periodo inmediato. De tal suerte, se propone la derogación del párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, tratándose de los integrantes de las legislaturas, así como el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 115 constitucional, tratándose de los integrantes de los ayuntamientos.

Sin embargo, otra regla la constituye la reelección de los poderes ejecutivos locales, que debe continuar apegada al principio de la Revolución Mexicana de no reelección, por lo que se sugiere que la prohibición de los gobernadores para reelegirse sea absoluta, sin ninguna excepción, como actualmente la reconoce la fracción I, párrafo tercero, del artículo 116 constitucional, proponiéndose

además la derogación del párrafo cuarto y la modificación del tercero, en los siguientes términos:

Los gobernadores de los Estados, cualquiera que haya sido su forma de elección o designación, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

La anterior propuesta se basa en las siguientes consideraciones. Los plazos de los distintos titulares de puestos de elección popular están entrelazados, de tal manera que no coincidan en la fecha de su elección y que sus respectivos periodos se empalmen para contar siempre con órganos renovados y experimentados al mismo tiempo.

La no reelección es un principio que sólo se ha establecido contra los poderes ejecutivos. Los ayuntamientos han sido definidos como de naturaleza administrativa por la jurisprudencia mexicana, pero la reciente reforma al artículo 115 constitucional traza la nueva tendencia de considerar al ayuntamiento como órgano de gobierno y no sólo de administración. Por ello es pertinente reconsiderar su reelección.

Independientemente de la cuestión sobre la reelección, el periodo que sirven los ayuntamientos de tres años se ha considerado como limitado para el adecuado desempeño de sus funciones, precisamente por las funciones administrativas, además de las políticas, que desarrolla, por lo que debiera dejarse en libertad para que el régimen interior de los Estados sea el que defina el periodo constitucional de sus respectivos ayuntamientos.

Al nivel de los poderes ejecutivos, el periodo de seis años fue propuesto y establecido en 1928, para evitar la reelección de sus titulares, por lo que puede considerarse el periodo de seis años como una solución alternativa al principio de no reelección en los ayuntamientos; aunque siempre pensando que no coincida con el periodo de elección de los gobernadores respectivos, sino a la mitad de su mandato.

Por otra parte, si se considerara oportuna la reelección, tanto para los ayuntamientos como para los diputados a las legislaturas, de cualquier manera sería conveniente ampliar el plazo del mandato de los ediles a cuatro años, tiempo que ha sido tradicional para el desempeño de las funciones administrativas, con la posibilidad de reelección por un periodo equivalente de forma inmediata.

Los temores, siempre fundados, de la compra del voto y del clientelismo, que los funcionarios municipales podrían estar tentados a caer, podrían ser resueltos de la siguiente manera:

1. Dejar que los sustitutos tomen posesión del cargo y que las autoridades electorales desempeñen su función de supervisión, con el apoyo de los partidos políticos ahí representados.

2. Nombrar un consejo de administración por parte del Congreso del Estado, votado por mayoría calificada de sus integrantes, en el último año de su periodo.

Lo anterior, siempre dejando que los Estados resuelvan este punto en sus respectivas constituciones.

Éste es el federalismo que todos deseamos.