

## FEDERALISMO: DISEÑO Y FUNCIONALIDAD

Hugo A. CONCHA CANTÚ

Cómo si se tratara de un binomio inseparable, nuevamente la discusión sobre la reforma del Estado en México tiene como uno de sus ejes centrales el tema del federalismo, y nuevamente, también de forma un tanto inexplicable, al menos en un primer acercamiento, existen numerosos planteamientos acerca del federalismo que lejos de presentar un panorama y propuestas claras, confunden y oscurecen la importancia del tema.

No es casualidad que en 1995, a los pocos meses de instaurada la nueva administración, el presidente Zedillo acudió a Guadalajara a inaugurar el *Foro Nacional “Hacia un Auténtico Federalismo”* donde expertos académicos, líderes partidistas y sociales, así como funcionarios de primer nivel de los gobiernos federal, estatales y municipales, se reunieron para hablar sobre los problemas que la organización federal del país presentaba. La idea que subyacía al llamativo evento era que el federalismo como forma de organización del Estado de gobierno, presentaba múltiples posibilidades de reorganización política y administrativa y que por tanto, su análisis y estudio constituía una prioridad para el nuevo gobierno.<sup>1</sup> Lo que escapaba a la atención de los ahí presentes, era que no se trataba de la primera vez en que el federalismo captaba la atención de aquellos interesados en promover un cambio estructural de fondo al Estado mexicano.

<sup>1</sup> Véase *Memoria. Foro Nacional “Hacia un Auténtico Federalismo”*, Jalisco, 1995.

Después de seis años y, sobretudo, de la esperada alternancia política, el tema del federalismo ha regresado al centro del debate político nacional. En esta ocasión, sin embargo, existen nuevas razones que llevan a pensar que el proceso de transformación o reforma de la estructura estatal, y consecuentemente las propuestas relativas al federalismo, producirán resultados diferentes. El cambio político logrado tras la alternancia en el poder tiene repercusiones importantes. En la dimensión institucional se presenta como un resurgimiento de lo que en muchas áreas había sido letra constitucional muerta. Instituciones político-constitucionales han cobrado una nueva fuerza gracias a la pluralidad existente y a la ruptura de vínculos dependientes entre el titular del Ejecutivo Federal y el partido que fuera predominante. Muchas de estas instituciones impactan de manera determinante al sistema federal.

Asimismo, y quizá de forma más importante, el cambio político ha impactado una dimensión cultural e ideológica. La sociedad generó una gran cantidad de expectativas y creencias respecto a una serie de posibilidades ilimitadas de cambio y resultados de un nuevo gobierno y de un nuevo proceso de participación política. Una de las expectativas que puede ser constatada con relativa facilidad, es aquella que sostiene un resurgimiento de la vida al interior del país, con un resurgimiento de las entidades federativas como partes integrantes de toda la nación, o bien en formas de asociación regionales.

Estos cambios, en el funcionamiento de las instituciones y en las ideas de la sociedad, sin duda crean un contexto político totalmente nuevo que presiona hacia un proceso de consolidación y transformación mayor. Se trata de un interesante proceso en que los cambios iniciados hace algunos años de manera consciente y negociada (entre las fuerzas políticas), hoy generan resultados que, a su vez, provocan nuevos cambios. Por ello, el proceso de reforma del Estado al que acude la sociedad mexicana de 2001, difícilmente tiene rangos de comparación con alguna otra etapa en la historia reciente del país.

Este proceso de cambios cuenta con una amplísima gama de posibilidades cuya materialización dependerá de las necesidades y demandas de las principales fuerzas políticas. En octubre de 2000, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, convocada por el entonces presidente electo Vicente Fox y presidida por el experimentado político Porfirio Muñoz Ledo, dio cuenta de más de 300 propuestas de cambio de nuestra estructura político constitucional. El rico ejercicio, pero también desorganizado temáticamente, apuntaba a un difícil proceso de toma de decisiones respecto de las propuestas de cambio que pudieran resultar más relevantes o, cuando menos, de las que fueran más viables de negociar y llevar a cabo.

De los seis temas que dicha Comisión de Estudios se planteó, uno de ellos fue precisamente el relativo al federalismo y a la descentralización. En este grupo se recogieron varias decenas de propuestas acerca de los cambios y modificaciones que serían convenientes llevar a cabo en nuestra estructura federal. En ese momento, y aún ahora, siguen escuchándose propuestas “federales” de toda índole. Algunas tratan aspectos generales del federalismo y su relación con otros temas prioritarios como el regionalismo, el municipalismo o las comunidades indígenas, muchas abordaban el difícil tema de la distribución de competencias, más todavía se centran en competencias específicas y su necesaria reconsideración, tales como las correspondientes a las actividades de recaudación y distribución fiscal, asuntos educativos, de salud, por citar algunos ejemplos y otras propuestas se dirigen a puntualizaciones muy concretas.<sup>2</sup>

En suma, el debate del federalismo parece ofrecer un riquísimo espectro de temas y contenidos, pero no ofrece demasiadas luces sobre el orden de estas propuestas o sobre una posible estrategia de reorganización federal en el país. A este respecto pareciera que la discusión no ha podido llegar a un punto de refi-

2 “La reforma del Estado”, *La Comisión de Estudios de la Reforma del Estado*, México, UNAM, 2000.

namiento que siente las bases para una auténtica política federalista del gobierno foxista. El problema no es menor ya que sin este entendimiento y su estrategia correspondiente, muchas preguntas relevantes para el desarrollo político y social del país quedan sin responder, tales como ¿de qué manera fortalecer la vida federal en el país, fortaleciendo la gobernabilidad y, simultáneamente el desarrollo de las entidades y municipios?, ¿cuáles son los pasos a seguir para lograr el equilibrio entre el desarrollo nacional, el de las regiones y de las entidades?, ¿qué criterios deben ser adoptados para llevar a cabo un redistribución competencial?, ¿qué aspectos y en qué orden debe ser rediseñada nuestra organización federal?, o finalmente una pregunta relevante para la estrategia política que tenga como objetivo fortalecer nuestro sistema federal, ¿qué es lo primero a transformar, a efecto de promover un “auténtico” federalismo en México?

En mi parecer, la respuesta básica a estas interrogantes se encuentra en una reconsideración sobre la naturaleza del federalismo como una técnica de organización jurídica, que tiene importantes efectos en las interacciones políticas, económicas y sociales pero que es ante todo, un mecanismo jurídico. Este tipo de análisis sobre el federalismo como un principio jurídico, inmediatamente nos lleva al replanteamiento sobre los diversos significados que se le han atribuido, y la manera en que estos significados han sido materia de confusión e impedimento para una propuesta clara de cambio o reforma.

El federalismo nace en la vida de los estados contemporáneos como una decisión político-constitucional, lo que quiere decir que se trata de una decisión del ser político fundamental de un Estado (por ejemplo, el pueblo soberano), representado por un poder constituyente. Hasta aquí suele considerarse al federalismo como un “*pacto*”, o como una decisión política fundamental del constituyente que sigue siendo vigente.<sup>3</sup>

3 Véase, en este sentido, Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa-UNAM, 1982.

Una vez entendido este primer aspecto del origen del federalismo, éste se erige como un principio de organización del Estado, o como dirían tratadistas clásicos, como una “*forma de los estados contemporáneos*”. Es decir, de ser una decisión política soberana, se materializa de manera específica como un tipo de estructura específica consistente en la existencia dual de gobiernos, el federal y los locales. Esta segunda acepción, es la que suele referirse al “*equilibrio*”, a los distintos niveles de gobierno que deben coexistir.

Sin embargo, para que el federalismo pueda, efectivamente, ser un principio de organización, es ante todo, un principio jurídico constitucional que cuenta con una serie de elementos indispensables para darle vida. En un trabajo que se considera clásico, el constitucionalista inglés Albert Von Dicey,<sup>4</sup> estableció que un sistema federal, como principio organizativo de un orden constitucional específico, debía necesariamente de contener los siguientes tres elementos:

- 1) El principio de supremacía constitucional.
- 2) El principio de división del ejercicio del poder, en particular referente a la distribución de competencias.
- 3) La existencia de un “árbitro” constitucional, el cual se materializa en un órgano jurisdiccional constitucional, como encargado de interpretar la Constitución y de cuidar, así, su cumplimiento.

Por lo que toca al principio de la supremacía constitucional, se trata del principio que fundamenta todo la existencia del Estado de derecho. Cómo se sabe, a través de este principio se establece, en primer lugar, el sometimiento de todos los aspectos de la vida estatal al orden jurídico, sin importar que se trate del gobierno, de grupos, o de particulares, refiriéndonos en sentido

<sup>4</sup> Véase Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, MacMillan and Co., 1927.

estricto al principio de supremacía de la ley. En segundo lugar, y de manera específica, a través de este principio se estructura el propio orden jurídico. La Constitución se establece como la ley suprema del Estado, la cual determina los procedimientos de creación de las demás normas jurídicas e incluso sus propios mecanismos de reforma.

La organización federal como principio ordenador, original y primordial de la vida social en los estados contemporáneos, también encuentra su fundamento jurídico en el principio de supremacía constitucional. Lo anterior significa que es la propia Constitución la que contiene y da forma específica a un sistema federal. Cada Estado que adopta la organización federativa tendrá una materialización específica, es decir, podrá ser un Estado con un alto grado de descentralización o bien un Estado que concentra gran cantidad de facultades en el gobierno central o nacional. Lo importante a destacar que se trata de un principio organizativo, que tiene su validez y legitimidad en la norma constitucional, con todos los efectos que esto implica desde una perspectiva jurídica: debe materializarse como una norma escrita; no puede ser reformado por vías ordinarias sino tan sólo por el poder constituyente permanente; los conflictos que se susciten en cuanto a su aplicación tendrán que ser resueltos a través de los mecanismos procesales constitucionales; su interpretación sólo puede ser hecha por el órgano facultado para interpretar a las normas constitucionales.

Por lo que toca al segundo principio, relativo a la distribución de competencias, tiene su fundamento en la necesaria división del ejercicio del poder en una perspectiva vertical, entre distintos niveles de gobierno. En fin de cuentas, el sistema federal significa la distribución del poder político del Estado entre un número de órganos originados, coordinados y controlados por la Constitución. De manera específica, el sistema federal requiere materializarse como una distribución de facultades entre el nivel de gobierno federal, y el nivel de gobierno local o estatal. En concordancia con el principio anterior, esta delegación de facultades

se establece como norma constitucional a través de diferentes mecanismos de distribución como puede ser el residual, el de las competencias explícitas, las competencias delegadas, las competencias prohibidas de manera relativa o absoluta, o el de las competencias concurrentes. Tanto el gobierno nacional o federal como los gobiernos de las entidades federativas estarán limitados en su ejercicio por las disposiciones de la Constitución.

Ahora bien, lo característico del Estado federal consiste en que las facultades que se atribuyen tanto a los órganos de la Federación como las de los estados miembros se reparten de manera tal, que debe existir un dualismo en centros de poder, y ninguno debe de tener la supremacía de competencias.<sup>5</sup> Cuando en un Estado federal se establece la jerarquía entre estos dos órdenes, se está violentando el espíritu de la organización federal, ya que éste establece un orden supremo, el constitucional, y dos órdenes parciales y subordinados, el federal y el estatal o local.<sup>6</sup> Ninguno de estos órdenes parciales y subordinados debe de estar por arriba del otro y mucho menos por arriba del orden constitucional. Cada uno de ellos contará con una serie de órganos, divididos también para su ejercicio, con competencias o atribuciones específicas dentro del ámbito que la Constitución ha delimitado.

Establecer la supremacía del orden federal sobre el local, en realidad está trastornando el significado preciso de una federación y en todo caso está creando un orden centralizado con un nivel de gobierno nacional, llamado federal, y un alto grado de descentralización disfrazado como un nivel de gobierno, que no cuenta con autonomía política.

Otro problema que se presenta en Estados federales tales como el mexicano tiene que ver con la existencia de otro nivel de gobierno, el municipal, el cual a pesar de quedar establecido como parte de la distribución organizativa del poder, no forma parte

5 Véase Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (ciencia de la política)*, México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 68.

6 Véase Schmill, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Porrúa, 1971, p. 135.

del sistema de distribución competencial adoptado por nuestra Constitución en su artículo 124. Una perspectiva rigurosa debería de establecer, al menos en su planteamiento, el nivel municipal como una obligación de las entidades federativas para incorporar este régimen independientemente que las Constituciones locales desarrollarán la distribución específica de competencias entre el gobierno estatal y el municipal. Sin embargo, el régimen municipal se establece como una obligación independiente al sistema de organización federal, y como un catálogo de obligaciones que las entidades deben recoger.

La existencia del tercer principio es también de una extraordinaria importancia. Cuando se suscitan problemas entre los diferentes niveles de gobierno o en lo relativo a la interpretación de la distribución de competencias establecida en la Constitución, este tipo de conflictos no pueden ser resueltos por órganos que pertenecen a los llamados niveles parciales y subordinados, puesto que de hacerlo uno de los niveles de gobierno contaría con un órgano que juega el papel de juez y parte, redundando en una subordinación de facto, de un nivel de gobierno a otro, en la aplicación e interpretación de la Constitución. En efecto, el órgano encargado de dirimir tales controversias o de llevar a cabo este tipo de interpretación debe de ser un órgano específico del orden constitucional. En un gran número de países este órgano es constituido por los llamados tribunales constitucionales. En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia se ha ido especializando en este papel, dejando gradualmente su papel como tribunal federal de la más alta jerarquía. La Corte es la encargada de dirimir las llamadas controversias constitucionales entre distintos órganos y niveles de gobierno, así como el órgano que lleva a cabo, en última instancia, la interpretación constitucional. Una correcta aplicación de nuestra organización federal, debería de apuntar a la total especialización de este órgano como órgano constitucional.

Una descripción de nuestro sistema federal rápidamente nos llevaría a la conclusión de que se trata de un sistema que no se ajusta del todo a estos principios. Al igual que en otros aspectos,



el país desarrolló y mantuvo una estructura jurídica formal que protegía una esfera de autonomía política y administrativa con relativa autonomía, y por otro lado, generó procesos de desarrollo y políticas públicas cuyos ejes se concentraban, física y jurídicamente, en el centro del país, en los poderes federales, aglutinados en torno al Ejecutivo Federal y en el Distrito Federal, sede física de éstos.

El federalismo mexicano existe en la norma constitucional, pero ha carecido de una distribución de competencias clara y eficaz y, sobretudo, de mecanismos que permitan defender la separación de los niveles de gobierno. En la norma y en la práctica el país ha contado con mecanismos centralizadores que han hecho del sistema federal una organización altamente disfuncional. Nuestro sistema federal, altamente centralizado, ha contado con las siguientes características:

1. Entidades federativas que han carecido de la estructura competencial mínima para poder llevar a cabo programas locales, o hacer realidad su autonomía como centros de poder político. Esta situación se ha hecho especialmente patente en lo que toca a la asignación de recursos fiscales.
2. El Distrito Federal, sede constitucional de los poderes federales, se encuentra asentado en la ciudad más grande del mundo, sin que se hayan resuelto de manera clara cuestiones fundamentales. Por una parte subsiste una oscura definición de la naturaleza jurídica de ésta en torno a su estructura orgánica con relación a las otras entidades federativas, y por lo que toca a los derechos y obligaciones de sus habitantes. En segundo lugar, no se han podido establecer límites a su crecimiento. Tal crecimiento ha llegado a verse detenido por factores reales, lo que se convierte en una situación explosiva que podrá desencadenar condiciones de emergencia por la insuficiencia de servicios o por problemas de aglutinamiento.

3. Poderes federales que, bajo una incorrecta interpretación de la estructura federal se constituyeron como los representantes de todo el orden nacional, aglutinando un sinnúmero de competencias, pero además, adoptando un posicionamiento nacional jerárquico contrario a los intereses de todo el país. A través de esta representación se excluyó, desde hace más de medio siglo, de auténticas formas de coparticipación y cooperación entre los órdenes locales y el federal. Un ejemplo de esto es la transformación del Senado en una Cámara alta que poco representa los intereses de las entidades, o bien la desaparición de mecanismos que tomará en cuenta los intereses de las entidades como eran las convenciones nacionales fiscales.
4. La existencia específica de las llamadas facultades “concurrentes” mediante las cuales en teoría se compartían las atribuciones, pero que en realidad se convirtieron en mecanismos de subordinación fáctica de los poderes locales, ejecutivos o judiciales, a las autoridades federales. A través de estas competencias, las autoridades federales discrecionalmente deciden el papel que ellas y las autoridades locales juegan, sustituyendo la distribución que de manera cierta, expresa y permanente, la Constitución debiera imponer.
5. Una muy limitada competencia municipal, negando la viabilidad de auténticos gobiernos locales, como espacios prioritarios de participación política ciudadana, a pesar de las importantes reformas al artículo 115 constitucional.
6. Mecanismos a través de los cuales se ejercía un estricto control político desde el centro sobre los poderes locales, tales como la llamada declaración de desaparición de los poderes de un Estado, que estaba a cargo de la supuesta Cámara federal, pero que en realidad dependía del accionar del Ejecutivo.
7. La existencia de un mecanismo jurisdiccional que sometía la justicia local a la justicia federal, mediante el amparo directo, a través del cual, la justicia que se imparte en las

entidades federativas puede ser revisada en sus aspectos de legalidad por los tribunales colegiados de la judicatura federal. Lo que se presenta es una revisión al proceso llevado a cabo por los magistrados de segunda instancia de las entidades federativas.

El listado podría continuar señalando distintos aspectos que, a lo largo de la historia de nuestro país, han limitado la potencia local y regional, desvirtuando los fines de un auténtico federalismo.

Ahora bien, tal y como se mencionó al inicio de este trabajo, la oportunidad histórica del país es inmejorable para poder llevar a cabo este replanteamiento general. En el aspecto económico difícilmente el país encontrará mejores posibilidades de desarrollo productivo y distributivo si no es mediante una integración de sus componentes. Por lo que toca al difícil tema de la consolidación política, sólo la recuperación de los espacios locales hará del régimen una auténtica democracia participativa con la representación auténtica y la discusión con todos los actores nacionales. Desde un enfoque administrativista, el país requiere un mejor equilibrio regional para poder atender las crecientes demandas y necesidades de una población desigual. Una óptima, más eficiente distribución y asignación de recursos. Por último, culturalmente, México requiere de su pluralidad geográfica para poder enfrentar los retos del mundo globalizado.

Un replanteamiento general del federalismo mexicano apunta a dos vertientes: una funcional que es la que trata de establecer programas descentralizadores y políticas de fomento a las regiones del país, y otra vertiente, fundamental es la teórica conceptual. El federalismo en México tiene problemas desde su estructura jurídica que lo plantea, y esa idea no está clara en muchos de los círculos de discusión y toma de decisiones. El federalismo en México no podrá convertirse en una auténtica idea funcional si no se corrige su planteamiento como estructura constitucional. Dicho en otras palabras, la recuperación del federalismo mexicana-

no implica la recuperación del derecho como forma de organización social.

Si bien es cierto que un sistema democrático sólo es concebible dentro de la estructura de un Estado de derecho, tratándose del Estado mexicano y de los principios que dan forma a su Constitución política, podemos reducir la idea de que sólo será posible la democracia bajo un auténtico esquema federal.

El replanteamiento constitucional del federalismo requiere establecer mecanismos de distribución competencial que efectivamente otorgue atribuciones a las entidades para que éstas se puedan desarrollar pero, ante todo, se requiere de que este sistema de distribución sea norma que regula, que se cumple y, aquí lo importante, que se protege cuando es vulnerada. Violentar la distribución competencial significa violentar el esquema constitucional, negar el auténtico papel de los distintos órganos y niveles de gobierno.

Consecuentemente, si lo que se requiere son mecanismos que garanticen el ámbito de autonomía de las entidades federativas lo primero es reflexionar sobre el sistema existente para llevar a cabo dicha labor, ya sea a través del órgano constitucional que resuelva controversias entre órganos y niveles de gobierno, así como los órganos que tienen encargado resolver los conflictos dentro de su propio ámbito.

En breve, en una reconsideración sobre el federalismo en México falta reflexionar sobre los órganos que son los guardianes del federalismo. De esta manera se estará reconsiderando el diseño en primer lugar, para entonces valorar el funcionamiento institucional.

En este sentido es pertinente considerar las siguientes propuestas:

1. Consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su papel de tribunal constitucional, o de máximo garante de la norma suprema, incluyendo por supuesto la protección que requieren los principios que dan vida al sistema federal, la supremacía constitucional y la distribución

de competencias. Para esto se requiere profundizar la tendencia ya existente en nuestro país, de separar las funciones que guarda este órgano como cabeza del Poder Judicial federal de sus atribuciones constitucionales, desplazando los asuntos federales (delitos federales, amparos directos e indirectos, esencialmente) a las instancias anteriores, los tribunales colegiados de circuito

2. Fortalecimiento de las instituciones de justicia local, dotando a los poderes judiciales de atribuciones para interpretar la legalidad al interior de sus territorios y, eventualmente, la constitucionalidad. En este sentido, en la actualidad dos entidades, Veracruz y Chihuahua han creado salas constitucionales que inicien este tipo de funciones, hasta donde el marco legal existente lo permite. Al otorgar este tipo de atribuciones a las instituciones estatales se desaparecería el muy costoso fenómeno de la “doble jurisdicción”. Esta propuesta incide en un debate ya muy antiguo en México. Se argumenta que la existencia del amparo directo tuvo, entre otras razones, el contar con un mecanismo que estuviera por arriba de las decisiones políticas de las entidades federativas para evitar abusos de los gobiernos locales y evitar la muy frecuente injusticia local cometida por órganos jurisdiccionales subordinados a los caprichos de los gobernadores. Cabe señalar que los poderes judiciales locales han sufrido intensos cambios en todo el país, y que, aunque siguen existiendo ejemplos negativos sobre la funcionalidad e independencia de estas instituciones, difícilmente se pueden hacer generalizaciones sobre su mal desempeño.<sup>7</sup> No puede seguir fomentándose una cultura proteccionista y subsidiaria que redunde en un centralismo disfuncional. La justicia local al igual que el resto de las instituciones políticas deben de contar con un papel autó-

7 Concha, Hugo *et al.*, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

nomo y pleno. Deben existir garantías para cuando estas instituciones que conforman un nivel de gobierno, fallan o no cumplen con su papel, pero como excepción y no como regla.

3. Fortalecimiento de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y del juicio de amparo como controles del orden constitucional.
4. Perfeccionamiento de los mecanismos de atracción (*writ de certiorari*) de la Suprema Corte de Justicia como órgano constitucional que tiene la posibilidad de atraer todo aquello que resulta fundamental para el orden constitucional, sin que tenga que ver todo a través del amparo directo. La idea, sin que se trate de una copia de mecanismos de otros países es simplemente que la Corte pueda ver todo, pero no deba ver todo.
5. Logrado este mecanismo de división jurisdiccional que funcionaría como el guardián del federalismo, sería posible entonces la recuperación competencial paulatina y selectiva, es decir, en aquellas áreas que el país lo fuera necesitando de manera apremiante. Gracias a los mecanismos antes mencionados se podría contar con una garantía de la protección de las atribuciones de las entidades federativas, de sus derechos y obligaciones, así como de mecanismos de control cuando fallan estos mecanismos locales.