

REFORMAS CONSTITUCIONALES URGENTES. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y EL FEDERALISMO

Pedro OJEDA PAULLADA *

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El sistema federal y sus principales características.* III. *La distribución de competencias en el sistema federal mexicano.* IV. *Necesidad de una nueva orientación federalista en la nación.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En primer término, quiero manifestar mi agradecimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por la amable invitación que por conducto de su titular, el doctor Diego Valadés, se me hizo para participar en este importante Congreso de Derecho Constitucional. De igual manera, agradezco al doctor Miguel Carbonell sus amables atenciones para esta participación. Sin duda el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad refrenda con actividades académicas tan destacadas como el presente Congreso, su bien ganado prestigio nacional e internacional como centro de excelencia en el análisis de los fenómenos jurídicos que caracterizan a la sociedad moderna que vivimos.

He seleccionado como punto central de la ponencia el tema relativo a las reformas constitucionales urgentes en nuestro país, haciendo alusión a la necesidad de clarificar de mejor manera en el texto de la ley suprema lo concerniente a la distribución de competencias entre los diversos órdenes de gobierno que integran la estructura federal de la nación. Hoy en día resulta evidente la urgencia de adecuar el marco constitucional en múltiples materias, como son las cuestiones hacendarias de rendición de cuentas, al igual

* Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM.

que asuntos relativos a la integración y funcionamiento de las Cámaras federales, sin dejar a un lado cuestiones en torno a la procuración y administración de justicia, así como a la economía, los energéticos, y los recursos naturales; igualmente, entre otros temas en materias como salud, vivienda o trabajo, y, en general, cuestiones que tienen que ver con la organización administrativa del Estado y la conducción de las relaciones políticas internas o las de carácter internacional del país, entre otras.

Sin embargo, quisiera centrar mi participación en un punto que estimo de notable trascendencia y de indudable relevancia en el contexto mismo en que se mueve la vida política y administrativa de la nación, y que responde a la particular forma de integración de nuestro sistema federal, el que por su propia naturaleza requiere la búsqueda de un sano equilibrio en la distribución de competencias entre los diversos entes públicos que lo constituyen.

II. EL SISTEMA FEDERAL Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Dentro de las diversas formas en que se organizan los Estados ha destacado en el mundo moderno el sistema federal, que surgió, con las características que ahora conocemos, en los Estados Unidos de Norteamérica. A decir de Felipe Tena Ramírez, aquel federalismo inicial de la Unión Americana sirvió para centralizar poderes antes dispersos en las trece colonias; sin embargo, el modelo habría de servir también para descentralizar poderes anteriormente unificados, como sucedió en Estados originalmente unitarios, como México y Brasil.¹

Sin embargo, resulta indispensable precisar cuáles son las características fundamentales y comunes a todo régimen de organización federal, que lo distinga y lo contraste con las demás formas de integración estatal. En primer término, entiendo que todo sistema federal contempla la existencia concurrente de diversos entes que ejercen el poder político dentro de un territorio común, órdenes de gobierno que además gozan de autonomía legal para ejercer sus actos de poder y que pueden por ello configurar sus particulares marcos normativos independientes para regular su vida interna.

¹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, p. 108.

Bajo tal perspectiva, para que la vida de dichas entidades se pueda llevar a cabo en un esquema de orden y de control legal resulta necesario el surgimiento y aprobación de un pacto o convenio, esto es, una Constitución, que es la base de toda estructura federal. Recordemos al respecto que el vocablo mismo de *federación* encuentra su etimología en la voz latina *foedus*, *foederis*, que significa precisamente tratado o pacto.

Si bien la anterior explicación alude ante todo a los aspectos formales del surgimiento de un sistema federal, resulta indispensable además hacer referencia a otros rasgos de los sistemas federales, más insertados en aspectos de orden histórico, sociológico y cultural.

De esta manera, tomando en cuenta tanto los factores sociológicos como los de orden formal jurídico, se da cabida en un sistema federal al surgimiento de un nuevo poder, producto de la convención pactada entre los diversos entes integrantes de la Unión, esto es, el poder federal, que está avocado a conservar el pacto unificador de las comunidades federadas. Surge a la vez una doble organización política; la federación, por una parte, que actuará en la totalidad del territorio nacional, y los poderes locales, que actúan en el ámbito espacial de sus entidades, debiendo coexistir ambos poderes bajo reglas establecidas y definidas en el ordenamiento constitucional correspondiente, por lo que dicho instrumento jurídico deberá contemplar con precisión las competencias que correspondan a cada orden de gobierno participante en la integración federal.

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Resulta claro de lo anterior que los Estados con organización federal cuentan en sus marcos normativos con una serie de características que de manera común los distinguen; sin embargo, las reglas y los mecanismos que cada uno establece para la distribución de competencias suelen ser diversos. En efecto, en algunos de ellos se sigue el modelo original norteamericano de otorgar facultades expresas a la federación y, *a contrario sensu*, facultades tácitas o residuales a los Estados miembros de la Unión, como es el caso, entre otros, de nuestro país.

En otros países federales se enumeran constitucionalmente las competencias de los Estados federados, precisando que aquellas competencias no enlistadas para ellos se entenderán conferidas al orden federal, como es el

caso de Canadá. A su vez, un tercer sistema opera enumerando de manera expresa en la Constitución las competencias que corresponden tanto a la Federación como las relativas a los Estados, si bien se suele prever que en caso de que alguna otra facultad no esté contemplada expresamente para ninguna de estas instancias, se entenderá a favor de la Federación, situación que por su complejidad y posible confusión suele presentar graves conflictos internos cuando se actualiza.

Como señalé anteriormente, nuestro país ha seguido históricamente el modelo de distribución competencial previsto originalmente en la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, vigente a partir del 15 de diciembre de 1791, que textualmente señala: “*The powers no delegatet to the United States by the Contitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the states respectively, or to the people*”.²

Cabe destacar que ni el texto del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, ni el de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de aquel año, establecieron reglas expresas de distribución de competencias entre el orden federal y el local. No fue hasta el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856 cuando en el contenido del artículo 48 del mismo proyecto habría de aparecer un texto similar al de la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Este artículo 48 señalaba expresamente: “Las facultades o poderes que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservados a los Estados o al pueblo respectivamente”.

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856-1857 se modificó la redacción, a más de que el artículo quedó finalmente como 117 de la Constitución Política de 1857, que establecía: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

De forma literal se trasladó este texto a la Constitución de 1917, si bien en el proyecto enviado por Venustiano Carranza el numeral era el correspondiente al artículo 123, que en la redacción final del Constituyente de Querétaro quedó como artículo 124, con el contenido ya señalado, mismo que desde su origen no ha tenido hasta la fecha ninguna modificación.

² “Los poderes no concedidos a la Unión por la Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados o al pueblo”.

Debo hacer notar que desde el surgimiento mismo del artículo 124 en comentario, su texto ya había quedado incompleto, toda vez que una de las novedades de la ley suprema de 1917 fue precisamente la de haber reconocido al nivel de gobierno municipal con rango constitucional, otorgándole una serie de competencias previstas expresamente en el artículo 115 del ordenamiento, facultades municipales que se han ampliado mucho más mediante una serie de sucesivas reformas y adiciones constitucionales a ese precepto.

En igual sentido se debe considerar también que la actual regulación constitucional del Distrito Federal ha variado sustancialmente en las décadas recientes, a fin de otorgar a las autoridades de la capital una serie muy significativa de competencias que ejercen de manera autónoma y que están contempladas en el artículo 122 de la ley superior del país.

Por todo ello, la fórmula de distribución de competencias que se tomó del modelo clásico de la Constitución de los Estados Unidos ha quedado en nuestro país francamente incompleta y parcial, por lo que resulta necesario modificar la redacción del artículo 124 constitucional, para adecuar su texto a las nuevas circunstancias que vivimos.

Lo anterior, a fin de evitar confusiones o interpretaciones erróneas, a más de lograr congruencia en el análisis integral de las competencias constitucionales. En este sentido, me permito proponer la siguiente redacción:

ARTÍCULO 124

Texto actual	Texto propuesto
“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.	“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a la Federación, al Distrito Federal y a los municipios, se entienden reservadas a favor de los Estados”.

A mi parecer, de esta manera se conserva, por una parte, el modelo de tipo residual a favor de los Estados, el que a mi juicio es el que presenta mejores ventajas técnicas y normativas; pero, por otra parte, se estaría introduciendo en el texto del artículo clave de la distribución de competencias a los otros órdenes de gobierno que reconoce el instrumento constitucional, a quienes de manera expresa la Constitución les otorga sus propias competencias.

Con relación al tema, debo decir también que las modificaciones y adiciones de 1994 al artículo 105 constitucional, que otorgaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver las controversias planteadas por la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, han resultado de gran trascendencia en esta materia, ya que en amplia medida esas controversias tienen que ver precisamente con el ejercicio competencial de los órdenes de gobierno del Estado mexicano, contando ahora nuestro sistema constitucional con un instrumento legal para que las resoluciones del alto tribunal eviten conflictos y tensiones en la estructura federal. De hecho, un buen número de resoluciones de la Suprema Corte han venido a dar solución a conflictos competenciales antes no resueltos.

IV. NECESIDAD DE UNA NUEVA ORIENTACIÓN FEDERALISTA EN LA NACIÓN

Estoy cierto que el análisis anterior carecería de sentido y resultaría un mero ejercicio teórico de carácter técnico jurídico si no se inserta dentro de un contexto más amplio, tendente a lograr una mejor orientación del federalismo mexicano, que por una parte busque la claridad de la definición legal, pero también, que procure mejorar el funcionamiento y la equidad de nuestro sistema federal, en aras de lograr un mejor nivel de vida para nuestros connacionales.

El federalismo del país se ha caracterizado en prácticamente toda su existencia por su rígida conducción y severo control central, que tiende a limitar la actuación de los gobiernos estatales y municipales. En este marco, la doctrina suele clasificar los modelos funcionales del federalismo de forma muy diversa, como es el caso del interesante planteamiento que hace Geoffrey Sawyer al hablar de tres modelos operacionales de los sistemas federales, como son: el federalismo orgánico, el federalismo coordinado y el federalismo cooperativo.³

En el primero de ellos, el orgánico, las autoridades federales están dotadas de muy amplias facultades que les dan una preeminencia real sobre los demás integrantes del pacto federal, ya que el gobierno federal suele acumular el grueso de los recursos financieros nacionales, a más de acaparar

³ Cfr. Sawyer, Geoffrey, *Modern Federalism*, Victoria, Australia, C. A. Watts, 1976, pp. 64 y 65.

en sus manos los principales servicios generales y las obras públicas más importantes; igualmente suelen contar con liderazgos políticos fuertes y de amplio alcance.

Por lo que hace al tipo de federalismo coordinado, tiene como característica central al apego, con frecuencia escrupuloso, a la separación de sus esferas competenciales, a fin de sólo interrelacionarse en lo estrictamente necesario la Federación y los estados. Esa forma de relación suele ocasionar tensiones y controversias difíciles de resolver.

En lo tocante al federalismo cooperativo, éste implica la suma de esfuerzos y recursos, en sus respectivas facultades, tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, en la búsqueda de ciertos objetivos y metas deseables para ambos órdenes de gobierno. De esta manera, cooperando entre ellos se pueden realizar proyectos comunes que coordinan las atribuciones de unos y otros, en un bien desarrollado esquema de relaciones intergubernamentales equilibradas y eficientes.

Nuestro país ha dado ya algunos incipientes pasos para lograr que el modelo mexicano se ubique en el federalismo de tipo cooperativo. La gran concentración de facultades federales empieza a revertirse con una serie de ejercicios de descentralización, como lo podemos observar en asuntos de educación y de salud.

Para que se puedan lograr resultados en esta vía, la propia Constitución establece una serie de mecanismos tendentes a lograr la cooperación descentralizada del sistema federal. Así, el texto de la fracción VII del artículo 116 constitucional prevé que:

La federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados están facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios a la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

El país está comprometido seriamente en la búsqueda de nuevas formas de federalismo cooperativo que armonice las acciones de los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano: Federación, estados y municipios.

Una reforma constitucional en materia de federalismo debe lograr alguno o algunos de los grandes objetivos nacionales, como lo son rediseñar la

relación entre los poderes y los niveles de gobierno con incentivos para la cooperación, así como una adecuada distribución de éstas en las entidades federativas, con eficientes instrumentos de control constitucional y la adecuada participación ciudadana.

En este sentido resulta importante que el 5 de febrero de 2004 se convocó a la Primera Convención Nacional Hacendaria como verdadera reunión republicana democrática y participativa para fortalecer el federalismo hacendario y revertir la alta centralización en esta materia.

La Convención propuso renovar las bases del sistema tributario nacional con un sentido descentralizador, llegando a presentar en agosto de ese año más de 3,000 propuestas de cambios y ajustes en materia ejecutiva y legislativa.

Entre dichos acuerdos destacan que se debe determinar cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde administrar, recaudar o recibir impuestos; cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas, incluyendo los aspectos de gasto, deuda y patrimonio público. Lo anterior, para generar un capítulo hacendario en la Constitución de la Republica y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que sería la reglamentaria de dicho capítulo.

Tanto en esta materia hacendaria como en otras existen muchas iniciativas de grupos parlamentarios, que seguramente en un futuro no lejano habrán de dar los resultados que el país está necesitando para que de esta forma nuestro sistema federal quede mejor integrado y funcione como real y efectivamente de tipo cooperativo.

Concluyo mi exposición reiterando mi convicción de que el modelo federal que nos legaron los mejores hombres de nuestra historia ha sido útil en la consolidación nacional, pero también reconociendo que hace falta una transformación que integre nuevos mecanismos de cooperación y de interrelación entre la Federación, los estados y los municipios mexicanos. Sólo de esa manera se logrará una mejor distribución del poder en la búsqueda de perfeccionar el régimen democrático al que aspiramos.

Con un mejor funcionamiento federativo se estarán abriendo nuevas opciones de participación política a los ciudadanos y se acrecentará el compromiso de las fuerzas políticas al entender que entidades más autónomas y autosuficientes, estarán en una mejor posibilidad de cumplir sus compromisos con el pueblo y de garantizar de mejor manera los valores fundamentales de la libertad y la seguridad.

Sin duda este renovado federalismo que deseamos habrá de encontrar muchas de sus explicaciones y apoyos teóricos y doctrinarios en las aportaciones académicas de los estudiosos de la ciencia política, la teoría del Estado y el derecho constitucional. Por ello refrendo mi reconocimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra *alma mater* por facilitarnos este excelente foro de discusión en torno al marco constitucional del país, para avizorar y proponer de manera conjunta los cambios y las adecuaciones legales que nos están haciendo falta para acelerar la marcha hacia una más justa convivencia entre todos los mexicanos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1987.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982.
- , “El sistema federal mexicano”, *Sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-FCE, 1972.
- CARBONELL, Miguel, *Desarrollo democrático y reforma constitucional*, documento de trabajo.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1980.
- SAWER, Geoffrey, *Modern Federalism*, Victoria, Australia, C. A. Watts, 1976.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- , *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1980.