

HACIA UNA VISIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO: DESCENTRALIZACIÓN, ARMONIZACIÓN, UNIFICACIÓN Y COLABORACIÓN

José María SERNA DE LA GARZA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Armonización, unificación y colaboración*. III. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

En los sistemas federales existe por definición un grado relevante de descentralización política, en virtud de la cual las entidades que forman parte del arreglo federal gozan de autonomía para tomar decisiones de gobierno en el ámbito de las competencias que define la Constitución general. Así, la descentralización del poder es esencial para entender la forma federal de Estado, bajo la cual viven en la actualidad 25 países en el mundo.¹

Sin embargo, los sistemas federales son bastante más que un simple régimen de descentralización. La ingeniería constitucional y legal de los Estados federales modernos combina fórmulas de descentralización con mecanismos de armonización, unificación y colaboración diversos, lo cual genera un entramado institucional mucho más complejo de lo que la sola idea de descentralización podría producir.

En el presente ensayo, nos proponemos profundizar en conceptos como el de armonización, unificación y colaboración, mismos que, al con-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ El *Handbook of Federal Countries: 2002*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, proporciona una lista de 25 países que han adoptado la forma federal de Estado. Ellos son: África del Sur, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Suiza y Venezuela.

jugarse con el de descentralización, explican la realidad de la forma federal de Estado en el mundo moderno.

II. ARMONIZACIÓN, UNIFICACIÓN Y COLABORACIÓN

Por definición, en los sistemas federales existe una pluralidad de ordenamientos normativos. Esta situación crea la posibilidad de disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que en la elaboración de sus respectivas normas, cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades. Como éstas no necesariamente han de coincidir, es natural que surjan disparidades en el tratamiento normativo que las entidades dan a las mismas materias. El grado de diversidad podrá identificarse al hacer una comparación de las distintas normas, materia por materia, de las que corresponden constitucionalmente a la entidades federadas.² A fin de cuentas, la autonomía de las entidades componentes del sistema federal significa una garantía de la diversidad, dentro de una organización política más amplia.

Sin embargo, el federalismo no solamente es garantía de diversidad, sino que también lo es de la unidad de las partes en un todo. Como se ha dicho ya tantas veces, en el federalismo conviven la necesidad de conservar identidades diversas, con la necesidad de integrar un todo unificado.³ De esta manera, así como han de existir materias en relación con las cuales los Estados miembros podrán decidir de manera autónoma el tratamiento normativo que habrán de darles, de igual modo habrá otras materias respecto de las cuales convendrá desarrollar políticas comunes u homogéneas, o bien tendrán que unir fuerzas, juntar recursos y voluntades, para enfrentar problemas que rebasan la capacidad de cada uno de los entes en particular. Desde el punto de vista del derecho, estas circunstancias han llevado al desarrollo de técnicas de integración jurídica.

Como bien lo han señalado Cappelletti, Seccombe y Weiler, el concepto de “integración” ha sido usado de manera ambigua en la literatura jurídica, para comprender todo un espectro de actividades que incluyen

² Como en el presente ensayo se realiza una reflexión teórica referida a los sistemas federales en general, no empleamos necesariamente la expresión muy mexicana de “entidades federativas” para referirnos a las unidades componentes del Estado federal.

³ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo, 2002, pp. 215-220.

desde la mera coordinación de la actividad legislativa entre los distintos niveles de gobierno, hasta la unificación total o la fusión de los distintos sistemas legales en un sistema unitario único. En opinión de estos autores, al término “integración” atañe la cuestión relativa a la manera en que varios elementos independientes se unen e interrelacionan para formar un todo identificable.⁴

La integración normativa puede generar varias consecuencias positivas. Por ejemplo, la estandarización de ciertas reglas, como la del deber del automovilista de detenerse ante una luz roja del semáforo, puede producir certeza en las interacciones sociales. Asimismo, la integración normativa puede tener como resultado un efecto de simplificación que facilite el cumplimiento por parte de los destinatarios de las normas, con lo cual se puede generar un impacto positivo en la eficacia del orden jurídico. Sin embargo, la integración normativa difícilmente puede considerarse como un valor en sí misma. En los procesos de integración, los beneficios de la unificación y de la armonización deben medirse en función de otros intereses y valores.⁵

Para citar un ejemplo extremo, podría argumentarse que un sistema político autoritario y centralizado podría alcanzar la integración total del derecho en un Estado determinado, pero el costo a pagar sería muy alto en términos de otros valores como el de la pluralidad, la democracia y la autonomía de las regiones o entidades federativas.

Si de lo que se trata es de lograr algún grado de integración legal conservando el sistema federal y el régimen democrático, entonces la tarea consistirá en desarrollar los compromisos necesarios para asegurar el equilibrio deseado, reconciliando los distintos intereses en el proceso mismo de integración de los diversos sistemas normativos.⁶

En cualquier circunstancia, hablar de integración normativa en un sistema federal implica hacer referencia a los conceptos de *armonización* y *unificación* del derecho. En otras palabras, los distintos instrumentos de integración normativa que pueden encontrarse en el derecho comparado,

⁴ Cappelletti, Mauro *et al.* (coords.), “Integration through Law: Europe and the American Federal Experience, A General Introduction”, *Integration through Law*, Berlín-Nueva York, Walter de Gruyter, 1986, vol. 1, libro 1, p. 12. Véase también, en el mismo trabajo colectivo, Jacobs, Francis y Kenneth L. Karst, “The «Federal» Legal Order: The USA and Europe Compared, A Juridical Perspective”, p. 169.

⁵ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

⁶ *Ibidem*, p. 13.

tienden a alcanzar diversos grados de armonización o de unificación, conceptos que se analizarán a continuación.

1. *Armonización*

En el contexto de un sistema federal, armonización puede entenderse como el proceso por el cual el derecho local en una entidad determinada se llega a asemejar al derecho de otras entidades federadas, al tiempo que conserva su identidad propia como derecho local.⁷ Asimismo, pueden distinguirse varios niveles de armonización. De esta manera, armonización constitucional significaría el proceso por el cual las Constituciones locales se llegan a asemejar unas a otras, conservando su identidad propia como Constituciones locales; mientras que la armonización legislativa vendría a ser el proceso por el cual las leyes locales en una materia determinada se llegan a asemejar a las leyes de otras entidades federadas, al tiempo que conservan su identidad propia como leyes locales. Por medio de la armonización, las diversas leyes locales llegan a tener características comunes. Por su parte, la armonización jurisprudencial podría considerarse como el proceso por el cual la interpretación judicial en un Estado miembro se llega a asemejar a la interpretación judicial de otras entidades federadas.

Ahora bien, esta “aproximación” de las normas y decisiones judiciales locales puede ser voluntaria u obligatoria. Y puede alcanzarse a través del empleo de diversos instrumentos, que van desde normas homogeneizadoras a nivel de la Constitución general, leyes marco y distintos mecanismos de coordinación legislativa controlados por la federación, hasta códigos y leyes modelo, organismos de consulta y comunicación horizontales o interestatales y convenios interestatales.

⁷ Seguimos aquí los conceptos de George A. Bermann, si bien su definición se refiere únicamente a la armonización *legislativa* en particular, y no del derecho en general. Véase Bermann, George, “Harmonization and Regulatory Federalism”, en Pernice, Ingolf (ed.), *Harmonization of Legislation in Federal Systems*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, p. 38. Existen otras definiciones, como la de Boodman para quien armonización, desde una perspectiva general, significa el proceso en el cual diversos elementos son combinados o adaptados unos a otros para formar un todo coherente, reteniendo al mismo tiempo su individualidad. Boodman, Martin, “The Myth of Harmonization of Laws”, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, núm. 4, otoño de 1991, p. 702.

Por otro lado, debemos mencionar, como recuerda Pernice, que la armonización es una cuestión de grado. ¿Qué grado de armonización normativa necesita un Estado federal en particular, sin amenazar la identidad de las entidades federadas? No hay una respuesta general. En opinión de este autor, “Mientras que la necesidad de cierta homogeneidad entre las Constituciones integradas en un sistema federal parece ser ampliamente aceptado, la armonización de la legislación de las entidades federadas tiene que ser considerada en vista de la especificidad de cada área”.⁸

En el mismo sentido se pronuncia Leeborn, para quien la armonización normativa no solamente es una cuestión de grado, sino también de alcance. En efecto, la armonización implica un objetivo direccional cualitativo (hacer las normas más similares) y un grado en el cual ese objetivo ha de ser perseguido, es decir, qué tan similares deben ser las normas a través de la armonización. Este grado, asevera Leeborn, depende del propósito de la armonización.⁹ Asimismo, la armonización plantea una cuestión de alcance. Es decir, puede referirse a aspectos aislados de alguna materia, o puede referirse a toda una materia. Por ejemplo, en la materia ambiental, la armonización puede referirse solamente a hacer similares las normas relativas a la regulación de cierto tipo de contaminantes, o puede referirse a todos los contaminantes, o a todos los aspectos que entran en la materia relativa al medio ambiente.¹⁰

Ahora bien, desde el punto de vista normativo, toda propuesta de armonización se basa en la premisa de que las diferencias en las normas de dos o más entidades federadas es inconveniente, y por tanto deben ser reducidas. Así, la armonización se plantea como una respuesta a los problemas que surgen a partir de dichas diferencias.¹¹ Una forma de reducir-

⁸ Pernice, Ingolf, *op. cit.*, nota 7, p. 7.

⁹ Afirma este autor que el grado en el que la armonización tolera la diferencia es el “margen” de armonización. Esto significa que la unificación normativa, o la adopción de normas uniformes, equivale a una armonización de “margen” cero. Leeborn, David W., “Claims for Harmonization: A Theoretical Framework”, *Canadian Business Law Journal*, vol. 27, núm. 1, julio de 1996, p. 72.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Para Boodman, la problemática a resolver es también esencial en todo intento de armonización: “la conclusión ineludible es que en un contexto legal armonización es un mero sinónimo del proceso de solución de problemas y es tan infinito en su configuraciones como lo son los potenciales problemas en el derecho. Fuera del contexto de un problema legal y sin una justificación previa, la armonización del derecho es ininteligible como objetivo o como base para la reforma legal a pesar de su ostensible aplicación a transacciones entre jurisdicciones distintas”. Boodman, *op. cit.*, nota 7, p. 707.

las consistiría en asignar el poder de decisión a una autoridad política común. No obstante, ésta es la vía de la federalización de las materias en un Estado federal. Otro mecanismo para reducir dichas diferencias consiste en que las entidades federadas adopten normas similares, sin que haya una autoridad política común que imponga esa similitud. Ésta es la vía de la armonización.¹²

En su esfuerzo por construir un marco teórico conceptual que sirva para entender la armonización normativa (entendida como resultado y como proceso), el profesor David W. Leeborn ha identificado cuatro tipos de armonización, a saber: *a)* armonización de reglas específicas; *b)* la armonización de objetivos de políticas públicas; *c)* armonización de principios, y *d)* armonización de instituciones y procedimientos. Asimismo, Leeborn identifica varias razones que se suelen presentar como justificaciones de la armonización normativa, entre otras, las siguientes: *a)* la ineficiencia y los costos provocados por el desfase entre las normas de las distintas entidades federativas; *b)* la existencia de *externalidades*, entendidas como decisiones de política pública de una entidad federativa que afectan negativamente a otra u otras entidades federativas; *c)* la existencia de *filtraciones* de bienes o intercambios de o hacia alguna de las entidades federativas, en violación de las normas de ésta que regulan a dichos bienes o intercambios (haciendo ineficaz la expedición unilateral de tales normas); *d)* la generación de condiciones de competencia justa, al homogeneizar el marco regulatorio al que están sujetos competidores localizados en distintas entidades federativas, y *e)* la generación de economías de escala, al permitir que un productor se extienda a mercados ubicados fuera de la entidad federativa en la que se encuentra localizado, sin tener que enfrentar marcos regulatorios diversos que le generen costos adicionales.¹³

¹² Leeborn, David W., "Claims for Harmonization: A Theoretical Framework", *cit.*, nota 9, p. 67.

¹³ *Ibidem*, pp. 68 y 69, 75-89. Desde la perspectiva del mercado, Boodman nos advierte que las generalizaciones abstractas en favor de la armonización normativa y su efecto sobre la eficacia de las decisiones privadas, sobreestiman la importancia del derecho y de los llamados "mercados de derecho" (entendiendo que estos últimos se refieren a la competencia que puede existir entre distintas entidades federativas para atraer actividades comerciales y productivas con base en distintos atributos de sus leyes, lo cual lleva a la noción de *federalismo competitivo*). En otras palabras, las justificaciones económicas en favor de la armonización jurídica no pueden plantearse en un nivel abstracto, sino que tienen que basarse en datos concretos que demuestren que la diversidad normativa tiene un efecto negativo sobre la eficiencia del mercado. Boodman, *op. cit.*, nota 7, pp. 714 y 715.

En todo proceso de armonización, hay motivos y razones en competencia que deben ser considerados. Por un lado, está el propósito de la armonización, es decir, la definición de los problemas que se desea resolver reduciendo en algún grado las diferencias entre las normas de las distintas entidades federadas. Por otro lado, se encuentra la consideración de las fuentes, las razones o motivos de las diferencias, así como su legitimidad. Además, deben ser tenidos en cuenta los costos de la armonización. En el esquema de Leebron, los costos de la armonización se explican en términos de las restricciones que un régimen de armonización puede llegar a imponer a quienes dentro de él se encuentran, en el siguiente sentido: una vez que se llega a un acuerdo sobre las normas a armonizar, es difícil hacerle cambios por parte de las distintas unidades políticas. A su vez, esto puede generar cierta rigidez en cuanto a la capacidad de respuesta de dichas unidades a las necesidades y demandas de quienes se encuentran en su ámbito territorial.¹⁴

En suma, puede afirmarse que la armonización normativa no puede ser evaluada exclusivamente en relación con los propósitos que se haya fijado (en función de los problemas que tiende a resolver), sino que debe considerar que la diferencia normativa tiene un valor y que las unidades políticas debieron en su momento tener alguna razón para aprobar leyes de contenido distinto para regular las mismas materias. Como indica Leebron: “Si las diferencias tienen un *valor* además de legitimidad, entonces las propuestas de armonización... deben tomar en cuenta ese valor a efecto de determinar si la armonización debe ser buscada”.¹⁵

Por último, Leebron propone ciertos criterios para evaluar cualquier propuesta de armonización normativa:

- a) Debe entenderse primero la naturaleza de la propuesta de armonización, en relación con los resultados que pretende obtener y así resolver cierta problemática derivada de la diferencia normativa entre entidades federadas.
- b) Debe después identificarse la base de la propuesta de armonización: lo que es objetable o indebidamente costoso derivado de la existencia de diferentes regímenes legales.
- c) Debe entenderse las fuentes y el valor de las diferencias.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 103-107.

¹⁵ *Ibidem*, p. 92.

- d) Con todos estos elementos, podría determinarse que tipo de armonización, en qué grado y extensión sería la más conveniente, y podría definirse también si existe alguna alternativa mejor que la armonización para alcanzar los objetivos trazados.¹⁶

En un sentido parecido, Boodman señala que un proyecto de armonización jurídica debe estar compuesto de cuatro elementos:

- a) Los diversos elementos a ser armonizados.
- b) La razón o problema a ser resuelto por medio de la armonización (la determinación de si la diversidad es o no es problemática y cómo es que lo es).
- c) El fin último de la armonización.
- d) El método por el que este fin ha de ser alcanzado.¹⁷

Como puede observarse a partir de la revisión del pensamiento de los autores citados, la armonización normativa, cualquiera que sea la modalidad que ésta adopte, debe tomar en cuenta una serie de valores y elementos, a efecto de lograr un equilibrio entre los fines esperados con la armonización y los valores que pueden preservarse por medio de la subsistencia de algún grado de diversidad normativa.

2. *Unificación*

Desde el punto de vista legislativo, la unificación o federalización del derecho puede entenderse como la transferencia de la facultad para legislar en una materia determinada, de manos de las entidades federativas, a las autoridades federales. Desde la perspectiva judicial, unificación o federalización consistiría en la transferencia de la facultad de establecer la interpretación última y final sobre la ley local, desde los tribunales locales hacia los tribunales federales.

Entendida así, la unificación conlleva un desplazamiento de la capacidad de decisión que sobre una materia tienen las entidades federadas; en contraste, la armonización voluntaria siempre deja abierta la posibilidad de que estas últimas se retiren del régimen de armonización, si es que éste no responde a sus necesidades y demandas particulares.

¹⁶ Entre las alternativas a la armonización, Leebron menciona la cooperación en la ejecución de las leyes y políticas y acciones de actores privados, más que de entidades públicas. *Ibidem*, p. 107.

¹⁷ Boodman, *op. cit.*, nota 7, p. 708.

El caso de la armonización obligatoria, en contraste con la unificación, es distinto, en razón de que no deja espacio para que las entidades se retiren del régimen de armonización establecido, por ejemplo, en la Constitución general. Es decir, si en la Constitución se establece la regla de que todas las entidades federativas deben tener un sistema de gobierno republicano y representativo, éstas deben tenerlo y no pueden constitucionalmente separarse de dicho parámetro.

Las justificaciones de la unificación o federalización pueden asimilarse a las que líneas arriba hemos mencionado en relación con la armonización. En cualquier caso, tendrá que atenderse a las peculiaridades de los problemas que se pretendan resolver, así como con las características de la materia de que se trate. En México, por ejemplo, desde hace décadas han surgido propuestas de unificación de la legislación penal. Ya en 1940 el eminente penalista Raúl Carrancá y Trujillo criticaba la existencia de una pluralidad de códigos penales, en los siguientes términos:

el delito no es un fenómeno que se localiza en un solo lugar geográfico; a juzgar por sus efectos, el delito es como la ondulación en círculos concéntricos que produjo la piedra que al caer rompe la tersa superficie de un estanque; así también el delito produce una repercusión social que se extiende, usando el vehículo de las modernas comunicaciones, de un confin al otro del país y que aun traspasa las fronteras internacionales. El delincuente, por su parte, no es un sujeto estático sino que es un ser vivo y activo, que para eludir la acción de la justicia usa de todos los recursos que la vida moderna le ofrece, recursos mecánicos y recursos de industria que la humanidad ha ido construyendo para el progreso y que el delincuente deslealmente aprovecha para combatirla. Y si todo esto es así salta a la vista la necesidad de que, dentro de una misma sociedad humana, los métodos e instrumentos de la represión sean los mismos, las técnicas iguales. Se explica que ciertas legislaciones sean diversas, según las regiones; pero en lo penal esto no es más que un absurdo.¹⁸

En este ejemplo, que alude a un debate todavía vivo en nuestro país, el autor identifica una serie de características específicas en la materia penal, en la naturaleza del delito y en las posibilidades abiertas al delincuente, que en su opinión justifican clausurar la diversidad normativa en dicha materia, mediante su unificación o federalización. El objetivo se-

¹⁸ Carrancá y Trujillo, Raúl, "La unificación de la legislación penal mexicana", *Criminalia*, año VII, núm. 4, 1o. de diciembre de 1940, p. 236.

ría, en su perspectiva, lograr condiciones que permitan un mejor y más eficiente combate a la delincuencia.

Si dicho objetivo se alcanzaría mediante la unificación de la materia penal es cuestión que puede debatirse. No es éste el lugar para entrar en esa discusión. Nuestro punto es que, en tales debates, es difícil llegar a un criterio general que permita decidir cuáles materias convendría federalizar o mantener federalizadas. Todo depende de la materia de que se trate, de las capacidades políticas y administrativas del gobierno federal y de las entidades federativas, de la tradición histórica y del propio sentido de identidad de las entidades federativas, entre otros factores.

3. *Colaboración*

Por último, debemos hacer referencia a la existencia de diversos principios, reglas y mecanismos previstos por las Constituciones de los Estados federales, empleados como instrumentos para lograr cierta integración, y que pueden encuadrarse en el concepto de *colaboración*.

Como sugiere Sánchez Morón, la cohesión de todo Estado como unidad política, depende de factores sociales, culturales y económicos, pero también institucionales. Por “cohesión institucional” entiende este autor el “conjunto de reglas, valores, principios y actitudes de las distintas instituciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, relativas a sus relaciones recíprocas, que permitan un regular y ordenado funcionamiento de todos ellos para la consecución de los fines que constitucionalmente les están atribuidos”.¹⁹ Como es fácil imaginar, este reto es aún mayor para los Estados compuestos o descentralizados, de ahí la gran importancia de un sistema de relaciones jurídicas organizativas entre todos los niveles de gobierno, que los articule.²⁰

Es por esta razón que la tendencia general en los Estados compuestos, y en particular la de los Estados federales, sea la de transitar de esquemas dualistas de distribución rígida de competencias entre federación y estados, a esquemas de colaboración, coordinación y cooperación.²¹ Sin

¹⁹ Sánchez Morón, Miguel, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, abril-septiembre de 1992, p. 13.

²⁰ *Ibidem*, p. 14.

²¹ Según Sánchez Morón, hoy día es evidente “que la separación de competencias en que todo régimen de descentralización se funda no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, cons-

embargo, este tránsito plantea un reto adicional, en virtud de que eleva el grado de complejidad del sistema de relaciones intergubernamentales, lo cual obliga a establecer un diseño institucional más intrincado y diverso, a efecto de que la cohesión de todo el aparato público quede asegurada.

Ahora bien, el derecho comparado sugiere de manera clara que el eje que permite asegurar la cohesión en los Estados compuestos, con sistemas de relaciones intergubernamentales crecientemente complejos, es el principio de colaboración.

En efecto, en los Estados compuestos más sofisticados existentes en la actualidad, es posible encontrar junto al esencial principio de autonomía,²² otro principio que en lugar de dar pie a la descentralización, persigue la integración. Dicho principio es el de colaboración, que en los distintos Estados recibe nombres diferentes.²³

De esta manera, en España, el Tribunal Constitucional ha determinado que existe un deber general de colaboración “que no es menester justificar en preceptos concretos” que se encuentra “implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que implanta la Constitución”.²⁴

De manera por demás interesante, la doctrina española ha identificado diversos contenidos en el principio general de colaboración. Por ejemplo, Menéndez Rexach ha afirmado que el deber general de colaboración se concreta en otros más específicos, a saber: *a)* el respeto de las competencias ajenas; *b)* ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados; *c)* deber de información; *d)* deber de cooperación y asistencia activas.²⁵ Los dos primeros significan una dimensión negativa, y los segundos una dimensión positiva del deber general de colaboración. Asimismo, indica Menéndez que dichos deberes específicos se concretan en técnicas aún más específicas, como la comunicación de actos dictados y acuerdos suscritos con otras entidades, emisión de informes, exhibición

tituidos en compartimientos estancos perfectamente delimitados... Por el contrario, es mucho más frecuente la tangencialidad, la compartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias”.

²² Utilizamos el término de “Estado compuesto” para referirnos a las distintas versiones de formas de organización estatal descentralizadas, como lo puede ser el Estado federal, el Estado regional, o el Estado de las autonomías.

²³ En Alemania, le llaman *Bundestreue* (o principio de fidelidad federal) y en los Estados Unidos se le conoce con el nombre de *federal comity*.

²⁴ STC 12/1982 de 4 de mayo, FJ 14.

²⁵ Menéndez Rexach, Ángel, “La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre de 1994, p. 25.

de expedientes, creación de órganos comunes, cooperación económica, técnica y administrativa, entre otros, y en la atribución de competencias de cooperación a favor de determinadas entidades.²⁶

Por su parte, en la República Federal Alemana, el Tribunal Constitucional Federal ha reconocido un principio constitucional no escrito denominado *Bundestreue* (fidelidad federal), el cual significa que los *Länder* y la Federación tienen la obligación constitucional de cooperar en el fortalecimiento del régimen constitucional de alianza que les vincula, así como en la custodia de los intereses legítimos de la Federación y de los estados.²⁷

A mayor abundamiento, el contenido del principio de *Bundestreue* implica que tanto la Federación como los estados deben adoptar un comportamiento leal en sus relaciones, y que se tengan en consideración en sus actuaciones, de manera tal que el ejercicio de sus competencias esté determinado por la mutua deferencia. Al decir de Montoro, desde el punto de vista de la dogmática jurídica el principio deriva de la prohibición genérica del abuso y arbitrariedad, y de la idea fundamental de la buena fe. Todo esto significa, como consecuencia lógica, que el tipo de comportamiento que el principio de *Bundestreue* exige, impone limitaciones a la conducta tanto de la Federación como de los estados alemanes.²⁸

El principio de *Bundestreue* se erige entonces como un principio general de derecho derivado de la propia estructura federal, que limita la discrecionalidad de la Federación y de los estados en el ejercicio de sus competencias, tanto en el plano vertical como en el horizontal, en aras de los intereses generales del todo.²⁹ Ahora bien, la pregunta que debe contestarse a continuación es la siguiente: ¿en qué consisten los límites que dicho principio importa?

La doctrina alemana se ha inclinado a pensar que los límites que establece el principio de la fidelidad federal deben aplicarse en caso de abuso de competencias, es decir, cuando del ejercicio de éstas resulten perjuicios para los intereses del conjunto. Sin embargo, el problema de esta formulación consiste en determinar cuáles son esos “intereses del con-

²⁶ *Ibidem*, p. 29.

²⁷ Montoro Chiner, María Jesús, *Convenios entre Federación y estados miembros en la República Federal Alemana*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 31.

²⁸ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

²⁹ Siguiendo a Bayer, Alberti Rovira dice que el ejercicio de las competencias de la Federación y de los estados en el sistema federal constituye un poder discrecional. Alberti Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 249.

junto”, “pero no es posible en cambio hacer *a priori* un catálogo cerrado de los mismos, que deberán ser pues sacados a la luz caso por caso, en un proceso de interpretación vía inducción”.³⁰ Por cierto, esta elasticidad del concepto de “intereses comunes” es parte de la problemática del principio de fidelidad federal como categoría jurídica que sirva de parámetro para ejercer el control de constitucionalidad.

El principal crítico del principio de fidelidad federal del sistema alemán ha sido Konrad Hesse. Este connotado autor ha identificado una serie de problemas en dicho concepto, del que derivan consecuencias negativas para el sistema federal y constitucional en su conjunto. El principal de ellos consiste en que se trata de un concepto vago e indeterminado, cuya utilización como medida de constitucionalidad o inconstitucionalidad puede en forma peligrosa hacer sustituir la voluntad del pueblo (expresada en la Ley Fundamental) por la decisión del Tribunal. Como concepto indeterminado, su aplicación requiere una interpretación a través de juicios de valor, cuyo contenido en la mayoría de los casos es netamente político, “pues versan sobre conflictos federales que no pueden resolverse a través de la aplicación de parámetros jurídico-constitucionales explícitos”.³¹ Decidir casos así, implica sustituir las decisiones que corresponden a las instancias políticas con competencia en la materia correspondiente.³²

Por ello, en segundo lugar, Hesse indica que la aplicación de este principio no debe sustituir al derecho escrito, constitucional o no, que de manera expresa establezca mandatos, obligaciones y deberes.³³ Por ello es que el propio Tribunal Constitucional federal ha considerado que el principio de la *Bundestreue* debe ser aplicado con prudencia.³⁴

Por último, en los Estados Unidos, la doctrina constitucional y la jurisprudencia han construido el concepto de *comity* como un principio que debe regir las relaciones entre los distintos componentes de la Unión.³⁵

³⁰ *Idem*.

³¹ Alberti Rovira, *Federalismo y cooperación...*, *cit.*, nota 29, p. 257.

³² Se corre el peligro de una despolitización de las relaciones federales a través de una excesiva juridificación de las mismas, apunta Alberti Rovira, *op. cit.*, nota 29, p. 258.

³³ Montoro, *op. cit.*, nota 27, p. 33.

³⁴ Añade Alberti Rovira: “Además, todo conflicto que pueda ser resuelto a través de la aplicación de reglas escritas y seguras, no sólo hace innecesario el recurso a la BT, sino que impide, excluye su aplicación”. *Op. cit.*, nota 29, p. 259.

³⁵ Nowark, John E. y Rotunda, Roland D., *Constitutional Law*, Minnesota, West Group, 2000, p. 355.

Dicho principio se ha derivado a partir de varias disposiciones de la constitución de dicho país. Por ejemplo, el artículo IV establece como un objetivo a alcanzar, el que “se fusionen en una nación un grupo de estados independientes y soberanos”. Asimismo, el principio se ha derivado de la cláusula de entera fe y crédito, por el que los estados deben reconocer las leyes, registros y procedimientos judiciales de los demás estados (artículo IV, sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos). Incluso esta cláusula da al Congreso federal la facultad de expedir leyes que promuevan *comity* en estos aspectos entre los estados.³⁶ Por su parte, la cláusula 2 de la sección 2 del artículo IV establece el deber de los estados de entregar a los fugitivos de la justicia de los otros estados.

En suma, y viendo a futuro, creo que bien valdría la pena que la jurisprudencia y la doctrina contribuyeran a la construcción de lo que en algunos Estados se ha llamado el principio de fidelidad federal, como un mecanismo de corrección que alivia las tensiones inherentes al Estado federal, y obliga a cada parte a considerar el interés de las demás para crear relaciones constructivas, amistosas y de colaboración.³⁷

Ahora bien, en el caso de México, el carácter vertical de las relaciones intergubernamentales se explica en buena medida por el esquema centralizado de distribución de competencias que hemos tenido. Si la gran mayoría de las materias (y muchas de las que mayor impacto tienen en la vida cotidiana de los mexicanos), están en manos de la Federación, resulta que el Congreso federal ha tenido la capacidad de definir en qué medida y en qué términos han de participar las entidades federativas y los municipios en la elaboración y ejecución de las políticas públicas respectivas. Además, dada la centralización en materia de recursos fiscales, no resulta viable ni práctico para las entidades federativas lanzarse a proyectos comunes con otros Estados, con exclusión de la federación, puesto que esto les privaría de los recursos que la federación podría aportar al proyecto. En la lógica de conseguir recursos, tanto financieros como técnicos, les resulta indispensable dar entrada al gobierno federal, que por sus recursos y peso específico, suele negociar y actuar con ventajas.

³⁶ *Idem.*

³⁷ Asimismo, al ser reconocida por el Tribunal Constitucional se convierte en “una especie de ética institucional objetivizada, de neto carácter jurídico, y no sólo político y moral”. Alberti Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación...*, *cit.*, nota 29, p. 247.

Por estos motivos, pensamos que en la medida en que empiece a darse un proceso de descentralización que convierta materias ahora exclusivas de la federación en materias de responsabilidad compartida con estados y municipios; y en la medida en que se den pasos para una distribución más equilibrada de los recursos fiscales en el país, se generarán las condiciones para potenciar las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal.

Por otro lado, no estaría de más revisar la fracción I del artículo 117 constitucional, que puede representar una limitación a la capacidad de las entidades federativas de entablar relaciones de asociación para resolver problemas comunes. Dicha disposición prohíbe a los Estados “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado”. Viendo al futuro y para evitar malos entendidos, pienso que es necesario aclarar, incluso a través de una reforma al propio texto constitucional, que esta disposición no puede ni debe interpretarse como una exclusión absoluta de todo tipo de acuerdo entre Estados, sino que únicamente se refiere a alianzas políticas como las que en el pasado atentaron contra la integridad de la República.

Por último, es preciso mencionar que no hay en el texto constitucional mexicano algo así como un principio de colaboración o de lealtad federal a la manera del principio de colaboración reconocido en el Estado compuesto español, del *Bundestreue* alemán, o el *comity* de los Estados Unidos, que sirva como elemento de cohesión y respeto mutuo entre las partes que componen el sistema federal mexicano. Pensamos que convendría incorporar un principio así en nuestro texto constitucional y en nuestra práctica federal, como un criterio al que pueda recurrir la Suprema Corte de Justicia para resolver situaciones de conflicto.

La colaboración es necesaria en los Estados federales modernos, por la naturaleza de los retos que tienen que enfrentar y los problemas que deben resolver. Sin embargo, el empleo de instrumentos de colaboración puede llegar a alterar la distribución constitucional de competencias. Si dichos instrumentos están previstos en la Constitución misma, no habrá mayor problema, pero si no es el caso, estaríamos entonces ante problemas de inconstitucionalidad.

III. CONCLUSIÓN

Los sistemas federales tienen el gran reto de lograr un equilibrio entre las tendencias centrípetas y centrífugas que le dan vida y dinamismo. Di-

cho equilibrio ha de ser distinto en cada caso, en razón de la diversidad de tradiciones, costumbres, trayectoria histórica, características y necesidades de los distintos países que han elegido adoptar la forma federal de Estado. Asimismo, el equilibrio, si bien producto de acuerdos políticos, ha de tener una expresión constitucional para lograr la estabilidad.

El diseño constitucional y legal de los sistemas federales puede recurrir a distintos grados de descentralización, armonización, unificación y colaboración para encontrar así su propio punto de equilibrio. Éste es el eje que podría guiar la discusión sobre la reforma del sistema federal mexicano, en los umbrales del siglo XXI.