

# EL FEDERALISMO MEXICANO DEL SIGLO XXI, EXPRESIÓN DE UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD

César CAMACHO QUIROZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La constitucionalidad*. III. *La constitucionalidad de 1824 y el origen del federalismo mexicano*. IV. *La evolución*. V. *La nueva constitucionalidad*. VI. *Un federalismo a la mexicana*. VII. *La propuesta para México*. VIII. *Conclusión*.

## I. INTRODUCCIÓN

El México republicano está de plácemes a 180 años de haberse tomado la mayoría de las decisiones fundamentales de nuestro sistema constitucional y político.

El genio de aquellos primeros mexicanos identificó los múltiples factores que constituían la realidad política de la nación, e intuyó la manera de atender las necesidades específicas que requerían ser reguladas. Esto es, dieron cauce a una constitucionalidad fundacional.

## II. LA CONSTITUCIONALIDAD

La constitucionalidad es la acción de convertir en norma fundamental una convicción social; en otras palabras, elevar a rango de ley máxima, los valores políticos y sociales compartidos.

Hablar de la constitucionalidad es realizar un ejercicio de inmersión en la sociedad y en la política de entonces para entender, entre otras decisiones, por qué somos una república federal.

### III. LA CONSTITUCIONALIDAD DE 1824 Y EL ORIGEN DEL FEDERALISMO MEXICANO

La joven nación enfrentaba el dilema de mantener las instituciones del pasado virreinal, continuando la centralización del poder, o bien, formar una unión que, reconociendo las diferencias de cada región, proporcionara nuevos elementos de vinculación. Finalmente, triunfó el federalismo.

Fue una decisión precedida por la polémica. Miguel Ramos Arizpe fue el primero en pronunciarse a favor de que las provincias tuviesen su propio gobierno, pues en tanto no lo hubiera se sucederían las arbitrariedades producto de la concentración del poder.

Por su parte, fray Servando Teresa de Mier prefería un “federalismo mitigado” que considerara la posición centralista con un desarrollo federalista posterior.

Aseguró: “Se nos ha censurado, proponer un gobierno federal en el nombre, y central en la realidad; pero, ¿qué, no hay más de un modo de federarse? Siempre he optado por un medio que no destruya la unidad, ahora más que nunca indispensable”.

A su vez, la diputación provincial de Jalisco, atribuía al sistema federal la bondad de dejar a cada estado en libertad de gozar “sus bienes y derechos privativos”, y al mismo tiempo, de ejercer de común consentimiento, “ciertos atributos de la soberanía, sobre todo lo que concierne a su mutua defensa contra los enemigos de fuera”. Similar presión ejercieron las provincias de Yucatán, Veracruz y Querétaro, por lo que los partidarios del federalismo aseguraban que esa era la voluntad general de la nación.

Además de la desacreditada tradición del virreinato, a favor de los federalistas estaba el contexto político: el riesgo de una eventual invasión por parte de alguna potencia europea; y en lo local, el naufragio de la Constitución de Cádiz, cuya inoperancia se imputaba a su concepción centralista.

Contra el centralismo actuaba también la impresión cada vez más compartida, de que la prosperidad norteamericana se debía a la elección de su forma de Estado. Como se advierte, hubo tierra fértil para que germinara el federalismo.

El acierto de los constituyentes consistió en lograr acuerdos mayoritarios, en medio de la incertidumbre; en propiciar un diálogo incluyente, en un clima de fundada desconfianza; en atreverse a utilizar —y sobre todo a respetar— procedimientos inéditos e instituciones incipientes; en que supieron, ceder sin capitular y ganar sin avasallar.

Aquellas necesidades sociales y postulados políticos dieron consistencia a la constitucionalidad que estableció nuestro federalismo y lo plasmó en la carta magna de entonces, aunque no con toda amplitud, ni precisión. El artículo 50 de esa ley fundamental no fue suficientemente explícito, pues estableció, con vaguedad, por ejemplo, que correspondía a la federación “fomentar la prosperidad general”, y a los estados “guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes generales de la Unión”, expresiones como éstas, dejaron sin definir claramente las tareas que correspondían a cada ámbito de gobierno y esta deficiencia, en unos años, mostró sus efectos.

#### IV. LA EVOLUCIÓN

Con agudeza, durante el Congreso de 1847, Mariano Otero planteó el problema: ¿cuáles son los límites del poder general y del poder de los estados? y una vez conocidos, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión? Él mismo propuso el remedio: “Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente establecidas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”. Ese principio de distribución, planteado por Otero, daría paso a un gobierno federal con pocas facultades expresas, y autoridades estatales con amplios márgenes de maniobra.

Este criterio, conocido como de “facultades residuales”, se incorporó con algunas modificaciones a la Constitución de 1857. El texto no fue objeto de debate en 1917, por lo que se mantiene hasta la fecha en el artículo 124, que a la letra dice: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Como se aprecia, la medida no es mala; no obstante, sucesivas reformas desvirtuaron su sentido original. En los últimos años del siglo XIX se inició la arrogación de las facultades por parte de la federación, y la tendencia se acentuó más tarde.

A partir de 1917, las reivindicaciones sociales se convirtieron en programas de gobierno que con el argumento de la eficacia, condujeron a la concentración del poder político que derivó en un presidencialismo omnipotente que avasalló a los gobiernos locales.

Por medio de 48 reformas al artículo 73 constitucional, ha ido expandiéndose el ámbito competencial del gobierno federal, hasta abarcarlo prác-

ticamente todo. Esta situación ha minado la capacidad de los gobiernos estatales y generado una subcultura de la desconfianza en la que el gobierno federal duda de la capacidad de los gobiernos locales y no parece dispuesto a ceder ni compartir facultades y responsabilidades.

Esto no puede seguir así; la democracia, la pluralidad y la creciente participación social, entre otros factores, demandan una nueva constitucionalidad, que permita crear instituciones y poner al día otras, de modo que podamos avanzar en la transición inacabada que vivimos.

## V. LA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD

Esta nueva constitucionalidad está determinada por la necesidad de consolidar la democracia, así como por otras convicciones políticas y sociales que exigen ser incorporadas al texto constitucional, o que, estándolo formalmente, demandan positividad.

La democracia es el vehículo legítimo e incuestionable para tener acceso al poder; no obstante, cuando los resultados del gobierno no son los esperados, se ve amenazada, al punto de provocar desencanto con la democracia y un déficit de credibilidad.

Revertir esta tendencia supone estados capaces y mejor organizados. Se requiere una manera distinta de enfrentar los asuntos públicos, una nueva estatalidad, que traiga consigo instituciones más fuertes, orientadas a la obtención de resultados y diseñadas para compartir responsabilidades.

En escenarios complejos como el de México, la estatalidad referida, implica, entre otras decisiones, redistribuir racionalmente el poder entre ámbitos de gobierno, esto es, fortalecer el federalismo para hacerlo más eficaz.

Como hace 180 años, condensar las convicciones y las aspiraciones políticas y sociales de nuestra época y someterlas a la consideración del poder revisor de la Constitución, nos permitirá establecer el Estado federal que demanda el México del siglo XXI.

## VI. UN FEDERALISMO A LA MEXICANA

Sin perder de vista los grandes trazos de los regímenes federalistas del mundo y al amparo de las propuestas de los estudiosos de la materia, debemos impulsar un federalismo a la mexicana.

Propongo que este federalismo finque la prosperidad del país, en la potenciación de sus regiones.

Un federalismo asimétrico que aspire a la igualdad, pues ésta nace del reconocimiento de las diferencias, y de su conversión en retos y oportunidades.

Un federalismo subsidiario que confíe en la capacidad de los gobiernos locales para responder a las demandas sociales, y cuando éstas superen las posibilidades de aquéllos, los apoye y sustituya oportunamente.

Un federalismo solidario que compense a quien lo necesite, considerando el atraso y la marginación causados por factores naturales y sociales.

Un federalismo cooperativo en el que los estados y el gobierno nacional sean igualmente responsables del desarrollo, trabajando en armonía. El propósito no es ni fusionar ni dividir, sino articular.

### *La legitimidad de los gobiernos locales*

Las autoridades locales no sólo tienen acreditada capacidad en la gestión pública, sino absoluta legitimidad en el ejercicio del poder. Esta última proviene de la misma fuente que la del poder federal: el voto popular.

De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución federal, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, y quizá valga la pena incorporar al texto que los ayuntamientos hacen lo propio en lo relacionado con los asuntos de su competencia, manteniendo como único límite, la no contravención de las estipulaciones del pacto federal.

En síntesis, las autoridades locales gozan de igual legitimidad e idéntica responsabilidad y compromiso con los mexicanos, quienes no son federales, estatales ni municipales.

## VII. LA PROPUESTA PARA MÉXICO

Como se aprecia, el federalismo debe ahondar en la democracia y contribuir a hacerla más eficaz. Esto hará que el poder sea más horizontal y más cercano a quienes debe servir.

La propuesta comprende tres aspectos centrales: el federalismo político, el federalismo hacendario y un nuevo sistema de distribución de competencias.

## 1. *El federalismo político*

Si bien al suscribir el pacto federal los estados asumieron limitaciones, también establecieron la base constitucional que los hace gobierno, por lo que ejercen sus propios poderes en lo legislativo, lo administrativo y lo judicial. Esto es, se reservaron el derecho a gobernarse.

Recordemos que a los estados libres y soberanos corresponde determinar todo lo relacionado con su régimen interior según la realidad, la cultura y las convicciones políticas de cada uno. Debe pasarse de un sistema rígido, que establece limitantes, a uno flexible, que permita decidir localmente con toda libertad.

### A. *El orden constitucional estatal*

Parece obvio, y no lo es. Debe establecerse literalmente que la Constitución de cada estado será la norma fundamental de su régimen interior.

Como consecuencia, es conveniente pensar en un mecanismo legal que la proteja, dando plena efectividad al principio de supremacía constitucional local; por ello, parece necesario que los estados cuenten con un órgano de control constitucional que vigile el cumplimiento de sus disposiciones.

### B. *Integración del Poder Legislativo local y de los ayuntamientos*

Por otra parte, y en el afán de evitar la sobrerregulación federal de la vida política local, es lógico que sea en la Constitución de cada estado, donde se definan los requisitos de elegibilidad, duración del mandato, reglas de sustitución, régimen de incompatibilidades y, eventualmente, reelección; tanto de los diputados locales, como de las autoridades municipales.

### C. *Organización y funcionamiento del Poder Judicial local*

De la misma manera, en lo tocante al Poder Judicial local habría que remitir a las Constituciones particulares, lo relacionado con la integración, organización y funcionamiento de los tribunales, así como el régimen de responsabilidades de sus integrantes. Salvaguardando en la Constitución federal el principio de la independencia del Poder Judicial de las entidades federativas.

#### *D. Participación social*

Adicionalmente, para asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la realización de acciones que impactan la vida local, es pertinente consignar en la ley fundamental, la obligación del gobierno municipal de requerir el concurso de la sociedad. Así se daría fundamento constitucional a las políticas encaminadas a alentar una gestión pública cada vez más transparente y democrática.

#### *E. Acceso a mecanismos de cooperación internacional*

En otro orden de ideas, las regiones y ciudades mexicanas, en el impulso de su desarrollo, compiten entre sí y con sus similares en el extranjero; de ahí la conveniencia de que las entidades federativas, puedan tener acceso a modernos mecanismos de cooperación internacional; firmar instrumentos jurídicos con países u organismos internacionales, en asuntos de su competencia, lo que además de no reñir con el principio de soberanía nacional, responde a las tendencias contemporáneas de las relaciones exteriores.

Para verificar su legalidad, dichos documentos podrían ser aprobados por la legislatura local respectiva y ser ratificados por el Senado.

### *2. Federalismo hacendario*

Para que las autoridades locales cuenten con los recursos que les permitan cumplir sus obligaciones, se requieren reformas que permitan, al mismo tiempo, asumir nuevas facultades tributarias y mejorar los mecanismos de distribución de los recursos fiscales disponibles.

#### *A. Facultades impositivas y recursos federales*

Los congresos locales deben contar con la facultad de imponer, de manera privativa o concurrente con la federación, las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos y los de sus municipios.

Es conveniente consignar constitucionalmente la potestad de las entidades federativas de administrar libremente su hacienda, la cual estará formada de participaciones y aportaciones federales, así como de los legislaturas, es decir, que puedan planear, recaudar y controlar sus recursos fiscales.

Se pretende que sean las legislaturas locales las que determinen el destino de las aportaciones que la federación transfiere a municipios y estados, y que éstos participen del rendimiento de todas las contribuciones federales, no sólo de las especiales, como ahora sucede; por supuesto con nuevas fórmulas de distribución.

### *B. Principios y criterios del reparto fiscal*

Se sugiere consignar en la Constitución principios y criterios que rijan el reparto fiscal.

Como principios de dicha distribución, se retoman dos que expresan la idea de justicia y que ya consigna el texto constitucional, aunque con otro propósito: equidad y proporcionalidad.

La equidad aplicada a la distribución de los recursos fiscales significa, además, no excluir a nadie de tal asignación; la proporcionalidad implica que quien necesita más, tenga un apoyo adicional.

Como criterios se plantean cuatro: el de población, por ser un indicador objetivo del número de habitantes a los que se busca atender; el de desarrollo económico, por medir la riqueza que éstos generan; el de marginación social, que refleja el nivel de pobreza de cada entidad, y el de eficacia recaudatoria, que toma en cuenta y premia el esfuerzo de la autoridad local por mejorar la tributación.

### *C. Organismo de coordinación hacendaria*

Se instituiría un organismo de coordinación hacendaria, encargado de fijar normas y procedimientos para el ejercicio de las responsabilidades del gasto público nacional, en el que tanto el gobierno federal como los de las entidades federativas estarían debidamente representados. Tendría a su cargo la definición y aplicación de mecanismos de compensación que eviten efectos regresivos, e impedir que otros tomen decisiones que acarreen una competencia inconveniente. En todo caso, existiría el recurso para que sus resoluciones fueran impugnadas.

De ese modo, se fortalece la competencia tributaria estatal, y se perfeccionan los mecanismos de colaboración para que el federalismo mexicano sea un régimen solidario y a la vez, retributivo y compensador.

### 3. *El nuevo sistema de distribución competencial*

Es necesario rediseñar el sistema competencial entre los ámbitos de gobierno, dándole mayor flexibilidad a la regla genérica de distribución de competencias, para alejar tanto el riesgo de un centralismo asfixiante, como de un localismo disolvente.

Esto implica, por una parte, retomar el espíritu del federalismo originario de 1824 y, por la otra, aprovechar la intuición de Otero.

Según tal enfoque, el gobierno federal debe tener facultades limitadas y expresas en la Constitución, lo que permite distinguir su esfera de competencia respecto de los otros ámbitos y evita la recíproca invasión a que había conducido el primigenio federalismo.

#### *A. Facultades exclusivas*

Siguiendo ese camino, se propone mantener algunas facultades exclusivas de cada ámbito de gobierno, de acuerdo con la naturaleza de la función y con la vocación de cada uno de ellos.

En relación con las facultades expresamente asignadas a la federación, se abriría la posibilidad de que ésta las delegue, a estados y municipios, atendiendo a conveniencias específicas y conforme a los términos que decida el Congreso de la Unión. Y respecto a todas las demás facultades que no se consignen explícitamente en la Constitución, reservarlas a los estados por la vía residual.

#### *B. Facultades concurrentes*

En el mismo orden de ideas, el Constituyente estableció la concurrencia de competencias en aquellas materias cuya regulación y aplicación deben darse de manera cooperativa. Por ello, es conveniente que las facultades concurrentes estén enlistadas en la Constitución, aunque correspondería al Congreso de la Unión expedir las leyes generales que precisen los orígenes de la coordinación que por igual den, a los órdenes federal y local, bases normativas y disposiciones operativas.

La concurrencia operaría en las siguientes materias: educación, salud, comercio, desarrollo económico, vivienda, seguridad pública, protección civil, comunicaciones y transportes, turismo, recursos naturales, agricultura-

ra, pesca, ganadería, forestal, derechos de autor y ejercicio de profesiones, y deporte.

A fin de que estados y municipios estén en condición de ejercer en todo momento y atendiendo a su interés y capacidad, sus facultades concurrentes o reservadas, se propone que, cuando así les convenga, dichas facultades puedan ser objeto de convenio con la federación, previa aprobación de la legislatura correspondiente.

### *C. Facultades coincidentes*

Otro avance importante consistiría en establecer las facultades coincidentes en materias de interés común, que no sean exclusivas de la federación, ni reservadas a los estados, ni concurrentes para ambos órdenes de gobierno; en las que cada uno de ellos podrá expedir, en su ámbito de competencia, la legislación que sea pertinente, como sucede en materia civil y en la legislación sobre bienes públicos o, más recientemente, en la de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

En suma, no es cuestión de subvertir los órdenes de gobierno, ni debilitar a uno en provecho del otro. Se busca entender a la Unión no sólo desde la perspectiva del gobierno federal, sino sobre todo de los estados, que al suscribir el acuerdo fundacional, lo hicieron pacto constitutivo, y al mantenerlo, se dieron una ordenación permanente y convinieron un proyecto en común.

## VIII. CONCLUSIÓN

En el eterno diálogo entre norma y realidad, ésta nos obliga a tomar decisiones trascendentales. Así, la nueva constitucionalidad cobraría cuerpo en un federalismo a la mexicana que busca un Estado más moderno, un Estado más eficiente.

Poder acotado, poder compartido, poder federado, ese es el signo de los tiempos.