

CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Fauzi HAMDAN AMAD

Hace exactamente 12 años, para conmemorar la efemérides de los 168 años de vigencia de la Constitución de 1824, tuvo lugar un foro en la Cámara de Diputados. Entonces yo era diputado federal, y haciendo una apología de la Constitución de 1824, sobre todo por la forma de organización federal, mis compañeros que participaron en el evento —muy distinguidos constitucionalistas e historiadores—, hablaban de que finalmente en ese año, hace 12 años, estábamos viviendo un auténtico régimen federal coordinado, homologado e integrado en todas las esferas de división competencial del poder público federal y de las entidades federativas.

En esa ocasión fui la voz discordante de esa apología de la Constitución de 1824 y todo su devenir histórico, que ya se ha reiterado, y que conocen ustedes muy bien. En efecto, mi diagnóstico era totalmente contrario. Es decir, un federalismo formal con una fuerza centrípeta total y absoluta del poder central; dislocamiento de las propias instituciones para salvaguardar el federalismo cuando se trastocan e invaden las esferas de competencia federal y estatal; un mecanismo de distribución competencial entre dos órdenes, federal y estatales, verdaderamente confuso; una arrogación, como decía el senador Camacho, paulatina y progresiva, sobre todo después de la vigencia de la Constitución de 1917, para arrogarse facultades la federación por las nuevas atribuciones de contenido social, que se fueron generando en detrimento de los estados, pero al menos con una situación de coordinación con las llamadas facultades coincidentes o condicionantes. Las famosas leyes marco o leyes generales que determinan la competencia federal y estatal en ciertas materias, que empezó con la educación, seguido con la salud, posteriormente con asentamientos humanos, medio ambiente, seguridad pública, turismo, pesca y acuacultura. Estas últimas apenas de reciente modificación constitucional en los últimos dos meses.

Sin embargo, son facultades residuales acotadas, porque si no hay recursos, si no se tiene una autonomía financiera o económica de los Estados, malamente se puede hablar de una autonomía integral, del ejercicio de la soberanía dentro del ámbito de la competencia de las entidades federativas. Entidades federativas que abdicaron de su facultad tributaria por la fuerza omnimoda del poder central desde 1925, con la famosa primera Convención Nacional Hacendaria, y en donde se convirtieron en solamente unos receptores de los recursos nacionales a través del esquema de participaciones. Y finalmente en los últimos siete años, un esquema de aportaciones bajo el mecanismo de las atribuciones que en el desempeño de sus funciones colaboran con el Estado en materia educacional, en materia de salud, en materia de combate a la pobreza, apoyo agropecuario, etcétera.

Entonces, ¿qué federalismo es este? Pero —también lo decía en su momento Jesús Reyes Heróles, quien tenía mucha razón en su extraordinario libro del liberalismo mexicano—, en cuanto a que con el federalismo se formó la estructura de organización del Estado desde el naciente Estado mexicano, a pesar de sus mismos constituyentes, que de todas maneras lo hubieran inventado. Que sí imitaron el esquema de organización americano, y que sí tomaron en cuenta el esquema de organización francés, que por cierto no es el federalismo puro, pero desde entonces el sistema francés, la primera República (vamos en la quinta) ya tenía un atisbo de estar en aptitud de centrifugar el poder central a través de las llamadas provincias en el ámbito de su competencia.

La realidad es que no tenemos un federalismo auténtico bajo los esquemas planteamientos, muy puntuales, precisos y concisos que hace el senador Camacho.

Precisamente, en ese contexto se inserta ahora la efemérides de la Constitución de 1824 —que nació débil— producto de los conflictos existentes. Vigente sólo 11 meses, durante los cuales de los ocho sujetos que fueron presidentes, el único que llegó a terminar su periodo fue el primero, es decir, Guadalupe Victoria.

Llega un régimen de Estado centrípeto formalmente: las famosas leyes de 1836, Constitución centralista, agravada por las Bases Orgánicas de 1843 y retomando el liberalismo mexicano en 1857, antes la de 1847, restituyendo la vigencia de la de 1824. Pero como un mecanismo para lo que decía el doctor en su primera intervención al explicar la Constitución de 1824, como una manera de defender, pero ya *a posteriori* y, precisamente con el riesgo de la segregación de la mitad de nuestro territorio.

Finalmente la de 1917 ya repetía la de 1857, pues contiene una fórmula de distribución que parece muy sencilla, pero no lo es, como lo son las facultades que no están expresamente otorgadas a los órganos federales se entienden reservadas a las entidades federativas.

Obviamente el orden de jerarquía de las leyes federales y estatales derivadas de la Constitución tienen el mismo rango porque se trata de materias competenciales diferentes. Sin embargo, a través de toda la Constitución de 1917 se fue arrojando facultades la federación en diversas materias muy importantes. Pero con una derivación de coordinación federal y estatal con las llamadas facultades coincidentes, no concurrentes técnicamente, condicionantes. La competencia federal coordinada con la competencia con los estados, repito, en materia de salud, de educación, asentamientos humanos y medio ambiente. Y es expreso, o sea en aquellas que no está reservada expresamente la facultad se entienden reservadas a los estados y sólo en aquellas que de manera expresa se integran como facultad condicionante se entienden como norma general, marco general y referencial de la federación y de los estados para trabajar coordinadamente.

No hay facultades concurrentes. Somos abogados todos los que estamos aquí y la mayoría constitucionalistas. No existen en el sistema mexicano facultades concurrentes, técnicamente hablando. Hay coincidentes. Sin embargo, la propia Corte en materia tributaria, en la parte sustantiva de los ingresos de las entidades federativas, desde hace tiempo fijó un esquema muy claro, un esquema de distribución de la facultad en materia de imposición de contribuciones.

La regla general que ambos —orden federal y estatal— tienen la facultad del hecho imponible fiscalmente sobre el mismo objeto, excepción hecha de aquellas facultades expresamente señaladas en la fracción XXIX que son de la férula exclusiva de la federación y otras en materia específica para los estados en materia de bienes raíces. En todo lo demás pueden compartir coincidentemente la materia tributaria.

Como esto no era posible por su capacidad de infraestructura y su subordinación, fueron abdicando las entidades federativas de su facultad tributaria. Ahora se está retomando un esquema de que los estados para tener una autonomía financiera —y por ende su autonomía política, vamos a hablarlo claro y qué bueno que esté sucediendo—, está ya visualizándose un esquema de distribución competencial en materia tributaria a nivel federal y estatal.

Sin embargo, esta es una parte del esquema, porque ahora lo que importa no son las estructuras formales y legales de división competencial entre la federación y los estados, sino lo que importa es la auténtica descentralización. O sea centrifugar el poder federal en relación con los estados, pero de manera coordinada. Porque para ser eficiente en las múltiples atribuciones que el Estado tiene —y que no tenía ni en 1824 ni en 1857—, y que empezó a tener en 1917 en materias de contenido social, no puede haber materias que prácticamente lleve a cabo exclusivamente la federación sin la participación de las entidades federativas. Ni tampoco puede haber ya —salvo algunas y muy acotadas materias—, en el que los estados tengan su facultad exclusiva en determinadas materias de la actividad pública, en el ejercicio del poder público.

Ahora se requiere una coordinación, una articulación. Decía bien el senador Camacho, para esos propósitos. Y pongámosle tripas al asunto. En todas las materias prácticamente, incluyendo las que conciernen a la materia civil propiamente dicha o a la materia penal, ya está rebasado para lograr un esquema, por ejemplo, de un Código Penal tipo, una estructura más o menos en determinadas materias coincidentes —no excluyentes— para toda la actividad pública.

¿Por qué? Para lograr una unidad de acción, una cohesión del Estado sin mengua de su función descentralizadora y autónoma de las entidades federativas, no de golpeteo o de estructura de parte del poder, como supuestamente nació la estructura de organización federada, pura en Estados Unidos o las estructuras confederadas, autónomas, integradoras, de colaboración, como en Grecia, porque hay que señalarlo, se nos olvidan las grandes figuras de la ciencia política como lo fue Aristóteles. Él ya hablaba de una estructura federada, no federada en el concepto, la terminología federada sino *nomoi integratum* integradora. Ya lo decía el señor Aristóteles quien fue autor de la Constitución de Estagira, que por cierto dicha Constitución, después de 2000 años, todavía sigue vigente y el señor ya hablaba de esa estructura. Las ciudades-Estado no eran una federación, pero era una figura previa a la organización de confederación.

Acá, ya en la dinámica de la actividad del ejercicio del poder público, para hacerlo eficiente, eficaz para la sociedad, despojándonos de tecnicismos, necesitamos que ese federalismo tenga otra óptica, otra visión, otra percepción, y reflejar en esa estructura federada, de organización coordinada, no supra ordenadora o de supra ordenación entre la federación y las entidades federativas, las actividades de orden público total y absoluta.

Por eso resulta muy aleccionador hablar por ejemplo del federalismo fiscal, que precisamente en la Convención Nacional Hacendaría de todo el gobierno federal, los gobiernos de los estados y municipios, está pretendiendo generar los recursos públicos nacionales entre el orden federal, estatal y municipal para poder llevar a cabo el ejercicio de las atribuciones que ya tienen los tres órdenes de gobierno en una misma materia. Pero coordinada, no excluyente, no una dicotomía de la función.

Ese es el punto vital y no sólo en esta materia, la materia tributaria, sino en todas las demás materias. De manera que ya es una actitud diferente. No es darle el poder externo al centro, fuerza centrípeta, sino simplemente una redistribución centrífuga del poder público entre la federación y las entidades federativas.

Mañana seguramente van a tocar —que para mí es la clave—, el tema del federalismo judicial. Ese es donde aquí se nota y aprecia, ahora que estamos en la revisión y análisis de la nueva Ley de Amparo, una parte sustancial, independientemente de las otras, porque no va a ver más cambios que aquellos que sean de coordinación integral entre la federación y los estados en todas las materias.

Estoy diciendo que estamos, nosotros los senadores, aprobando nuevas facultades coincidentes condicionantes. Recientemente, y ahí estuvo la gran inteligencia del constituyente de 1917, a través de los convenios que prevén el 116 y el 115, el primero, de la federación a las entidades federativas y el segundo, de los estados hacia los municipios, de delegar las funciones y/o servicios públicos.

Es ahí donde se han venido dando las grandes participaciones de las entidades federativas en el quehacer público junto con la federación, los convenios únicos de desarrollo, los convenios integradores en todo a lo que concierne a la materia de combate a la pobreza, a los acuerdos del campo. Todo lo que tenga que ver con el destino, fomento y actividad de la actividad privada, esa es la parte social.

Desde luego en la Constitución de 1824 ni lo pensaron, pues nunca pudo pensar el constituyente de 1824 una función de atribuciones de contenido, simplemente organizó a la estructura de poder, que es lo que es en su esencia la Constitución, la organización jurídico-política de un Estado.

Y por cierto, más que un pacto constitucional a nivel nacional en la naciente nación mexicana, realmente era como una auténtica ley orgánica de distribución del poder público entre el poder central o del poder federal y las entidades federativas.

Ese es el reto. Estamos en eso, hay una disposición enorme del Senado de la República para recibir las propuestas de ustedes, de la sociedad en su conjunto, para esta reforma que sería parte de la reforma del Estado en su concepción más importante; y fortalecer el federalismo no es más que dotar a los órganos de gobierno, en sus tres niveles, facultades coordinadas, integradoras, para el desempeño de sus funciones con los mecanismos de control, como decía el senador Camacho, la controversia constitucional en contra de la invasión de competencias, ese ya es el mecanismo de salvaguarda de la distribución del poder público entre los tres órdenes de gobierno, y para prueba está la unidad de controversias constitucionales de la Corte, que en los últimos siete u ocho años es la que más ha crecido en todas las funciones jurisdiccionales que como tribunal constitucional tiene la propia Suprema Corte de este país.