

PROPUESTA DE UN NUEVO DISEÑO COMPETENCIAL PARA EL FEDERALISMO MEXICANO

César CAMACHO

Hace poco más de 175 años, los mexicanos tomamos dos decisiones fundamentales: adoptamos el sistema federal y el régimen republicano.

Pocos debates fueron tan determinantes en el pasado, como el que llevó al triunfo del federalismo. Las voces que se levantaron, en pro y en contra, tuvieron por igual argumentos sólidos y referencias atendibles: de un lado, quienes temían, no sin razón, que el desdibujamiento del centro, herencia del pasado colonial, traería consigo ruptura y dispersión; del otro lado, quienes, con lucidez y, también, con riesgosa audacia, apostaron a la descentralización como el mejor camino para consolidar la aún frágil independencia nacional.

La historia y geografía hicieron su parte. Lo que el debate de ideas no pudo finiquitar, lo hizo una realidad tan evidente como contrastante: el país era, incluso más que ahora, un mosaico de paisajes y culturas, de formas de organización y modos de producción, de necesidades y aspiraciones. Así triunfó la propuesta federalista; por eso la nación se constituyó a partir de una voluntad soberana y solidaria que dispuso reglas para todos. Que a nadie excluyeron, ni a nadie privilegiaron.

Pese a ello, es innegable que el nuestro fue un sistema federal en la forma, pero centralizado *de facto*. Hubo razones para ello: la disyuntiva era reunir o desintegrarse. Ahí está el ejemplo, lejano en la memoria colectiva, de las regiones que, al norte y al sur, pacífica o violentamente, se escindieron para seguir un camino diferente; ahí está la amenaza latente, todavía hoy, de la reivindicación de una malentendida autonomía.

Desde entonces, transformaciones y deformaciones se han sucedido en el esfuerzo por adaptar el modelo federal a una realidad frecuentemente contradictoria: evolución constante; pero también sucesión in-

terminable de legados y rezagos, de hazañas y sacrificios, de luces y sombras.

En todo ese tiempo, con mayor o menor intensidad, se ha buscado un federalismo equilibrador, distante tanto del centralismo asfixiante, como del localismo disolvente; un federalismo capaz de renovarse para estar acorde a los cambios del país y que, en su expresión contemporánea, tiene como principal reto reflejar la pluralidad que hoy nos caracteriza. Que debe reasignar recursos y oportunidades entre órdenes de gobierno, es decir, redistribuir el poder.

No fundir, ni separar, sino articular; habida cuenta de que la patria se construye desde abajo y desde adentro.

Nuestra tradición federalista se inclinó, desde temprano, por la concurrencia: la primera Constitución federal, la de 1824, establecía que las leyes expedidas por el Congreso General debían “fomentar la prosperidad del país”, sin por ello impedirle a los estados hacer lo propio en su régimen interior.

Por su parte, el Constituyente de 1857 previó que las facultades no expresamente concedidas a funcionarios federales por la norma suprema, se entendían reservadas a los estados por ser a través de ellos y de los poderes de la Unión, como el pueblo ejerce su soberanía, disposición que habría de mantenerse en el proyecto de Carranza y en la redacción final de la carta magna de 1917.

En esa misma línea, sucesivas reformas han dado origen al llamado federalismo cooperativo, que es, en estricto sentido, un federalismo de equilibrio. Ya sea en materia educativa, ambiental, asentamientos humanos o seguridad pública, se ha hecho cada vez más relativo el carácter excluyente de la regla genérica de distribución de competencias. Federación y estados participan así, con sus respectivas leyes, en el ámbito de aplicación que le corresponde, en la regulación de las materias de interés compartido, si bien siempre bajo la supervisión federal.

Con ello se preservaba el diseño original del federalismo mexicano: concurrían y, al hacerlo, se complementaban en acciones de impacto social o mejoramiento económico que, de algún modo o en cierto momento, les competía por igual.

Recordemos, además, a Mariano Otero. Él advirtió, en el régimen constitucional mexicano, la ausencia de un medio judicial de solución de controversias surgidas de conflictos competenciales entre la Federación y los estados.

Según tal enfoque, se hacía necesario que la Federación tuviera facultades limitadas y expresas en el texto constitucional, distinguiéndolas con rigor del ámbito estatal, con el objeto de precaver *la recíproca invasión* —asentaba en su célebre voto particular de 1874— “de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades”.

Dicho en otras palabras: a fin de privilegiar la cooperación por encima de la controversia.

De todo ello se desprende que el diseño competencial de nuestro federalismo, visto como un proceso de cognición con rasgos particulares y con originalidad histórica, fue elaborado, en su forma sustantiva, desde hace tiempo; falta ponerlo al día, sin alterar principios ni pasar por alto que, pese a posibles carencias y a inevitables desvíos, la Federación mexicana ha sido y debe seguir siendo garante de la existencia política de todos sus miembros.

No se trata, pues, de subvertir los órdenes de gobierno, menos de debilitar uno en provecho del otro, como si fuesen los dos polos de una relación inversamente proporcional; lo que cuenta es entender esta unión permanente no sólo desde la perspectiva federal, sino también, y sobre todo, de los estados, pues fueron ellos los que, al suscribir el acuerdo fundacional, lo convirtieron en pacto constitucional.

Ello no supone, por supuesto, que la Federación sea la simple suma de las partes que la integran; es mucho más que eso, es un todo heterogéneo que, para su gobierno, reconoce y crea elementos de homogeneidad, los cuales distribuye en unidades territoriales que, autónomas entre sí y con respecto al ámbito nacional, por tener derechos originarios, generan órdenes jurídicos propios.

Tal es la razón de que, en todo régimen federal, sus miembros mantengan relaciones que lo mismo son de unidad que de independencia; lo que garantiza la cohesión interna y, a la vez, rescata para cada uno un margen de acción según sus necesidades y sus posibilidades.

Así como el principio republicano de división de poderes contiene la idea del equilibrio, dentro de la doctrina federal es importante recordar que los ámbitos de gobierno son esferas de competencia a través de las cuales el poder público se manifiesta como acción coherente y coordinada porque los gobernados son los mismos y el territorio, uno sólo.

No es ésta, a fin de cuentas, más que una regla de organización y colaboración: en un caso, se asegura la unicidad del gobierno, mediante

instancias que, distintas, se complementan; en el otro, se garantiza, en lo territorial y lo competencial, la libertad de las comunidades políticas que se hallan contenidas en otras más grandes, con las que también hacen causa común.

En la Federación hay, pues, duplicidad orgánica. Al formar la unidad federal, los estados asumen, en forma voluntaria y racional, limitaciones necesarias; pero hallan, al mismo tiempo, el fundamento constitucional de su existencia. Eso no es subordinación, menos sometimiento: la Federación no es el *Leviatán*, ni los estados están confederados; por el contrario, hacen valer su soberanía y ejercen sus propios poderes en lo legislativo, lo administrativo y lo judicial.

Se configura así el espacio constitucional en el que éstos resuelven todo lo concerniente a su régimen interior y que permite a sus habitantes gozar, además de los derechos que les concede la carta magna, de todos aquéllos que, al nivel local, pueden ampliar y adicionar el régimen de libertades, sin otra limitante que no entrar en contradicción con la norma suprema.

Sin embargo, la Federación ha sido hasta ahora la gran protagonista. No se puede negar que la mayoría de las facultades que pudo haber reclamado el ámbito estatal, por no estar en principio expresamente atribuidas, se las arrogó en forma paulatina el gobierno federal; no se debe desconocer que la excesiva regulación federal de la vida local ha llevado a diversos conflictos por la sobreposición, y aun, el atropello de disposiciones que se toman desde el centro en perjuicio de las autoridades regionales.

La regla de distribución de competencias del artículo 124 constitucional, no siendo mala, pero usada con absoluta discrecionalidad, ha privado a los estados de participar en las materias reservadas a la Federación, haciendo que lo considerado exclusivo de ésta, pasara a ser excluyente para aquéllos.

Cabría, entonces, repensar esta distribución: una primera posibilidad consistiría en que el diseño constitucional haga explícitas, a través de facultades expresas, tanto la esfera federal como la *estadual* en el texto constitucional; a fin de que, en caso de atribuciones no previstas para alguna de ambas esferas, ellas sean asignadas, sea a la Federación, sea a los estados.

Otra solución podría ser la disminución de facultades hoy exclusivas de la Federación, pasándolas tácitamente a los estados. Pero, aquí tam-

bién, la dificultad para decidir qué funciones quedarían en el ámbito federal y cuáles en el de los estados, implicaría gran dificultad y dejaría intacto el método de distribución conforme al cual las atribuciones de uno, excluyen la participación del otro.

La Federación admite la singularidad de las partes que la integran y ello exige reconocerles el privilegio de optar; es decir, la potestad para decidirse o no, ahora o después, en torno a facultades de las que pueden participar, en cualquier momento, si así les conviene. De ahí, entonces, que lo mejor para redistribuir competencias, parezca ser no despojar a la Federación de las atribuciones que ya tiene, sino eliminar su exclusividad y, por extensión, la exclusión de los estados.

Quedaría intacta la regla del artículo 124, pero con una aportación destacable: en el dominio de la competencia legislativa exclusiva de la Federación, los estados no tendrían la facultad de legislar a menos que la propia ley federal los autorice expresamente, en la modalidad y términos que ella determine. Se autorizaría, así, eventualmente, la participación de los estados, convirtiendo la materia objeto de regulación exclusiva en facultad concurrente, sin que la Federación deba desentenderse de lo que le encomienda la Constitución.

El procedimiento a seguir podría ser, tanto por iniciativa del Congreso de la Unión, como por el planteamiento de la mayoría de los estados a través de sus congresos.

En el primer caso, sería potestativo para el Poder Legislativo federal conceder u otorgar tal delegación; mientras que en el segundo, se abriría necesariamente un espacio político para discutir el mejor mecanismo jurídico que, en estricta observancia del proceso legislativo federal y, desde luego, del procedimiento de reforma constitucional, permita llegar a acuerdos en torno a la colaboración regulatoria de los estados en materias que fuesen en principio exclusivas de la Federación.

Este nuevo diseño eliminaría la centralización y tendría dos consecuencias importantes: de un lado, el retorno a nuestro federalismo cooperativo, con sus beneficios pero sin las desventajas que, con acierto, advirtió Otero; pues la resolución de los conflictos no abandonaría el ámbito jurídico sino que sería ventilada mediante la controversia constitucional, materia que fue bien reglamentada y es hoy mejor aplicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Del otro lado, se replantearía la relación jerárquica entre leyes federales y estatales, lo que traería consigo una nueva disposición del orden

jurídico mexicano; pues habiendo concurrencia de materias, deberán considerarse las normas locales expedidas al respecto y, por ende, se tendría que interpretar el artículo 133 constitucional, toda vez que estamos hablando no de niveles, sino de ámbitos distintos de aplicación.

Es decir, sin que necesariamente haya superioridad de unas respecto a otras, asumiendo únicamente la supremacía de la ley fundamental.

Se cubriría, así, una laguna constitucional, toda vez que la carta magna sólo da facultades expresas a la Federación y a los municipios; se perfeccionaría el sistema de facultades explícitas de cada ámbito gubernamental y se evitaría la arrogación de atribuciones por la Federación.

La competencia legislativa presentaría menor complejidad: de un lado, la regulación propiamente federal, y del otro, la relativa de los gobiernos de las entidades, que sería de aplicación local; además de mantenerse, conforme al artículo 124, la previsión que permite a los estados ejercer las facultades no expresamente concedidas a la instancia federal.

En cualquier caso, es evidente la conveniencia de un diseño constitucional más actualizado y acorde a la nueva situación: fortalecer al país, requiere vigorizar a los estados; el todo es siempre más sólido en la medida en que lo sean las partes que lo integran. No se trata de una concesión generosa, sino de una devolución obligada; federalizar es rescatar.

Ejemplo de ello es la materia impositiva, en donde la misma Constitución federal rompe con la regla genérica de distribución de competencias, ya que los impuestos federales no se circunscriben a las facultades expresas de la Federación, sino que, conforme a lo previsto en la fracción VII del artículo 73, el Congreso de la Unión puede establecer cualquier contribución que sea necesaria para cubrir el presupuesto de egresos.

En consecuencia, los estados se ven en la necesidad, para participar de las enormes atribuciones recaudatorias con que cuenta la Federación, de adherirse a convenios que limitan su propio margen de acción tributaria, generan dependencia económica y menoscaban sus facultades legislativas, que representan, al fin y al cabo, la misma soberanía. Se trata de un sistema de coordinación fiscal que les es impuesto y en el que asumen un papel de franca subordinación.

Para corregir esta situación y hacer efectivo el federalismo hacendario, propongo que las entidades federativas participen de todos los ingresos federales susceptibles de ser repartidos y no sólo, como hoy ocurre, de

contribuciones especiales; a fin de que, al crecer el monto de lo participable, aumente la porción que le toca a cada una, conforme a principios y reglas que garanticen que todas recibirán lo que les corresponde y, más aún, lo que necesitan, vinculando de tal suerte la recaudación con el eficiente ejercicio del gasto.

También debe regresarse a los estados, al menos una de las fuentes tributarias importantes, con el objeto de que puedan generar y ejercer ingresos fiscales con los cuales impulsar su desarrollo; esto implicaría ampliar y hacer explícitas las facultades tributarias estatales, teniendo como límite las contribuciones especiales que, con carácter de exclusivas, la fracción XXIX del artículo 73 le asigna a la Federación.

En tal sentido, sería necesario reformar la carta magna en tres sentidos:

El primero, añadiendo a la fracción VII de dicho artículo, la salvedad que impida la doble tributación respecto a los impuestos exclusivos de los estados.

El segundo, incluyendo una fracción VIII al artículo 116, para reconocer a las entidades federativas una serie de facultades exclusivas, consignadas enunciativa y no limitativamente.

Tercero, adicionar una fracción IX al mismo artículo, para que, en forma similar a la disposición sobre las atribuciones tributarias de la Federación, las entidades federativas puedan imponer las contribuciones necesarias para cubrir su propio presupuesto de egresos.

Se consignaría así la facultad de los estados a administrar libremente su hacienda y, muy importante, se asentarían en el texto constitucional, los principios del reparto fiscal.

Por otra parte, además de la fijación de rubros exclusivos para los estados, es fundamental que, en el sistema de participaciones previsto en la fracción XXIX del artículo 73, se consignen los principios de equidad y justicia distributiva y los criterios de población, marginación social, desarrollo económico y esfuerzo recaudatorio.

Asimismo deberá incluirse en la legislación secundaria, a fin de no perpetuar atrasos ni vulnerar la estabilidad del sistema fiscal, la precisión de normas y procedimientos que den orden y coherencia al ejercicio de dicha potestad; de modo que, en paridad, los estados convengan reglas para el disfrute de sus derechos particulares y adopten acciones mancomunadas.

Se atendería a los necesarios gradualismos y, de requerirse, habría mecanismos de compensación que eviten, primero, efectos regresivos en

la captación de los ingresos fiscales por parte de algunos estados, y segundo, que otros adopten medidas que, aun soberanas, lleven a la insana competencia.

Si la Federación ya tiene facultades y los estados también llegan a tenerlas, sólo cabría que se coordinaran, pero no como hasta ahora en una relación desventajosa, sino en el marco de un auténtico trato entre iguales.

Porque eso es, precisamente, la Federación: una asamblea paritaria de estados soberanos que convergen y coinciden; que llegan a acuerdos y se hacen mutuamente cesiones.

Los gobiernos locales tienen la madurez para asumir ese compromiso. Reconocerlo es una expresión de confianza: la que hizo que el contrato social deviniera en pacto federal y la que nos mantendrá unidos en cualquier circunstancia.