

IV. EL FEDERALISMO MEXICANO ACTUAL*

1. INTRODUCCIÓN

El federalismo es un sistema que concilia la noción de *autogobierno* (de las unidades territoriales) con la de *gobierno compartido* (de la Federación). Los actores de este sistema son estados (entidades federativas) que se encuentran sometidos a una Constitución, que es suprema y que representa la unión de todo este conjunto indisoluble, en un Estado nacional.¹ Tal como lo establece en México el artículo 40 constitucional:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México; unidos en una Federación según los principios establecidos en esta ley fundamental.

Para entender el esquema federal y su utilidad en el contexto mexicano actual, conviene echar mano de los elementos esenciales del modelo, así como de una contextualización histórica del fenómeno. Una herramienta

* Capítulo elaborado por Francisco Tortolero Cervantes, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Agradezco los comentarios de tres queridos amigos, hoy coautores; el texto pretende recoger sus sugerencias y críticas respecto del borrador original. Pero lo escrito es de mi entera responsabilidad.

¹ Daniel J. Elazar, *Exploración del federalismo*, trad. de J. M. Sole, Hacer, Madrid, 2009, 384 pp.

que aunque se encuentra en el vértice de nuestra Constitución, ha sido debilitada por acciones y por omisiones de los poderes. A grado de volverse en ocasiones una simple formalidad; un parapeto tras el cual se esconde la concentración de atribuciones para la Federación; para su Ejecutivo;² sin embargo, por sus potencialidades institucionales, sigue representando una de las vías de solución más notables con la que cuenta nuestro régimen constitucional para hacer más equitativo el reparto de recursos, atribuciones y responsabilidades entre las distintas esferas territoriales de poder; para legitimar democráticamente muchas de las decisiones que se toman en el país (contrario a lo que ha ocurrido los últimos quince años en México, a saber, a crear espacios de irresponsabilidad política).³ Veremos que su utilidad concierne a la

² “El federalismo fue el leve hilo que mantuvo unido lo que se estaba disgregando; sin él, nuestro rostro habría sido bien distinto. Y cuando en la larga sociedad fluctuante prescindimos del federalismo, la historia nos fue adversa”. Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 335-414.

³ No es casualidad que los mecanismos formales para fincar responsabilidades políticas federales a funcionarios de los estados se ejercieron únicamente durante los primeros años de la vigencia de la Constitución de 1917; justo antes de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (que sirvió de eje articulador de los arbitrajes federales en manos del presidente de la República). Entre 1918 y 1926 ocho gobernadores fueron removidos (por sublevarse ante los poderes federales o por no promulgar leyes que estimaban inconstitucionales; por no convocar a elecciones luego de ser designado gobernador provisional tras la declaración de desaparición de poderes locales por el Senado), o inhabilitados (por atentar contra la integridad de municipios). Máximo Gámiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3a. ed., UNAM, México, 2003, pp. 336 y 337. Durante el largo paréntesis abierto entre 1929 y 1995, el Ejecutivo federal arbitraba las tensiones entre autoridades municipales, locales y la Federación por la vía política, en ocasiones a través del Senado (por medio de la desaparición de poderes) o incluso del partido hegemónico. Fue hasta la reforma judicial que entró en vigor el 1o. de enero de 1995 que la Suprema Corte se erigió definitivamente en un nuevo árbi-

distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, aunque también a la determinación de las instancias competentes en la protección del individuo.

La primera línea argumentativa de este capítulo presenta un desarrollo del aspecto estructural del sistema federal. En una segunda línea argumentativa, se explicará una de las características centrales del federalismo, a saber, su faceta dinámica o flexible, integrada en términos de las llamadas *relaciones intergubernamentales*.

Del desarrollo de estas dos líneas argumentativas, veremos que el tablero federal se ha ido ajustando y determinando alrededor de un principio fundamental; el llamado *principio de subsidiariedad*, para que en cada caso, intervengan autoridades de los tres órdenes de gobierno partiendo de la pregunta: “¿quién puede afrontar una competencia de la mejor manera posible?”.

Estos dos ingredientes (uno estructural y el otro evolutivo), estructurados en torno a un principio ordenador, arrojan el resultado del gradual cambio que se fue dando en el modelo federal. Veremos a lo largo de los incisos que componen este capítulo que la idea federal de los orígenes, de orden dualista (que comprende una separación estricta del funcionamiento de las dos esferas, una federal frente a varias locales) tuvo que ir avanzando a lo largo del siglo XX, para producir un régimen de corte cooperativo, donde la gestión conjunta de las principales políticas públicas de un país obedece a una constante negociación entre el centro y la periferia. Y que esto se manifiesta en una estructura competencial que se amplía o acota en función de reglas, pero también de necesidades.

tro de los conflictos, si bien esta vez resueltos por vía judicial y no política. Una descripción de la etapa intermedia del tipo de arbitrajes resueltos por el Poder Judicial en Lucio Cabrera, *El Poder Judicial federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968.

2. EL ESTADO FEDERAL: DISEÑO DE UN MODELO

Desde la Antigüedad, la humanidad encontró formas para asentarse en el territorio bajo el esquema de una comunidad política organizada (que los griegos llamaban *polis*).⁴ Aunque no es este el espacio para retroceder tanto en el tiempo, buscando los sustentos teóricos del federalismo, una sucesión de concepciones explican el asentamiento humano en el territorio, bajo la forma de arreglos entre intereses. Es esta necesidad de normar el reparto del territorio lo que dio lugar al federalismo.

Las primeras unidades territoriales que *tienden a federarse* (*feodus* significa *pacto*) son anteriores incluso a etapas medievales. Cada *polis* es en realidad una matriz compuesta por unidades confederadas, que se unen y mantienen su identidad al sumarse a la unidad más compleja. Desde etapas pretéritas de la humanidad, estas formas son la *base del republicanismo*. Previo a los antecedentes helénicos, las tribus de Israel descritas en la Biblia (año 1000 a.C.) funcionaron de forma semejante a esquemas federados; si bien, todavía no habrían podido llamarse federaciones. El modelo federal tardaría siglos antes de ser erigido en teoría.

A. *Los precursores eran europeos;
el pie de cría, pactos confederales*

Complementario al nacimiento formal del modelo federal en los Estados Unidos de América, es indispensable

⁴ Las primeras federaciones, como la llamada *Liga Helénica*, existieron desde la Grecia clásica; en los 400 a.C. Tucídides expone las primeras reflexiones sobre la composición federal en su *Guerra del Peloponeso*; en Jean Picq, *Histoire de l'Etat en Europe: pouvoir, justice et droit du Moyen Age à nos jours*, FNSP, París, 2009, p. 49.

entender que sus antecedentes remotos son simultáneamente los antecedentes de la creación de los Estados nacionales. La fundación del Estado moderno (según se tiene estimado el hito de la paz de Westfalia en 1648), marca el arranque de un largo proceso para dotar a los países de un estatuto constitucional formal. Pero la intención de agrupar unidades territoriales disímbolas se tiene que rastrear desde siglos atrás.

La progresión de etapas (no necesariamente evolutivas) en las que se fue conformando un incipiente federalismo, arroja una forma constante de organización que trasciende épocas y continentes. Basa su fortaleza en las negociaciones y cesiones entre los integrantes de un todo. Como unidad celular, los primeros intentos de federación surgen a partir de un *pacto entre socios desiguales* que se asocian para hacerse fuertes en conjunto.

La fórmula de los pactos confederales pudo ser retomada en etapas tempranas del desarrollo de las instituciones en Europa, y se prolongó a todo lo largo de la Edad Media.⁵ Siglos después de la caída del Imperio Romano, en el 476 d.C., el Sacro Imperio Romano Germánico fue un antecedente confederal que se proyectó desde fines del 900 y empezó a decaer al final de la Guerra de los Treinta Años (1648), para propiciar la unidad entre las confederaciones alemanas del siglo XIX.

De forma semejante es que se crea la Confederación Helvética (es decir, Suiza) en 1291, donde se conformó una unidad autogobernada por un pueblo libre. Y ese esquema se ha prolongado con muy pocas variaciones hasta nuestros días.

Entre los primeros antecedentes teóricos del modelo federal, vale la pena mencionar a quien hoy se considera

⁵ Johan Huizinga, *El otoño de la Edad Media*, Revista de Occidente, Madrid, 1930; Jacques Heers, *La invención de la Edad Media*, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1995.

fundador del concepto: Johannes Althusius (n. 1557).⁶ Tal como él mismo lo refiere, al suscribir pactos confederados, surge entre las tribus la necesidad de una ley común. De ahí que la soberanía se deba atribuir a cada parte, si bien, la intención del pacto consiste en que todas terminen ligadas uniformemente.

Para que ese fin fundacional se logre, el planteamiento federal es de los primeros en promover la tolerancia religiosa, (su lectura premonitoria antecedió a la Paz de Westfalia; Althusius muere diez años antes, en 1638). A diferencia de Hobbes (n. 1588), él plantea que el derecho público y el privado no se entiendan como elementos escindidos, sino unidos en una relación simbiótica. De ahí que ninguna persona (ni el monarca) pueda concentrar ese poder por sí solo; nadie detenta la soberanía absoluta.

En este contexto de poderes compartidos, el objeto central de la política debiera ser la asociación, como acuerdo tácito o expreso. Un ciudadano es sinónimo de un *simbionte*; trabajador del conjunto unido por su propia voluntad, movido a pertenecer a un pacto social.⁷ Por

⁶ En su obra más destacada, de 1603 (*Politica Methodice Digesta*), Althusius retoma el dogma de la época que concebía el poder como proveniente de Dios, frente a una autoridad civil incapaz de servir otra causa. La unidad territorial se desprendería así de un contrato entre Dios y los hombres; a la manera de la federación de tribus que expresa la Biblia. Aunque reconoce que dicho sistema tribal implicaba un cabal reconocimiento a las particularidades de cada tribu, Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987 (existe traducción al español, Barcelona, 1990), pp. 1-79.

⁷ Para Friedrich, la relación simbiótica fue concebida como una técnica para garantizar la libertad individual, pues se construye entre quienes tienen necesidades semejantes. El reparto desigual de dones a los individuos se compensa en una colectividad. Sólo la asociación puede alejar a la comunidad del riesgo de tiranía. En suma, es más sencillo construir una célula (social) desde la unidad más pequeña del autogobierno. Éste es acaso el principal aporte de Althusius al esquema federal hasta el día de hoy, en Carl Friedrich, "Preface", *The Politics of Johannes Althusius*, Eyre & Spottiswod, Londres, 1964.

virtud de ese pacto, su voluntad va más allá de su persona; se debe a la comunidad.

Las unidades nacionales europeas fueron optando por esquemas de organización, por lo que se va distinguiendo tajantemente la necesidad centralizadora de la confederada. Así, Francia, Inglaterra y Prusia instauraban desde los 1700 el esquema de Estado-nación, bajo un esquema abiertamente centralizador y vertical de los poderes.

Ante el crecimiento de los territorios de las nuevas unidades nacionales (conforme se iban expandiendo, por conquista o por pacto) es que surge la necesidad de contar con herramientas de control, para preservar la unidad. La necesidad de concentrar el poder, que ya señalaba Hobbes, surge además como forma de acercamiento con poblaciones emancipadas (que más tarde encuentran cobijo en el entramado constitucional posterior a la Revolución francesa), pero también como reacción contra el funcionamiento oligárquico; contra las élites dominantes durante el Antiguo Régimen.

Fue entonces por reacción a la imposición monárquica que surge la idea de *república federativa*, que Montesquieu (n. 1689) definió como

esta forma de gobierno [que] es una convención en función de la cual varios cuerpos políticos consienten volverse ciudadanos de un Estado más grande, que ellos desean formar. Se trata de una sociedad de sociedades que puede agrandarse por la incorporación de nuevos asociados.⁸

ACTIVIDADES

- Para abundar sobre los primeros brotes federales, revisa los siguientes materiales: Daniel J. Elazar, *Exploración del federalismo*, trad. de J. M. Solé, Edi-

⁸ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Éditions Garnier, París, 1961, t. I, p. 137.

torial Hacer, Madrid, 2009; Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

El largo recorrido para llegar hasta la síntesis de estos Estados compuestos (que al final, obedece a la necesidad de equilibrar los poderes), se explica también por la larga construcción de los Estados nacionales. Entrado el siglo XIX, Alemania e Italia continuaban un largo proceso de integración nacional, como uniones modernas de principados (dando así continuidad al esquema medieval). Rusia y Austria conservaban una organización oligárquica de la monarquía (conservando el esquema al menos hasta la Primera Guerra Mundial, etapa en la que rompen con la organización unitaria). En el siglo XX, otras unidades nacionales, como Alemania o Prusia, adoptaban esquemas federales como medio para garantizar la unificación de los territorios; lo mismo que ocurrió con Rusia tras la Revolución de octubre de 1917. A partir de la segunda mitad del siglo XX, el esquema federal logró convertirse en la herramienta principal para construir la Unión Europea. De todo esto, vemos entonces que el esquema federal resulta tener su lado de fuente europea que no se puede ocultar.⁹ Si bien, como se verá en seguida, encuentra su manifestación más importante tras la independencia norteamericana.

B. *Implantación federal en las Américas*

Antes de que las colonias americanas se independizaran, no sólo de Inglaterra sino también de España, tanto para ingleses como para españoles, se reflejaba la imperiosa

⁹ Cf. Javier Tajadura y Josú de Miguel Bárcena (eds.), *Federalismos del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

necesidad de concebir un imperio capaz de poner en el centro de las prioridades la seguridad de los territorios de ultramar. En época de invasiones y conquistas, las colonias requerían un gobierno central fuerte para poder subsistir. Dicha necesidad se volvía aún más ingente en cuanto, al independizarse, las colonias lograron fundar nuevas unidades nacionales.

Fue en este punto donde la *solución federal* norteamericana expresa su notable capacidad de adaptación. En Norteamérica, dos siglos de dominio británico tuvieron que pasar para enfrentar los intereses de los colonos frente a los de la metrópolis. Se terminó por rechazar el viejo corporativismo monárquico. Desde los primeros años, las colonias fueron unidades *republicanas*, basadas en el rechazo al privilegio.

Las trece colonias surgieron por sí mismas, con un sentido de pertenencia muy enraizado en la construcción de un mundo nuevo.¹⁰ A diferencia de las colonias españolas en América, donde el mando unitario no propició la misma clase de identificación entre los pobladores y las provincias. Más bien el anhelo de los integrantes de la sociedad novohispana era pertenecer a la casta más cercana a los nacidos en España.¹¹ La constante novohispana era mantener y ostentar el privilegio peninsular.

¹⁰ Los artículos de la Confederación (1781) ya expresaban aquello que Madison describiría como “una Revolución sin comparación en los anales de la humanidad”, a saber, que varios estados capaces de retener su soberanía, libertad e independencia, pudieran crear un gobierno federal separado, haciendo un primer avance en la dirección de formar un gobierno de individuos. Cada ciudadano, en cada estado, compartía los privilegios e inmunidades de los ciudadanos libres de los otros estados. De esta forma, la Confederación abrazaba a la vez la noción de *Consociatio* de Althusius, como la del principio federativo de Montesquieu. Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and in Practice*, Praeger Publishers, Nueva York, 1968, p. 15.

¹¹ Edmundo O’Gorman, *La invención de América*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Esto explica las diferencias notables de instalación del modelo federal al norte y al sur de la América española. Al lograr romper con el yugo colonial y diseñar la Constitución, los padres fundadores lograron, en la Convención de Filadelfia, dar carta de naturalización a la cuestión fundamental de la soberanía nacional, para plantear en su lugar el reparto consensual de competencias como clave de la unión. *Quién manda* (la nación) se transforma en *quién tiene la autoridad para hacer qué* (la instancia más próxima al ciudadano). Así, al firmar el pacto federal, los nuevos estados de la Unión Americana manifestaban unirse con propósitos comunes, pero conservando la autonomía para actuar en una serie de cuestiones que consideraban irreductibles para sus congéneres.

Tras su implantación exitosa en Estados Unidos, el federalismo se asume como herramienta para la integración política. Partiendo de este ejemplo paradigmático, la búsqueda de una solución justa entre las partes de un todo social se volvió la principal precondition de los procesos de pacificación. Recordemos que en México, estos procesos se extendieron a lo largo del territorio desde el final de la guerra de independencia y prácticamente durante todo el siglo XIX. Luego del paréntesis dictatorial del porfiriato, se prolongaron incluso hasta finales de la década de los veinte del siglo pasado. En sus diferentes soluciones a conflictos puntuales, la herramienta federal estuvo siempre presente.

De este contraste se puede extraer que conforme la humanidad fue avanzando, también creció la densidad de los problemas: étnicos, raciales, lingüísticos. Pareciera que pocos de ellos pudieron ser resueltos por vías simples de compromiso político. En esta complejidad, el federalismo se presenta como un mecanismo de pacificación institucional, que contribuye a encontrar soluciones acordadas (y no impuestas desde el gobierno central) entre las

partes que integran diversas unidades territoriales federadas. El esquema federal ofrece por consiguiente una mucha mayor capacidad de adaptación de lo que puede significar la rigidez del modelo unitario.

3. EL DESARROLLO DEL MODELO FEDERAL

Durante los siglos que anteceden al suceso que marcaría la fundación del Estado moderno, con la firma del tratado de Westfalia en 1648, la humanidad fue adaptando sus formas de organización territorial conjugando factores que de no ser controlados, fomentarían la separación o marginación de grupos de población en función del sitio donde están asentados; de la presencia o ausencia de recursos naturales; de las costumbres, tradiciones, lenguas o dialectos, o de orígenes comunes.¹² Aunado a lo anterior, la comprensión del modelo federal implica elementos adicionales si se mira desde el sistema federal mexicano actual.

Además de hacer a un lado prejuicios presentes durante muchos años, por ejemplo los de la implantación federal como reacción contra el centralismo colonial español,¹³ vale la pena preguntarnos por qué nuestra unión de estados no está conformada por entidades fede-

¹² Para lograr gobernar esta realidad humana dispuesta en un territorio, el Estado moderno fue adquiriendo una capacidad de organización cada vez más disciplinada y reglada, en Maurizio Fioravanti, "Estado y Constitución", en *id.* (ed), *Estado moderno en Europa*, Trotta, Madrid, 2004, p. 15.

¹³ Destacados historiadores han cuestionado la tesis del centralismo colonial novohispano, supuestamente impuesto por España durante tres siglos. Existen elementos importantes para asumir que la implantación del esquema federal, por primera vez en la Constitución de 1824, corresponde a formas de reparto territorial que existieron en distintas regiones de la América española, en José María Portillo *et al.*, *Pueblos, nación, Constitución (en torno a 1812)*, Vitoria, Ikusager, 2004.

rativas con características geográficas más cercanas entre sí.¹⁴ El Bajío, el Golfo, las huastecas... se intuiría que de haber establecido un esquema semejante, se acrecentarían las diferencias entre regiones. Mantener unido el norte con el sur sería un reto aún más difícil de lograr de lo que resulta en la actualidad.

Desde que nos independizamos de España, se buscó mantener el sentido de unidad en un territorio tan vasto y complejo.¹⁵ Para ello, se echó mano de la herramienta federal, probada en otros países para compartir riesgos y ganancias entre las diferentes regiones, equilibrando así zonas ricas con zonas pobres, considerando ante todo el potencial para ser desarrolladas. Una entidad subnacional no podría concentrar por sí sola todas las riquezas naturales del país. Para que las partes del todo conservaran el interés en seguir asociadas, convenía entonces ofrecer condiciones equiparables, repartiendo cargas.¹⁶ Mi estado puede aportar a otros estados, más pobres que el mío, siempre y cuando el conjunto se comprometa a responder solidariamente ante eventualidades (pensemos en una inundación o un terremoto). Los estados se unen bajo una intención de cooperación, a manera de suscribir un contrato de seguro.

¹⁴ Edmundo O'Gorman, *Breve historia de las divisiones territoriales de México*, Porrúa, México, 1966.

¹⁵ En términos más actuales, la gestión de la diversidad es el reto principal que afronta toda Federación. La herramienta federal tiende así a evitar la generación de unidades regionales enfrentadas, balkanizadas. La integración de las regiones en varias entidades asegura de mejor manera un reparto de recursos y de potencialidades, *idem*.

¹⁶ De ahí que al momento de las independencias coincidía en toda la América española la llamada "cuestión regional", a partir de la cual se pretendía dar surgimiento a un Estado (en términos de modernidad) ahí donde las condiciones eran adversas. Cada una de las regiones prósperas se compartieron entre más de un estado. Marco Palacios, *La unidad nacional en América Latina. Del regionalismo a la nacionalidad*, El Colegio de México, México, 1983.

Para funcionar con normalidad, las instituciones federales requieren, hoy más que nunca, del talento, la probidad y la capacidad de los políticos.¹⁷ Frente al descrédito que sufre la clase política, el esquema federal puede ofrecer soluciones para equilibrar las condiciones de vida en distintas regiones. Es pues en esta intención: de que logre alejarse del momento crítico en que se encuentra, marcado por la corrupción y el tráfico de influencias, para empezar a erigirse como una herramienta útil para construir gobiernos responsables a los distintos niveles territoriales.

A. *El modelo federal; su formación, su evolución y sus límites*

El federalismo es una forma de organización territorial del gobierno donde la autoridad se divide entre las partes que la integran. Cada parte integrante resguarda su propia *autonomía* en el ámbito de sus competencias. Las unidades subnacionales conservan además un sentido de cooperación que permanece siempre vigente, como propósito principal del pacto que las mantiene unidas.

Cabe aclarar que estas unidades territoriales *autónomas* no pueden ser caracterizadas como *soberanas*. Pues para poder coexistir y mantener su autonomía, dichas unidades tienen que permanecer federadas en torno a un ordenamiento común. Dicho ordenamiento no puede ser otro que la Constitución.¹⁸ Y es en ese contexto constitu-

¹⁷ Jonathan Casper, "La Suprema Corte y la creación de políticas nacionales", en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y democracia*, México, 2008, pp. 201-233.

¹⁸ "No cabe descubrir soberano alguno en el sistema federal: autonomía y soberanía se excluyen mutuamente en un orden político... En vez de ser dirigido por un poder soberano, un poder constitucional descansa en el poder constituyente", Carl Friedrich, *Gobierno consti-*

cional que se encuentra materializada la voluntad del *soberano* (es decir, del pueblo). El poder constituyente desaparece en cuanto la Constitución es adoptada, por lo que sólo permanece presente de forma tácita, materializada en los poderes de reforma.

Es así como el *proceso federal* (*federalizing process*) no concluye con la aparición de una nueva Constitución. Desde la fundación del Estado federal, continúa desarrollándose como una tensión permanente entre el poder federal y los poderes locales, que luchan por una progresiva extensión de sus prerrogativas.¹⁹ De ahí que también se hable de una autonomía *otorgada* que se contrapone a la autonomía *residual*.

Como esencia del mismo pacto entre unidades territoriales, el esquema federal se erige en facilitador de la deliberación. Derivado de la proximidad entre quienes toman decisiones y hacia quienes van dirigidas (a partir del principio de subsidiariedad),²⁰ se asume un mejor apego entre las acciones de gobierno y la opinión de la comunidad.

Las federaciones se construyen ya sea por la *integración* de estados previamente independientes, o por la *descentralización* de un Estado previamente estructurado como unitario.²¹ Para lograr que las partes integrantes de un pacto federal honraran su compromiso, aceptando que a veces tendrían que aportar más de lo que reciban de la Federación, la primera dificultad consiste en admitir la presencia de un mando central y el establecimiento

tucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1975, p. 390.

¹⁹ Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 27.

²⁰ Francisco Tortolero Cervantes, "Subsidiariedad en la atribución de competencias territoriales", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 252 (diciembre de 2009), pp. 333-353.

²¹ R. Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, pp. 59-81.

de una liga contractual con carácter permanente.²² Los norteamericanos plasmaron este doble compromiso en la ecuación *self rule + shared rule* (autogobierno + mando compartido), que encuentra equilibrios cambiantes según el tiempo y las circunstancias.

También se debe advertir que federalismo no siempre ha sido sinónimo de régimen democrático. Así como se pueden encontrar resultados que fueron a la postre venturosos en el reparto de recursos y competencias (como los casos de Suiza o los propios Estados Unidos), otros pactos de este tipo se escudaron bajo el modelo confederal o federal para esconder formas de funcionamiento autocrático (como el caso de la Federación Rusa, de Pakistán, o de Venezuela, que a pesar de las presiones internacionales, no logran salir de un círculo vicioso autoritario). La dificultad de dar normalidad a la citada ecuación depende pues de una combinación muy compleja de condiciones (sociales, políticas, culturales, económicas).²³ Es en esta encrucijada que se sitúa de nuevo la habilidad de los actores políticos, que juegan con una combinación entre derecho y política.

La mentalidad federalista se enfrenta a resistencias en todos los países donde se implanta (pensemos en la Unión Europea, como entidad de derecho internacional que no es por sí misma una Federación pero que contiene elementos eminentemente federalistas, donde los cuestionamientos de su construcción no dejan de aparecer en todo momento; por solo citar la salida de Inglaterra en 2016, tras los resultados del *Brexit*). Desde el centro, los actores políticos deben apartarse conscientemente de la

²² Kylie Scott, *Federalism, a Normative Theory and its Practical Relevance*, Continuum, Nueva York, 2011.

²³ Para entender el estado actual de la disciplina con una perspectiva comparada y multidisciplinaria, es ampliamente recomendable acercarse a la fundación canadiense Forum of Federations, cf. <http://www.forumfed.org/>.

natural tendencia concentradora de la administración (en el ejemplo de los británicos, la oposición a financiar desde Inglaterra la burocracia dorada de Bruselas). En términos de capacidad de acción y de mando, resulta mucho más sencillo operar un esquema unitario y pequeño, en el que no se necesite negociar ni pactar entre partes.

ACTIVIDADES

- Para revisar los conceptos jurídicos fundamentales y la actualidad del tema: José María Serna de la Garza y Diego Valadés (eds.), *Federalismo y regionalismo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005; Javier Tajadura y Josú de Miguel Bárcena, *Federalismos del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

Sin embargo, la estadística parece contrariar estas percepciones. Dicho en cifras actuales, 40% de la población mundial vive bajo esquemas federales, y otro 20% bajo modalidades de Estados cuasi-federales (como España o Italia). Si bien, los efectos positivos del reparto federal deben medirse a partir de diversos componentes que dan dinamismo a la parte formal del reparto competencial.

B. *Como herramienta de gestión de la diversidad*

En términos evolutivos, el modelo federal no deja de avanzar como un movimiento policéntrico o poliárquico (en términos de Robert Dahl), con un nodo central que coordina las partes integrantes, funcionando *en red*.²⁴ Esta red

²⁴ Robert A. Dahl, "La poliarquía", en varios autores, *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel Ciencias Sociales, Madrid, 2014, p. 79.

es la que establece relaciones con el conjunto. Como consecuencia de lo anterior, la esfera federal y la local se complementan. Unas no deben ser vistas como subordinadas a la otra. Sí coordinadas. Nunca inferiores.

Sobre este último punto, las partes integrantes de una Federación tienen siempre un carácter distintivo; no compartido. Y es ahí donde suele radicar la fortaleza del modelo, por cuanto hace a su diversidad. Lo diverso se suele basar en aspectos claramente identificados e identificables, como la lengua, la religión, el origen étnico.

Pues bien, mientras las sociedades se vuelven más y más complejas por virtud de fenómenos como la migración o la multiculturalidad, donde los intereses de todos los individuos parecen traslapados, surge el federalismo como esquema que garantiza una más amplia unidad y confianza respecto del pacto que mantiene integradas a todas las partes de un conjunto territorial. La pluralidad hace la fuerza.

El ciudadano común no puede vivir ajeno a las realidades que se presentan ante el doble juego en el que todas las sociedades actuales estamos inmersas; es decir, entre lo global y lo local.²⁵ En el discurso, los políticos exhortan a la cooperación regional y global, que tiende a generar un proceso descentralizador al interior de las entidades subnacionales. Pero la cooperación no siempre es posible; las pugnas por sentirse excluido en el reparto de recursos y competencias podrían derivar en un estado contrario a la cooperación: el conflicto.

Todos los países federales encuentran su razón de ser en la gestión de la diversidad. México enfrentó movimientos separatistas, por sólo mencionar al estado de Yu-

²⁵ Volker Glas, "Think Global, Act Local", *International Finance Law Review*, núm. 40 (2007), p. 40; José María Serna de la Garza (ed.), *Gobernanza global y cambio estructural en el sistema jurídico mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, 391 pp.

catán, que entre 1841 y 1848 logró escindir-se de la nación mexicana. Aquel intento (a la postre, fallido),²⁶ sirvió para demostrar las virtudes del pacto federal como arreglo que beneficia a las partes de un todo. Aquello que ya identificaba Althusius, que en biología se conoce como *simbiosis*.

Desde los años en que los Estados Unidos de América firmaron su Acta de Independencia en 1776, y se conformaron como nación, rompiendo lazos con la corona inglesa, la intención de las antiguas colonias (con fuerte identidad americana desde un inicio) quedó manifiesta en el postulado "*Pluribus unum*" (de muchos, uno).²⁷ Ninguna colectividad podría existir durablemente sin conjugar la diversidad; la de los partidos; la de los grupos con un pasado común; la unidad del todo.

ACTIVIDADES

- Discutir en grupo cómo se fundó el federalismo norteamericano, en Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, Fontamara, México, 1997.

En México, el esquema federal se propuso por primera vez en la Constitución de 1824. Pero el proceso de adaptación de la herramienta se vio sometido a las luchas internas entre conservadores y liberales. La pugna por devolver competencias a los estados y municipios se extendió durante décadas.²⁸ Reformas constitucionales y legales muestran la forma en que la bandera federal también da cuenta de esta pugna constante por reforzar los poderes

²⁶ Melchor Campos, *Que los yucatecos todos proclamen su independencia (Historia del secesionismo en Yucatán: 1821-1849)*, 2a. ed., Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 2013.

²⁷ James Madison, *El Federalista*, núm. 10, trad. de G. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 40.

²⁸ José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes en 1824*, UNAM, México, 1978.

de las autoridades centrales. Lo cierto es que este esquema de reparto competencial cobra relevancia a partir del momento en que se convierte en una herramienta útil para la toma de decisiones.

C. *Como espacio normativo plural arbitrado por jueces*

De las formas de organización estatal, el ordenamiento jurídico puede ser *centralizado* (en términos actuales, unitario) cuando las normas tienen validez a lo largo de todo el territorio sobre el que se extiende ese orden. En cambio, en el *descentralizado*, el territorio estatal se entiende dividido. No sólo se conforma por normas centrales, sino también por normas subnacionales. Las esferas de validez corresponden a cada una de las subdivisiones territoriales. Por su parte, el orden jurídico federal está así compuesto por normas federales y locales. Como si un ciudadano estuviera sometido a dos ámbitos de gobierno: uno local y otro federal, cuyos órdenes se entienden distintos pero coordinados;²⁹ donde el gobierno subnacional es la regla, el federal, la excepción.

El federalismo ha dejado de ser visto en su acepción *dualista*, vigente en Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX, que pregonaba una separación tajante de atribuciones entre la Federación y los estados. Para lograr ser visto como una herramienta *cooperativa*; adaptable y útil para ir determinando la mejor fórmula de asignación de tareas, fue necesario concebir al federalismo en términos de proceso garantizado por la Constitución.³⁰ Así, el reparto del poder territorial en un esquema federal debe ser el resultado de las realidades de cada re-

²⁹ K. C. Wheare, *Federal Government*, 4a. ed., Oxford University Press, Nueva York, 1964.

³⁰ Friedrich, *op. cit.*, p. 391.

gión, sumado a la negociación política.³¹ De ahí que tenga que ser, por definición, flexible. Al ser un proceso constante de experimentación, el federalismo es dinámico: tiende a reinventarse a cada momento.

De la capacidad que pueden tener los actores para transigir con las instancias centrales al momento de repartir el presupuesto, atraer inversión privada, y obtener fondos para infraestructura se desprende la necesidad de entender el federalismo en un cruce ideal entre el derecho y la política.³² Su objeto consiste en conciliar al conjunto de organizaciones y ordenamientos jurídicos estatales, en una relación de ida y de vuelta³³ (de la periferia hacia el centro); sin embargo, no todo en el proceso federal es conciliación. La negociación debe tener un límite, así como mecanismos para solucionar los conflictos que se deriven de las diferencias entre ámbitos de gobierno.

Es por lo anterior que la estructura estatal debe garantizar elementos de arbitraje, con los cuales sea posible

³¹ Simplificando al extremo, para los politólogos, el federalismo es un proceso dinámico, mientras que para los juristas, se entiende como estructura normativa estática de distribución de competencias. Parece más atinado entender la herramienta, a la vez, como proceso (evolutivo) y como estructura (flexible), La Pergola, *op. cit.*, p. 15.

³² Durante las pasadas décadas, el federalismo alemán pareció aproximar los dos esquemas típicos que distinguían tajantemente lo federal de lo unitario. Konrad Hesse habló de *Estado federal unitario*, significando la forma en que ese régimen federal reviste características centralizadoras que fueron adaptándose de una constitución a otra, para dotar de mayores potestades al presidente del Reich. Esto último, en los textos constitucionales de 1871 y en el de Weimar en 1919. La tendencia persistió en la Ley Fundamental de 1949, donde la impronta del Estado social requirió mayores atribuciones a la rama Ejecutiva para hacer realidad el cúmulo de atribuciones legales, en Antonio Arroyo Gil, *El federalismo alemán en la encrucijada: sobre el intento de modernización del orden federativo en la RFA*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 32 y 33.

³³ Johannes Vogel, "El régimen federal en la Ley Fundamental", en Ernst Benda *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Pina, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 615.

reaccionar ante la posible violación de un ámbito de competencias frente al otro. Las entidades (tanto federales como locales o estatales) deben contar con mecanismos de equilibrio que, en términos de la herramienta federal, sólo pueden ser alcanzados a través del derecho, y más concretamente, del carácter arbitral de un órgano facultado para resolver conflictos competenciales.

Derivado de la flexibilidad normativa para asignar competencias a las diferentes esferas territoriales, los arbitrajes (ya no sólo políticos, sino también jurisdiccionales) se vuelven fundamentales, sin importar si se trata de Estados unitarios o federales.³⁴ La primera etapa de esa distribución es impulsada por autoridades políticas, como el presidente de la República o el Senado, quienes concentran (también en los esquemas unitarios) el impulso de la referida distribución competencial. La autoridad judicial interviene en segundo grado, al corregir esas asignaciones competenciales a través de procedimientos del contencioso constitucional (dominado en México por la Suprema Corte al resolver controversias constitucionales del artículo 105 constitucional; no obstante que tanto en amparo como en acciones de inconstitucionalidad se abordan con frecuencia esta clase de controversias).

Partiendo de un reto sumamente complejo (*definir condiciones que generen un nivel de vida semejante a lo largo y ancho del territorio nacional*) la negociación entre centro y periferia es siempre frágil; compleja. Aquello explica por qué los tribunales han encontrado una tendencia a construir una noción (jurídica) de los estándares generales del nivel de vida (que en las escalas económicas de medición señaladas arriba, apelan al reparto equitati-

³⁴ Pedro Cruz Villalón, "Arbitraje y Constitución en España", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Saldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, UNAM, México, 2008, t. XI, p. 423.

vo de la renta nacional). Una perspectiva redistributiva debiera ser aplicable en todo el territorio partiendo de intenciones aplicables al Estado en su conjunto (y no sólo a una parte de su territorio). El postulado federal, inscrito en leyes de diversa índole, aunque también en principios,³⁵ difícilmente podría tomar partido a favor de ámbitos centrales o periféricos.³⁶ Pues al ser una herramienta a medio camino entre lo político y lo jurídico, tendría por objeto evitar que la asignación de recursos y competencias quedaran sólo en las leyes, para dirigirse a una necesaria determinación arbitral que vuelva más flexible su funcionamiento.

ACTIVIDADES

- En clase, para entender dos de los fines principales del federalismo.
 - *Discutir*: El régimen federal es una forma de organización jurídica que modela el comportamiento político de una colectividad en función de esfe-

³⁵ Los conflictos que se suscitan entre Estados no siempre se encuentran regulados por la Constitución. En México contamos con las controversias constitucionales como mecanismos para resolver conflictos entre estados, pero no contamos con un desarrollo demasiado específico en cuanto al derecho aplicable a estos casos. En un punto intermedio, se ha dado representación a las instancias estatales en el Senado. Otros países han desarrollado principios tales como el de “fidelidad federal” (Bundestreue) que implica el predominio de una lógica cooperativa al momento de interpretar las competencias de las diversas entidades, en Javier Tajadura y Josú de Miguel Bárceña (eds.), *Federalismos del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 54.

³⁶ De la Suprema Corte mexicana véanse los amparos en revisión 2237/2009, 24/2010, 121/2010, 204/2010, 507/2010 del 1o., 5 y 11 de septiembre de 2011 (“derecho a un mínimo vital”).

ras de competencia territorial.³⁷ Dividir el grupo en dos. Buscar en Internet ejemplos concretos al menos de uno de los objetivos que se enuncian en seguida.

- Tiene como principal presupuesto: *a)* facilitar la *formación de mayorías* políticas no homogéneas a lo largo y ancho de un territorio. Su corolario, *b)* *garantizar los derechos de la minoría*, no sólo es objeto de protección, sino que fomenta que las mayorías que pueden conducir el gobierno en un momento determinado actúen bajo la óptica de un espíritu *complejo*, en el cual los distintos intereses pueden convivir e incluso complementarse entre sí.
- El esquema atiende a un mundo en que los individuos y los pueblos están llamados a coexistir, a pesar de las tensiones entre grupos (léase rencillas históricas) que se hubieren suscitado en el pasado al interior de un territorio. En su etapa más avanzada, las unidades territoriales comprenden que lo ideal para todos los integrantes de un todo es aspirar a que las tensiones entre individuos y autoridades, puedan solventarse democráticamente.
- Cualquiera que sea el esquema de gestión del territorio (incluso el de los Estados unitarios, como Francia o Inglaterra, donde existe una sola ley y una sola autoridad actuando para todo el ámbito de lo público), las democracias consolidadas buscan repartir de mejor manera las decisiones, delegando en agentes que se encuentran más cerca del ciudadano las decisiones de inmediatez. Aquello tiende a solucionar de manera más efi-

³⁷ Francis Delperé, "Les figures du federalisme", *Les Cahiers Français*, núm. 300 (2001), p. 92.

ciente los problemas de integración política de la población en su contexto espacial (véase *infra*, el principio de subsidiariedad).

- *Los problemas seleccionados pueden desprenderse de las últimas elecciones, de problemas actuales surgidos en diferentes estados del país; de políticas implementadas en tu municipio o en tu estado. Que otra mitad del grupo busque lo que ocurre en otros países con esquema federal. Contrasten sus ejemplos con los que encontraron sus compañeros. Para cada caso encontrado, planteen las dos preguntas: a) en este país, ¿a través de qué mecanismos se fomenta la formación de mayorías?, y b) ¿cuáles son los principales mecanismos para garantizar los derechos de las minorías de ese país? Clave: las posibles respuestas refieren al sistema electoral, al sistema de partidos, a las formas de representación en cada cámara; a la elección periódica; a la existencia de instancias federales para solucionar diferencias; a la obligación constitucional de incluir representantes locales en las decisiones federales...*

4. LA ADOPCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Decíamos que el esquema federal fue instaurado en México, por primera vez, en la Constitución de 1824. Pero no se puede comprender esta adopción inicial sin repasar los años previos a su implantación en suelo mexicano, y como elemento de las pugnas entre conservadores y liberales, presentes a todo lo largo del siglo XIX.

Haciendo un contraste de nuestro régimen federal con el único modelo que se tenía como referencia durante los años de la consumación de la Independencia (a saber, el modelo federal estadounidense), diremos que los

ingleses de la segunda mitad del siglo XVIII no insistieron en preservar las colonias a toda costa como hicieron los españoles tras las sublevaciones coloniales. Para Edmundo O’Gorman, la diferencia entre el proyecto de las Trece Colonias inglesas implicaba la fundación de un nuevo mundo, respetuoso de la individualidad y los planes de los colonos. Mientras que en un extremo opuesto, el régimen virreinal novohispano pretendía reproducir en América, como copia exacta, el esquema de privilegios que existía en España.³⁸

La casa real española intentó medidas para flexibilizar la relación transoceánica, como las Reformas Borbónicas iniciadas durante los 1760; sin embargo, las formas de autonomía planteadas en aquel momento no fueron suficientemente flexibles para mantener la funcionalidad de la unión ultramarina.³⁹ Así, a partir de 1808, se fue desgajando todo el proyecto colonial: triunfaron sucesivamente los dominios criollos en Cundinamarca (Colombia), México, Perú, el Alto Perú (Bolivia), el Río de la Plata (Argentina).

Las ideas de la ilustración también impactaron en los insurgentes americanos al momento de idear un esquema que rompiera con el centralismo monárquico español. Y si bien ese largo proceso podría rastrearse desde un siglo atrás de las independencias, a diferencia de los colonos ingleses (por sólo citar a Benjamin Franklin, George Washington o John Adams),⁴⁰ los criollos americanos apenas si tuvieron acceso a los autores de la moderni-

³⁸ Cf. Edmundo O’Gorman, *La invención de América: investigación acerca de la estructura histórica del Nuevo Mundo y del sentido de su devenir*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

³⁹ Fernando Serrano Migallón, *La vida constitucional de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, vol. I, pp. 44-147.

⁴⁰ Alison LaCroix, *The Ideological Origins of American Federalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2010, capítulo 1.

dad.⁴¹ En las Trece Colonias de norteamérica, la generación de ideas entre los pobladores fue mucho más definitiva de cambios sustanciales para la construcción de un nuevo régimen. En nuestro caso, tuvimos que ajustar el esquema tanto como pudimos con muy pocos recursos y referentes comparados. Uno de esos referentes se encuentran en la Constitución Española de Cádiz de 1812.

A. *Una accidentada evolución entre la independencia y 1836*

La sociedad novohispana estaba acostumbrada a un mando vertical y único (con una abstracta correa de transmisión de la autoridad Real en Madrid al Virrey en México). Algunos de los criollos más influyentes (como Lucas Alamán) expresaron abiertas denuncias al modelo confederal, que afirmaban, imponía prácticas “anticatólicas” en los territorios independizados.⁴² El esquema federal implicaba una realidad ajena a esta sociedad.

ACTIVIDADES

- Para una revisión crítica de los primeros años del federalismo mexicano, véase Cecilia Noriega y Alicia Salmerón, *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, Instituto Mora/ Poder Judicial de la Federación, México, 2012.

⁴¹ Autores prohibidos por la Santa Inquisición (como Hobbes, Locke y Rousseau) necesitaron ser traficados dentro de dobles fondos improvisados en barricas de vino para poder ser conocidos entre las élites intelectuales criollas. Carlos Fuentes, *El espejo enterrado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

⁴² Se afirma que la forma de concebir el ejercicio del poder era tendencialmente centralista... y sin embargo, el dominio que ejercía la metrópolis debía ser indirecto. Ningún rey de España puso un pie en sus colonias americanas.

Se puede encontrar un germen federal en la tradición española de la Constitución de Cádiz de 1812. Cuya vigencia en México se reduce a haber logrado irradiar algunas influencias en la etapa independiente. La convocatoria a Cortes (esto es, la versión castiza de una asamblea constituyente) implicó embarcar desde prácticamente todas las colonias a diputados americanos que emprendieron el viaje para estar presentes en los trabajos parlamentarios metropolitanos que ocurrieron en Cádiz. Adicionalmente, las *diputaciones provinciales* implantadas durante el virreinato como germen de los primeros *gobiernos locales en América*, también fueron escuchadas por ser representativas de las voces transoceánicas; en parte, facilitaron la instauración del régimen federal.⁴³

Durante la etapa colonial, al lado de estos primeros atisbos de reparto competencial, las élites criollas habían impulsado la creación de mecanismos representativos; no sólo por motivos de identidad sino para conservar la influencia de los poderes locales; como una forma de exigir autonomía local.⁴⁴

Recién consumada la Independencia, en 1821, Agustín de Iturbide convocaba al Plan de Iguala, que era una

⁴³ Unas décadas antes de la Independencia, las *intendencias novohispanas* habían sido creadas como una esfera intermedia, para centralizar el mando provincial. Estos primeros intentos de reparto de atribuciones en esferas concéntricas de territorio pudieron ser útiles para encontrar soluciones institucionales para este joven país. Daniel Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 20.

⁴⁴ Plantearon incluso (sin mucho éxito) la generación de órganos de representación parlamentaria a nivel de los estados. Esto explica que tras la independencia, al combatir contra grupos insurrectos, los jefes militares criollos aumentaron su notoriedad en cada región del país; pues estaba en pugna el poder central. José Barragán Barragán, *El federalismo mexicano: visión histórico-constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, capítulo 2.

mezcla de reivindicaciones de clase, entre la tradición española y la indígena.⁴⁵ Pero aquel primer intento constitucional nacería viciado; el flamante Imperio concebía unas unidades territoriales pre-federales, que pugnaban por mantener el dominio de las élites locales (fundamentalmente criollas). El modelo cambió de nombre pero el régimen, más bien autocrático, permaneció igual.⁴⁶

Esta idea de monarquía terminaría por fracasar en 1822. A partir de entonces, los debates de las élites darían un viraje hacia el modelo republicano. Que en muy poco implicaba un triunfo del ala liberal frente a la conservadora; en realidad, las tensiones entre bandos no hacían más que comenzar. Una vez clausurada toda posibilidad de restablecer la monarquía, cambiarían los dilemas. La nueva pregunta: ¿federalismo o centralismo?

Luego de la autodisolución del régimen iturbidista en 1823, las recién instauradas provincias se vieron súbitamente desligadas del gobierno central. Algunas de ellas emprendieron presiones separatistas que no fructificaron.

⁴⁵ Con ello, el autoproclamado emperador mexicano pretendía restaurar tanto el imperio español (y sus tres siglos de tradición) como el azteca. Pretendía con ello fundar un nuevo imperio, encarnando esa mezcla. La intención de Iturbide refleja una realidad mestiza que se niega a romper con España, al afirmar que “la nación mexicana, sin voluntad propia, ni libre uso de la voz durante 300 años, sale hoy de la opresión” (el dicho es reproducido en Acta de Independencia de 1821). Sin afanes revisionistas, parece ser que el planteamiento del primer Imperio mexicano implicaba la creación de una Constitución propia; no de trasplantar una ajena. Véase a Jaime del Arenal, “Visiones históricas detrás del primer proyecto monarquista mexicano”, Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, Instituto Mora/TEPJF/AGN, México, 2010.

⁴⁶ Aunque se habían previsto elecciones (con sufragio censitario), no se estableció ningún catálogo de obligaciones y derechos ciudadanos. La supresión de privilegios no estaba entre las prioridades: nunca se planteó suprimir los fueros eclesiásticos. Aunque se establecieron diputaciones provinciales, las funciones de los diputados los convertían en meros gestores de negocios; sin legitimidad democrática propia.

Las provincias de la etapa iturbidista se transforman en Estados soberanos. Los intentos separatistas terminan suplantados por un movimiento armado, encabezado por Guadalupe Victoria, quien reinstauraba la República y se proclamaba presidente el 2 de octubre de 1824. Dos días después, promulgaría la conocida como Constitución de 1824 (que se distingue de la referida Acta Constitutiva, que sobre todo expresa de manera abreviada los principios generales de la República).⁴⁷ En conjunto, se instauraba un régimen constitucional de corte conservador (que implanta al mismo tiempo el régimen federal junto con el monopolio del credo católico como religión de Estado).⁴⁸

Fuera de las libertades de expresión e imprenta, que quedaron manifiestas en el texto federal, aquellos contenidos carecían de un catálogo de derechos individuales con contenidos generales en su parte dogmática; influidos por la Constitución estadounidense, tendrían que ser los congresos locales los encargados de establecer sus propias declaraciones de derechos concebidas para su régimen interior.⁴⁹

⁴⁷ Alfredo Ávila, “La Constitución de la República Federal”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *op. cit.*, pp. 15 y ss., y 31 y ss.

⁴⁸ Se establecía con ello un sistema clásico de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se replicaría al interior de los estados de la República; también se hacía manifiesto el carácter soberano de tales entidades territoriales (de cuya organización, cada una podría determinar el carácter uni o bicameral; así como variar la titularidad de su Ejecutivo local). Del carácter independiente y soberano de los estados, éste más bien topaba con la delegación de atribuciones a la Federación, cuando se trataba de propósitos comunes (como la defensa nacional o las relaciones internacionales).

⁴⁹ El nuevo texto establecía además cláusulas pétreas, para prohibir expresamente que fueran reformadas disposiciones de la Constitución (tales como el cambio a otra religión de Estado; al desconocimiento de la Independencia nacional, la libertad de imprenta y el sistema de separación de poderes). Del Ejecutivo, electo indirectamente por los diputados, este régimen opta por una presidencia unipersonal, a la que se le suma una vicepresidencia. Su actuación sería

Pues bien, todo este esquema, que en cierta forma sorprende por su claridad, y por proclamar un reconocimiento mucho mayor a los poderes locales de lo que establecieron todos los textos constitucionales que le sucedieron, duró muy poco tiempo en vigor; al ser víctima de las pugnas entre conservadores y liberales. Luego de su aparición, el régimen federal mexicano terminó así relegado durante un tiempo en que el funcionamiento unitario del Estado regresó por sus fueros.

Ahora bien, para entender desde México las tensiones que ocurrieron a lo largo del siglo XIX entre federalistas y centralistas, vale la pena mirar hacia el norte. En el origen de la conformación federal norteamericana, se generó un interesante debate entre dos bandos: federalistas y antifederalistas.⁵⁰ Pues durante la década de los 1780, se promulgó la Constitución, y también se redactaron las trece Constituciones estatales. Al predominar a la postre

controlada tanto por el Congreso como por un así llamado Consejo de Gobierno (este último inspirado en la Diputación Permanente instaurada por la Constitución de Cádiz, que acá se integraría por el vicepresidente y un número de senadores). En cuanto a la rama legislativa, este régimen opta por un esquema bicameral que resulta curiosamente semejante a la conformación actual de la Ley Fundamental alemana, en donde la Cámara de Diputados es electa directamente, por ciudadanos de los estados, y el Senado, integrado por dos representantes de cada estado, electos para tal propósito. El Judicial recaería en una Corte Suprema con magistrados nombrados por las legislaturas locales, con el concurso del Congreso federal. Y de las restricciones a los poderes locales, se impone una prohibición de establecer ejércitos estatales; también se proscriben las relaciones internacionales y de comercio exterior a ese nivel.

⁵⁰ Unos pugnaban por instaurar poderes considerables a favor de las autoridades federales, con una consiguiente disminución de los poderes estatales; los otros pugnaban por un mayor reconocimiento de la autonomía de cada estado y por ende en una disminución considerable de las atribuciones federales frente a los poderes de los estados, en Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, Fontamara, México, 1997.

el primer grupo, la implantación del esquema federal sirvió como vehículo para ir sumando facultades al Ejecutivo federal en detrimento de los poderes subnacionales. El presidente de la República se erigió como la instancia idónea para destrabar los conflictos entre órganos.

Pero en México, en nuestra flamante república, la eficiencia de la rama ejecutiva fue siempre el talón de Aquiles de los gobiernos.⁵¹ La Constitución de 1824 no pudo asegurar la continuidad de los mandatos que se sucedieron; casi siempre por obra de levantamientos militares. Fue así como la atribución de facultades extraordinarias comenzó a volverse común para todo el territorio, transformándose un medio ordinario de estabilización del régimen.

En medio del caos de nuestra joven república, el ingrediente federal brillaba por su ausencia: las diputaciones provinciales novohispanas no habían logrado hacer trascender sus equilibrios territoriales a los estados recién creados y a sus legislaturas. La población se concentraba en unas cuantas ciudades; nuestro enorme territorio estaba despoblado y desaprovechado. Reinaba el analfabetismo y la desigualdad. El recuento va de la secesión de Texas en 1835 y la invasión de tropas norteamericanas para justificar su anexión a la Unión un año después; la llamada “guerra de los pasteles” que implicó la presencia de tropas francesas durante más de un año entre 1838 y 1839.

La fragilidad del Ejecutivo justificó la imposición de un cuarto poder encargado de equilibrar a los otros, que

⁵¹ Sobre las estrategias para equilibrar un ejercicio de los poderes, Lucas Alamán señalaría que en vez de retomar el modelo federal de la constitución norteamericana, optamos por el de Cádiz, donde el legislador estaba llamado a reasumir las competencias del Ejecutivo (de manera que “en vez del poder absoluto del monarca, quisimos construir un poder arbitrario para el legislativo”), en Juan Ignacio Hernández Mora, *Cortes de Cádiz: génesis y topos del liberalismo mexicano*, SCJN, México, 2013, pp. 145 y ss.

se empezó a plantear desde 1830 para lograr un compromiso entre federalistas y centralistas. El momento resultó propicio para disolver el esquema federal, imponiendo una Constitución centralista en 1836.⁵² Sin que tuviera la misma esencia, el llamado Supremo Poder Conservador tenía por objeto ejercer una suerte de control institucional sobre los poderes propiamente políticos, a la manera de un aparato articulador. Sin determinarlo con aquella estructura, Madison había previsto medidas semejantes⁵³ al mencionar que “la ambición debe controlar a la ambición”. Por lo que las Constituciones debían contar con mecanismos para ventilar los conflictos entre los poderes.

B. *La consolidación del modelo en la Constitución de 1857*

Si pudiéramos preguntar si los mexicanos de esa época habían entendido a cabalidad el modelo federal norteamericano, podríamos responder que su influencia parece haber sido entendida muy en la superficie (sobre todo si consideramos que a esas alturas, el sistema de control judicial de constitucionalidad ya estaba más que implantado tras el periodo de 30 años en presidencia de la Corte Suprema norteamericana por parte de John Marshall, y de decisiones en materia de predominio federal que habían trazado la ruta a seguir al menos del siguiente siglo

⁵² Si bien el régimen federal terminaba por sucumbir ante las pugnas entre estos dos bandos, las llamadas *Siete Leyes Constitucionales* de 1836 ofrecen un aspecto anecdótico, que un siglo más tarde podría asemejarse a la instauración de tribunales de constitucionalidad, David Pantoja Morán, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, El Colegio de México, México, 2005.

⁵³ James Madison *et al.*, *El Federalista*, núm. 48, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 210-214.

en aquel país).⁵⁴ Fuera de intentos marginales para robustecer al Ejecutivo federal, como los emprendidos por Guadalupe Victoria, el ejecutivo mexicano no tenía atribuciones para nombrar y remover libremente a los altos funcionarios civiles y militares (como sí ocurría en Estados Unidos).

Luego de la pérdida de la mitad del territorio nacional, el lapso entre 1840 y 1860 se caracterizó por ser de los más inestables en buena parte del país. Asonadas, rebeliones, divisiones y traiciones entre grupos... en 1853 son nombrados seis presidentes de la República. Frente a la concentración de poder político y económico de la Iglesia católica se emiten las Leyes de Reforma. Parece triunfar en definitiva el bloque liberal, con el presidente Juárez al frente, convocando a la adopción de una nueva Constitución federal en 1857.

ACTIVIDADES

- *Contrastar los orígenes federales de México con los de Estados Unidos*, en José Barragán Barragán, *El federalismo mexicano: visión histórico-constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, 241 pp.; Francisco Tortolero Cervantes, “La protección judicial del individuo desde el postulado federal de los EEUU”, *Precedente. Revista Jurídica*, vol. 9 (Colombia, 2016), pp. 80-109.

Pero los problemas no cesan, en tanto los conservadores se repliegan y vuelven a la carga exigiendo la abrogación de la Constitución recientemente aprobada. Estalla primero la Guerra de Reforma (1857-1861); tras la inva-

⁵⁴ Véase especialmente *McCullock v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819), traducido por Luis Grau Gómez y Manuel Martínez Neira, Universidad Carlos III de Madrid, 2008.

sión de las tropas de Napoleón III en México, se sucede el intento fallido del ala conservadora de instaurar el Segundo Imperio mexicano.⁵⁵ Convencen a Maximiliano de Habsburgo de gobernar, intención que se cumple precariamente (1863-1867). El emperador pretendía disolver la Federación, instaurando en lugar un sistema territorial unitario compuesto por 50 departamentos. Pero el plan de los conservadores quedaría, a la postre, reducido a proyecto.⁵⁶

Triunfaría el ala liberal, imponiendo al final un régimen federal que, no obstante los tropiezos, logró trazar líneas definidas especialmente a partir de la promulgación de la Constitución de 1857. Lo relevante para nuestro sistema constitucional es que los aportes técnicos del régimen federal estadounidense⁵⁷ lograron exportarse de este lado de la frontera, potenciados por el ala liberal, para orientar la normalización subsecuente de nuestros mecanismos en materia federal.

⁵⁵ Konrad Ratz y Patricia Galeana, *Querétaro: fin del Segundo Imperio mexicano*, Conaculta, México, 2005.

⁵⁶ La Constitución de 1857 nunca dejó de tener vigencia. Benito Juárez tuvo que asumir una presidencia itinerante, que desde Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez) logró apoyo de armamento de los Estados Unidos para enfrentar a las tropas napoleónicas, y resolver la intervención con el fusilamiento de Maximiliano. Este hecho parece cerrar en definitiva la pugna entre conservadores y liberales, con el predominio de estos últimos.

⁵⁷ Rondando los mismos años, los norteamericanos también sufrieron tropiezos; especialmente derivados de la cruenta Guerra Civil (1861-1865) en la que los estados sureños amenazaban con la secesión de la Unión. Las causas de la rebelión sureña se centraban en motivaciones bastante distintas a las esgrimidas por el conservadurismo mexicano. Pues los esquemas de producción económica en el sur norteamericano basaban sus ventajas competitivas en el tráfico de esclavos. No fue sino hasta la enmienda XIII que se logró, justo después de la reelección del presidente Lincoln (1865), que aquella marca oprobiosa lograra borrarse para siempre. Louis Menand, *The Metha-physical Club: A Story of Ideas in America*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2001.

5. EL ESQUEMA FEDERAL ACTUAL EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS

También dijimos que el federalismo busca un equilibrio entre formas de autogobierno (las de los estados) operando frente a un gobierno compartido (el federal). Ese equilibrio se concibió en México a través de las competencias para legislar en materias concretas.

Si la antes referida multiplicidad de marcos normativos parece compleja, sumado a lo anterior, los sistemas federales contemporáneos que han suscrito convenciones en materia de derechos fundamentales requieren referentes para determinar en qué momento las normas sustantivas del derecho internacional pueden coexistir, competir o interferir con las competencias de autoridades de escala nacional o subnacional.

La internacionalización de los sistemas⁵⁸ tiende a hacernos voltear a ver esquemas horizontales de distribución, que dejan atrás la imagen que explicaba la existencia de planos de ejercicio de atribuciones, de “arriba” hacia “abajo” (*upper/lower level*), del centro a las periferias. Este renovado esquema “horizontal” refiere a competencias que tienden a complementarse; o si se prefiere, a armonizarse para obtener la mejor lectura posible de las normas (para el caso mexicano, bajo la óptica del principio pro persona del artículo 1o. constitucional). Los

⁵⁸ La llamada internacionalización ha comenzado a incidir en el federalismo mexicano en casos como *Metalclad vs. México* (ARB (AF)/97/1) derivado de la interpretación de las cláusulas del TLCAN, o en el planteamiento para federalizar al Poder Judicial (léase, reforzar los tribunales superiores de los estados) a partir del expediente *Varios 912/2009* de la Suprema Corte, partiendo de la sentencia del caso *Radilla Pacheco vs. México* de la Corte IDH, véase José María Serna de la Garza, “Soberanía y apertura del Estado, una perspectiva mexicana”, en Armin von Bogdandy y José María Serna de la Garza, *Soberanía y Estado abierto en América Latina y Europa*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, pp. 37-44.

países que aspiran a consolidar el imperio de la Constitución pugnan por una clara distribución, ajena a dogmatismos y criterios jerárquicos o formalistas para validar la aplicación de normas de distintos niveles. Pues no se puede desconocer que las normas internacionales también pueden erosionar al orden local, que no deja de ser el más próximo al individuo.

*A. El funcionamiento del reparto federal:
atribuciones a estados y municipios*

Para garantizar que los dos ejes del federalismo (autogobierno y gobierno compartido) puedan ser funcionales, el sistema constitucional mexicano instauró reglas arbitrales para el reparto adecuado de atribuciones entre las partes del territorio.

Desde 1917, el artículo 124 constitucional ha sido la base del reparto de competencias entre la Federación y los estados, en los términos siguientes: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

De esta redacción se desprenden facultades explícitas para “los funcionarios federales” (es decir, consagradas a sujetos obligados concretos). Por lo que todo aquello no especificado, se entiende propio de los estados. En nuestra fórmula mexicana, los estados son la regla; la Federación, la excepción.

Las potestades para definir quién ejecuta, quién aplica y quién gestiona las leyes se desprenden siempre del catálogo de facultades del Congreso. De ahí que el citado artículo 124 se relacione directamente con el 73.⁵⁹ Pues el modelo mexicano de reparto de competencias se basa en

⁵⁹ Daniel Barceló Rojas, *op. cit.*, p. 27.

la liga constante entre el universo de atribuciones del sistema con su correspondiente territorio. Aunque esta liga no siempre obedezca a un razonamiento formal; léase, estricto, o previamente determinado. Se va ajustando sobre la marcha.

En México, la fórmula constitucional del reparto de competencias, encuentra otro complemento esencial dentro del artículo 135, ya que, como se desprende de su lectura, el Poder Legislativo (federal) tiene la potestad de modificar la Constitución únicamente con el concurso de legislaturas de los estados. En conjunto, los 32 poderes legislativos locales (incluida la Ciudad de México a partir de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016) conforman el “Poder Revisor de la Constitución”, que es un poder constituido, subordinado al Poder Constituyente; léase, al pueblo.

En suma, la herramienta federal (artículo 124) encuentra su primera razón de ser, no sólo al resolver la coexistencia de normas de diferentes orígenes que conviven en un territorio (artículo 73), sino al involucrar a los estados en la creación del orden constitucional (artículo 135). Si bien este doble objetivo no encarna, por sí solo, su razón de existir. El esquema federal se convierte en una forma muy adecuada para gestionar la complejidad de sistemas normativos, operando con los mencionados márgenes de flexibilidad, de los que se hablará más adelante. Por lo pronto, haremos una descripción de las competencias, por la forma en que éstas se originan.

El carácter *residual* (es decir, excepcional) de toda competencia federal existe al crear una lista de atribuciones asignadas al legislador *federal* (tomemos como ejemplo la facultad federal contenida en la fracción XXIX-1 del artículo 73 constitucional, para legislar en materia de impuestos al comercio exterior). Las disposiciones del reparto competencial buscan permitir que los operadores (en nuestro ejemplo, del ámbito comercial internacional)

se encarguen de exhortar al Congreso a ir determinando o definiendo las contribuciones (léase, ejerciendo sus competencias) en función de hechos relevantes que justifican tal intervención (siguiendo nuestro ejemplo, en razón de incentivos fiscales, arancelarios, de flujo comercial, de circunstancias geográficas que rodean al comercio exterior). Este legislador (federal) tendrá un margen de creación que le permite utilizar un combinado de reglas, principios y directivas⁶⁰ a la hora de integrar una decisión al nivel de gobierno que más convenga. Y es que en este caso, políticamente, las legislaturas se encuentran mejor posicionadas que los tribunales para diseñar competencias a favor de determinadas autoridades.

Por último, en el tercer nivel competencial, el artículo 115 constitucional despliega una detallada descripción de facultades que corresponden a los gobiernos municipales. Aunque éstos carecen de un órgano formal y materialmente legislativo (dado que en derecho mexicano no existen leyes municipales), los ayuntamientos son órganos representativos (compuestos por elección indirecta), y facultados para emitir disposiciones administrativas circunscritas a su ámbito territorial, que se declinan en bandos de policía y buen gobierno; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. A través de estas reglas, los municipios son competentes para encargarse de los servicios públicos de proximidad, como el agua potable, la recolección de basura, los parques, cementerios, mercados, seguridad pública y transporte colectivo, entre otros muchos.

La atribución de competencias municipales no ha sido una materia sencilla; se siguen produciendo críticas a las reformas constitucionales de 1983 y 1999.⁶¹ La dis-

⁶⁰ Ronald Dworkin, "El modelo de las normas", *Los derechos en serio*, Ariel Derecho, Barcelona, 2002, pp. 61-101.

⁶¹ Con la reforma a la fracción III del artículo 115 de la Constitución, del 3 de febrero de 1983, los ayuntamientos asumieron competencias específicas que han sufrido pocos cambios hasta la actualidad.

tribución de competencias entre los tres niveles de gobierno siguen ofreciendo un balance negativo para el nivel de mayor proximidad con el ciudadano.⁶² Se sigue hablando de generar un auténtico gobierno municipal a través del refuerzo de sus atribuciones financieras, e incluso de la creación de una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional.

Los servicios públicos municipales han sido atacados por diversos males, que distan de ser resueltos por inversiones público/privadas; los niveles de ineficacia administrativa y de corrupción no han dejado de mermar su capacidad de gobierno.⁶³

B. *Significado normativo de las cláusulas federales mexicanas*

Aunque no exista en la Constitución de México una cláusula expresa de prevalencia del derecho federal, en la eventualidad que se produzca un conflicto entre derecho federal y local (incluidos los casos en que exista concu-

Los cambios se han producido en la manera de asumir las competencias. En 1983, la misma fracción III señalaba que “los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos”. Con la reforma de 23 de diciembre de 1999, la citada fracción III señala que los “municipios tendrán a su cargo las funciones y los servicios públicos siguientes”. Con esto, se reconoció al municipio el carácter de “verdadero orden de gobierno y no como una mera instancia de administración” siempre supeditada a los gobiernos estatales. Teresita Rendón Huerta, *Diagnóstico y diseño de la reglamentación municipal en México*, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 2011, p. 26.

⁶² Máximo Gámiz Parral, “Las relaciones del municipio, los estados y el gobierno federal en México. Un nuevo artículo 115 constitucional”, en Salvador Valencia Carmona (ed.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, UNAM, México, 2005, pp. 91 y ss.

⁶³ Salvador Valencia Carmona, “Constitución, municipio y reforma”, en Salvador Valencia Carmona (ed.), *El municipio en México...*, cit., p. 91.

rrencia o coincidencia), debe prevalecer el derecho federal sobre el de las entidades federativas.⁶⁴ Dos cláusulas constitucionales garantizan que las entidades subnacionales puedan manifestar su voluntad frente a los contenidos del pacto federal: la participación en el proceso de reformas a la Constitución federal y la rigidez de la Constitución.

ACTIVIDADES

- Lecturas para entender el federalismo mexicano contemporáneo: Elisur Arteaga Nava, *El sistema federal*, Porrúa, México, 2013; Daniel Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016; José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, INHERM, México, 2017 (Serie Grandes Temas Constitucionales).

Sobre el carácter rígido de las Constituciones federales, diremos que se trata de una doble vertiente, tanto de la participación de los estados en el proceso federal como de la limitación que tienen por igual los demás estados⁶⁵

⁶⁴ Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 3a. ed., UNAM, México, 1991, p. 22.

⁶⁵ De forma similar, las constituciones estatales también exigen someter las reformas importantes (incluidas a su propio texto) a los ayuntamientos del estado. Esto ocurre para reformas constitucionales, luego de obtenidas las dos terceras partes del voto de los congresos locales (artículo 140 de la Constitución de Puebla). También ocurre que la ratificación de los ayuntamientos se limite a reformas con contenido municipal (artículo 108 de la Constitución de Yucatán). Otros estados simplemente no requieren la ratificación de los ayuntamientos (artículo 150 de la Constitución de Nuevo León o 141 de la Constitución de Oaxaca). Otras modalidades también exigen el voto de la mayoría de los ayuntamientos aunado a las dos terceras partes del congreso local, como la creación y declaratoria de inexistencia

y el nivel federal de alterar sus contenidos normativos. Sobre el proceso de reformas a la Constitución, se trata de un mecanismo de adaptación al cambio, que dijimos inherente a la herramienta federal. La opción de la reforma constitucional se erige, a la vez, como garantía y como defensa: si fuera sencillo cambiarla, los contornos del sistema volverían a las instituciones (locales y federales) extremadamente inciertas.⁶⁶ Este procedimiento dificultado de reformas sirve para disciplinar normativamente el dinamismo que es propio al esquema federal. Pero es otro el problema que ocurre cuando una norma local choca con una federal, o incluso con otra local.

Por su parte, los conflictos de leyes presentan dos modalidades: *a)* los generados entre una ley federal y una ley local, *b)* los que se suscitan entre dos legislaciones estatales. Su primer manifestación se resuelve sin mayores dificultades a través de la cláusula de primacía de las normas federales (artículo 134). En otra dirección, los conflictos entre leyes estatales se resuelven tanto por representar un conflicto entre leyes o por aspectos derivados de la competencia judicial (artículo 121). En cuanto al conflicto de leyes (fracción I) toca al principio de territorialidad de las leyes (“las leyes de un estado solo tendrán efectos en su propio territorio”); más adelante (fracción II), la normativa constitucional establece que en materia de bienes, estos se rigen por la ley aplicable al lugar en que se encuentren. Y como excepción al principio de territorialidad, los actos del estado civil reconocidos por un estado, tienen validez en los demás (fracción IV).

de municipios en el artículo 63 de la Constitución de Guanajuato (fracción VI) o la de modificar la división política del estado (fracción XI). Y en años muy recientes, se ha optado por condicionar el endeudamiento de las administraciones municipales a ratificaciones de sus ayuntamientos, del orden de las dos terceras partes.

⁶⁶ Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 2011.

Jorge Carpizo elaboró una tipología de dificultades derivadas de la concurrencia de atribuciones. Así, se habla de facultades *exclusivamente federales* (artículo 73 C), o *exclusivamente locales* (en materia de contratos civiles), facultades *prohibidas a la Federación* (legislar para imponer una religión de Estado) o *a las entidades federativas* (imposibilidad de suscribir tratados internacionales); facultades *coincidentes* (en materia educativa), *coexistentes* (en materia de policías), o bien *derivadas de la jurisprudencia* de la SJCN (para ejemplificar esta categoría, diríamos que en contra de 18 reformas constitucionales estatales que declaran la protección constitucional desde la concepción, debería entenderse que los estados no podrían restringir la voluntad de interrumpir el embarazo dentro de las 12 primeras semanas de la gestación).⁶⁷ Lo anterior, sin contar las facultades atribuidas en exclusiva al municipio por virtud del artículo 115 constitucional, que se verán más adelante.

C. *Las competencias en el sistema constitucional*

a. *Atribuidas a la Federación de manera exclusiva*

Las competencias de la esfera federal están enlistadas detalladamente en la Constitución mexicana. De ahí que se hable de “competencias enumeradas”. Los actos de las autoridades administrativas (incluidos aquí los emanados de los órganos constitucionales autónomos) así como de las jurisdiccionales, requieren estar fundadas en leyes emanadas del Congreso. En el momento que la Constitu-

⁶⁷ Véase Jorge Carpizo McGregor, “Comentario al artículo 124 constitucional”, en *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

ción determinó en su artículo 73 cuáles de estas atribuciones legislativas son propias del Congreso de la Unión (instancia federal), toda competencia relacionada con ejecutar, interpretar o gestionar las leyes reviste de una potestad que está constitucionalmente atribuida a la Federación. El federalismo actual liga las “materias” al “territorio” en que éstas deben ejercerse;⁶⁸ ya sea actuando separadamente o bajo el esquema de la cooperación entre estados.

Sin embargo, se dicen “exclusivas” en tanto los gobiernos estatales no pueden pronunciarse ni incidir en su ejecución. Así, corresponden a la Federación las facultades plasmadas en artículos constitucionales, a razón de la defensa nacional (artículo 73, fracciones XVII a XV); las relaciones internacionales (artículos 76, fracciones I a III; 89, fracciones III y X); la garantía de la unidad del mercado interno (artículos 73, fracción IX, 117 y 118); la garantía de la validez de actos de autoridad en todo el territorio (artículo 119 para la materia penal y el 121 en materia civil y administrativa). Con base en esta cláusula de predominio federal,⁶⁹ las autoridades federales vigilan que materias tan controvertidas como los matrimonios entre personas del mismo sexo, celebrados en un estado determinado, sean reconocidos en todo el territorio nacional.

Las demás atribuciones implican la implantación del sistema representativo democrático a nivel local (artículos 40, 76 y 119). A esta lista se fueron sumando competencias que se explican por los avances de las tecnologías (como en materia aeronáutica y de uso del espacio aéreo o el espacio radioeléctrico). Todas estas atribuciones que sólo pueden ser ejercidas por autoridades federales.

⁶⁸ Daniel Barceló, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, UNAM, México, 2016, pp. 63-67.

⁶⁹ Daniel Barceló precisa que la cláusula constitucional que instaura el reconocimiento sobre la validez interestatal de los actos de las autoridades locales es conocida en el contexto norteamericano como *full faith and credit clause*, *loc. cit.*

b. *Atribuidas, de manera expresa o tácita, a los estados*

Los gobiernos estatales cuentan con un número de atribuciones que les son reservadas. Estas se encuentran reguladas en un primer lugar por el artículo 124 constitucional. Estas atribuciones pueden ser gestionadas conjuntamente entre estados que así lo determinen conveniente. Esto, sin que intervenga autoridad federal alguna. Cabe mencionar que durante la vigencia de la Constitución de 1857, existieron atribuciones proscritas expresamente a los estados.

ACTIVIDADES

- *¿Te interesa descubrir una curiosidad normativa?* Verifica que una Constitución puede establecer un régimen prohibitivo de ciertas atribuciones para los estados; busca el texto original de 1857 para comprobar cómo se estableció una lista de facultades prohibidas a los estados (cf. artículos 111-115).

c. *Coincidentes*

Se trata de atribuciones originalmente del gobierno federal, en las que puede pactar con los niveles de gobierno local a ejercitarlas de manera conjunta.

d. *Concurrentes*

Existen competencias que, por una autorización expresa de la Constitución, son definidas tanto por las legislaturas locales como por el Congreso de la Unión, si bien este último funge como fiel de la balanza. Debido al reflejo de las negociaciones constantes entre intereses federales y locales, esta concurrencia la encontramos manifiestamente en materia fiscal, si bien está presente también en

materia de salud (artículo 73, fracción XVI), educación (artículos 3 y 73, fracciones xxv y XXVII), medio ambiente (artículo 73, fracción XXIX-G), comunicaciones terrestres (artículo 73, fracción XVII), turismo (artículo 73, fracción XXIX-K), deporte (artículo 73, fracción XXIX-J) o desarrollo económico (artículo 73, fracción XXIX-D). La lista tiende a ampliarse, y se opera generalmente a través de leyes generales, que vinculan por igual a autoridades de los tres niveles de gobierno (esto es, sin necesidad de generar legislaciones *ad hoc* a nivel de cada congreso local).

e. La cláusula de prevalencia federal

Adelantábamos que en materia de concurrencia, la Constitución mexicana carece de cláusula de prevalencia federal (que en cambio, sí existe en el artículo 72 de la Constitución alemana, que determina que los *Länder* pueden legislar en ciertas materias, pero que en todo momento, el Parlamento federal puede recuperar esa atribución, o incluso regresar a la legislación previa emanada de cada *Land*). El cambio de estatuto se produciría cuando el legislador (federal o local) demuestre que una u otra solución es la más adecuada para garantizar un mejor nivel de vida entre los pobladores de los territorios respectivos.

6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

A. El nuevo federalismo y el sistema representativo

Hasta aquí, hemos visto que la herramienta federal podría representarse como un recipiente que contiene atribuciones; de la misma forma en que se muestran las imágenes en una fotografía (por definición, estática). Junto a sus

contenidos, la existencia de las llamadas “relaciones intergubernamentales” derivan del esquema federal como manifestaciones concretas o derivadas; como políticas que se podrían explicar partiendo de la asignación de atribuciones para atender a necesidades reales.⁷⁰ Así, frente a la idea de una fotografía o imagen estática, su vertiente derivada quedaría materializada como una película. La flexibilización del federalismo se ha equiparado con el surgimiento de un “nuevo” federalismo, que como veremos, confunde su aparente novedad con la capacidad política de los actores encargados de ejercer competencias para adaptarlas a las necesidades territoriales. El federalismo no se entiende sin su parte dinámica.

Recientemente, el esquema federal se ha ido apartando de percepciones meramente jurídicas (donde se podría responder con relativa claridad a qué esfera territorial corresponde una atribución) para irse erigiendo como postulado pragmático, donde la asignación de una competencia se funda en demostrar eficiencia administrativa, considerando que tal asignación de poderes a la esfera territorial siguiente entraña un mejor reparto de recursos y competencias. Cada agente toma decisiones según pueda interactuar dentro del sistema de reparto entre el centro y la periferia en función de las mayores potencialidades a su alcance.

*a. Aspectos políticos que norman
el federalismo*

Respecto de los mecanismos políticos para llevar a cabo la actividad central de la herramienta federal (a saber, el

⁷⁰ Tim Conlan, “From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 5 (2006), pp. 663-676.

reparto de competencias), las federaciones cuentan en primer lugar con el *principio de subsidiariedad*, que implica la asignación de competencias a la instancia (federal, estatal o municipal) que mejor esté en posibilidades fácticas de ejercerlas. Dicho de otra manera, su objetivo consiste en definir qué nivel de gobierno es el mejor situado para resolver un problema común.

En países federales como Argentina, Brasil o México,⁷¹ se escuchan voces discordantes, denunciando que los intereses económicos nacionales o el presidente de la República diseñan, desde la ciudad capital, buena parte de las políticas nacionales, para luego irlas distribuyendo en los escalones subsecuentes del territorio. Poco o nada se toma en cuenta a los beneficiarios de las normas. De ser cierto, esto riñe con la intención principal del esquema federal, que se funda en la mayor cercanía posible con los problemas.

ACTIVIDADES

- Una primera aproximación a las relaciones intergubernamentales en: Jaime Espejel Mena (ed.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de desequilibrios territoriales*, Fontamara, México, 2015; Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Los países federales con mejores resultados en el reparto de la renta nacional (por encontrar un elemento menos subjetivo de medición) se encaminan a encontrar el punto más cercano a los individuos. Aquello que no se

⁷¹ Véase el análisis en estos tres países, que coinciden en el mismo sentido, en Antonio Hernández, José Alfonso Da Silva y José María Serna de la Garza, todos en Valadés y Serna (coord.), *Federalismo*, cit., pp. 88-92, 174-178, 582 y 583.

puede resolver en una primera esfera de proximidad (*i. e.* el municipio), escalaría a la siguiente (al estado), cuyas autoridades suponen un grado de especialidad mayor. La tercera esfera (la federal) intervendría sólo por excepción. Esto es, únicamente si las esferas de mayor proximidad no detentan capacidades suficientes para gestionar el problema sin acudir a la siguiente entidad territorial.

Bajo esta forma de organización política, los ciudadanos pertenecen simultáneamente a dos comunidades; a la estatal (más próxima) y a la nacional (más remota). Ambos niveles deben diferenciarse con claridad. No se trata solamente de lograr que los estados se unan (como si fueran una liga estratégica de entidades de derecho público); se trata de integrar al conjunto de todos estos ciudadanos de los estados en una comunidad (federal). Los estados y la nación, por separado, cuentan con atribuciones propias (por ejemplo, para allegarse de recursos fiscales). Con ello se crean dos esferas o niveles de administración: una estatal y otra nacional,⁷² que deben funcionar independientes entre sí.

ACTIVIDADES

- *En clase para medir la diversidad de cada sistema federal:* Divídase el grupo al menos en dos equipos. Asignar uno o más países por equipo de los que figuran en los párrafos subsecuentes. El objeto de la actividad es, a partir de las generalidades geográficas y físicas que encuentren (*cf. Wikipedia*) de darse cuenta que no podría existir un modelo federal único.
- Los norteamericanos la pensaron como columna vertebral del Estado. Los mexicanos, argentinos o

⁷² Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger Publishers, Nueva York, 1968, p. 17.

brasileiros, como herramienta para reorganizar la atribución eficiente de competencias a las colonias, acaso superando los inconvenientes del centralismo colonial español o portugués.

- En Europa, el federalismo fue concebido como entramado institucional útil para resolver el alto grado de complejidad de ciertas unidades nacionales. En países federales como Bélgica o Suiza se hablan tres o cuatro idiomas (con singularidades étnicas, económicas y geográficas, e incluso con rivalidades históricas que saltan a la vista). Aunque la complejidad no depende de la extensión territorial. Suiza, Austria o Bélgica cuentan con extensiones territoriales tan pequeñas, que cabrían dentro de Quintana Roo, Querétaro y Tamaulipas, respectivamente.
- Otros países, como Alemania o India emplearon la herramienta federal para unir antiguos principados o dominios dispersos en el territorio (cuyos mandos rivalizaban o pactaban entre sí en épocas pretéritas).
- Actualmente, incluso dentro de los Estados unitarios, tradicionalmente rígidos en el reparto competencial (caracterizados por el carácter único de leyes y poderes ejercidos), se imponen políticas descentralizadoras. Herramientas del llamado cuasi-federalismo (que incluye un reparto competencial mucho más avanzado) han sido puestas en funcionamiento de unos años a la fecha para gestionar las tensiones entre las regiones. Esto ocurre hoy en Italia, España o incluso en Inglaterra y Francia.
- Pero la herramienta federal también ha sido desplegada a otros propósitos, que sobrepasan el ámbito nacional. Si bien la Unión Europea no es, ni pretende erigirse en una Federación, las herra-

mientas del federalismo están presentes en buena parte de los rubros de la construcción comunitaria. Los principios de solidaridad entre unidades (nacionales) conviven con una suerte de competencia económica que fomenta incentivos para invertir en determinadas regiones; en abrir polos de desarrollo tecnológico gracias al aprovechamiento de fondos comunitarios.

- *Al cabo de la discusión, el estudiante deberá darse cuenta que hay tantos federalismos como Estados federales, si bien, pareciera que todos estos regímenes están emparentados. Hagan una lista de semejanzas y diferencias.*

b. *La noción de relaciones intergubernamentales*

Al hablar de relaciones intergubernamentales, como principal resultado de los esfuerzos por construir un *nuevo federalismo*, puede prestarse a equívocos referirlo como *nuevo*, pues tiene varias décadas de existir.⁷³ Encontró su auge en los años que antecieron los sesenta del siglo pasado en Estados Unidos.

De acuerdo con el llamado principio federativo, se buscan formas concretas de organización de los poderes de los distintos niveles procurando una mayor cercanía con el individuo. Las federaciones pugnan por un ejercicio responsable de las atribuciones a todos los niveles, donde la asignación al nivel más cercano al individuo se justifique a partir de capacidades reales de gestión.

Una primera manifestación la encontramos en México en la creación (que parece cada vez más frecuente) de leyes generales, que expedidas desde el Congreso, facul-

⁷³ John A. Ferejohn y Barry Weingast (eds.), *New Federalism; Can States be Trusted?*, Hoover Institution Press, San Francisco, 1997.

tan a autoridades de los tres niveles de gobierno a ejercer sus competencias sobre la misma materia, de forma compartida. Quienes las consideran invasivas, subrayan que en su elaboración, los congresos locales no tuvieron ninguna injerencia, con lo que se corre el riesgo de desconocer realidades locales, pero sobre todo, de homologar situaciones en todo el país.⁷⁴ El sistema busca que con una norma de carácter nacional, se puedan solventar los problemas a todos los niveles del gobierno.

De lo anterior, se entiende que la lectura formalista con la que se había concebido el ejercicio de atribuciones del federalismo clásico de fuente norteamericana, contrasta (por no decir que rivaliza) con las implicaciones de las relaciones intergubernamentales.⁷⁵ Siendo la cuestión que ambas concepciones debieran responder *¿y cómo lograr esta armonía de poderes entre dos soberanías?*

Dentro del esquema federal, las entidades estatales que se encuentran en sintonía y ánimos cooperativos entre sus pares, tienden a un esquema de *federalismo simétrico*, en el que a todas las partes les corresponde más o menos el mismo cúmulo de atribuciones y recursos. Los componentes subnacionales comparten condiciones y preocupaciones que se parecen en todo el territorio nacional. De esta suerte, un estado tendría las mismas relaciones tanto con los otros estados como con el nivel federal.

⁷⁴ Sobre una aparente “mercantilización” de los servicios de salud pública en todo el país entre 1988 y 2000, derivado de la homologación de los servicios a partir de la Ley General de Salud, véase Oliva López Arellano y José Blanco Gil, “La polarización de la política de salud en México”, *Saúde Pública*, vol. 17, núm. 1, 2001, pp. 43-54.

⁷⁵ El federalismo clásico pugnaba por una relación de autogobierno (*self-rule*) con la que los ámbitos territoriales iban ejerciendo sus competencias sin que aquello interfiriera con su pertenencia al todo (*shared rule*). Las relaciones intergubernamentales, por su parte, pugarían por optimizar los modos y los medios para hacer operativa la estructura del reparto federal.

En el esquema opuesto, en las unidades subnacionales donde existen disparidades relativas muy marcadas entre los estados que las integran, la tendencia dominante se dirige a un *federalismo asimétrico*, donde a unos les corresponderían más competencias y recursos que a los otros, en ánimo de equilibrar al conjunto nacional.⁷⁶ Desde luego, este esquema presenta una conflictividad mucho mayor, tanto entre estados como de los estados hacia la Federación. Pues genéricamente, la intención fundamental del modelo federal es lograr que el habitante de un estado tenga la misma calidad de vida que el del otro.

En esta segunda lógica, el esquema mexicano de relaciones intergubernamentales ha previsto la celebración de convenios entre estados; entre estados y municipios; entre un estado y la Federación; entre municipios y la Federación, o entre municipios.

Contrastando la simetría con la asimetría, podemos mencionar el caso de Alemania, en el que la jurisprudencia constitucional federal ha construido la noción de *fidelidad federal* (*Bundestreue*), que denuncia de cierta forma expresamente el estigma de la deslealtad (de las unidades subnacionales) frente a la Federación.⁷⁷ A pesar de no estar consagrado constitucionalmente, este principio conduce a los gobiernos a ponerse de acuerdo en la implementación de políticas públicas comunes en todo el territorio, si bien teniendo en muy alta consideración el respeto a la autonomía local.

⁷⁶ Para entender la noción de *federalismo asimétrico*, véase Ralph Chapman, "Structure, Process and the Federal Factor: Complexity and Entanglement in Federations", en Micael Burgess y Alain Gagnon, *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, University of Toronto Press, Toronto, 2006, pp. 69-92.

⁷⁷ Enoch Alberti Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 237-259.

En las antípodas del esquema cooperativo, podemos identificar al *federalismo competitivo* (no necesariamente asimétrico), que se desprende del funcionamiento del esquema de los Estados Unidos. Desde aquella otra perspectiva, también se ha logrado replantear el esquema federal. Que en sus primeros años, los fundadores norteamericanos concibieron proclive a justificar una mejor gestión de los recursos desde las periferias y no desde el centro (con todo y las consecuencias terribles que esta división generó hacia mitad del siglo XIX). Pero que desde hace al menos medio siglo ha buscado un punto medio para determinar cuál es el ideal para ejercer las atribuciones federales y su posible reparto hacia ámbitos subnacionales, por definición más cercanas a los problemas.

ACTIVIDADES

- Revisar variantes del federalismo y sus elementos teóricos, en Eliseo Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014; José Antonio Pérez Tapias, *Invitación al federalismo: España y las razones para un Estado plurinacional*, Trotta, Madrid, 2013.

Municipios y estados actúan según sus capacidades; no siempre por deber ejercer determinadas competencias que les son atribuidas de forma estática en la Constitución y en las leyes. Desde luego, los actores advierten la dificultad de parcelar la decisión. Lo cierto es que el federalismo ha dejado de ser una mera herramienta de reparto para convertirse en un mecanismo de concreción de políticas públicas adecuadas a las circunstancias y a la escasez de los recursos. Ya no como un muro que separa, sino un catalizador que facilita tomar decisiones al nivel más adecuado.

Para ilustrar la manera en que operan estos márgenes de actuación en México, el artículo 26 constitucional prevé la firma de convenios entre los diversos niveles de gobierno. Por su parte, en el artículo 115, fracción III, constitucional se establece que un estado puede encargarse, entre otros, de los servicios públicos de la otra entidad federativa, de manera temporal. Del mismo artículo, con base en la fracción IV-a) los municipios pueden celebrar convenios con sus respectivos estados para que se encarguen de las contribuciones municipales. Igualmente, con la fracción V-i), los municipios pueden celebrar convenios con la Federación para la custodia y administración de zonas federales. Y en dirección contraria, la fracción VII del artículo 116 constitucional dispone que las atribuciones que la Federación hubiera cedido a los estados, pueden ser a su vez asumidas por los municipios, siempre y cuando los estados lo establezcan en convenios específicos.

Las generalidades del nuevo federalismo responden a la dinámica social. Se ligan con cada vez mayor intensidad al ámbito de las finanzas públicas, y pugnan por un modelo de autoridad coordinada. Su aspecto dinámico se explica por la necesidad de negociar entre los diferentes niveles de gobierno. Como postura efectista, puede servir como forma de denunciar los obstáculos que llega a presentar la ley antes de ser planteada en su aplicación concreta. En México, si bien este esquema ha permitido flexibilizar la rigidez del sistema de reparto competencial ligado al artículo 124 constitucional, también se puede advertir que las relaciones intergubernamentales han funcionado bajo la conducción (léase intervención) de la Federación en estados y municipios; los ejemplos abundan.⁷⁸ Y rara vez establecen relaciones horizontales entre las partes.

⁷⁸ Se destacan el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que agrupa a las autoridades federales de la materia con los gobernadores, pa-

7. PRAGMATISMO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En Estados Unidos, los temores por una probable ruptura de la unidad federal terminaron hasta que culminó la Guerra Civil. Aquello también justificó una mayor concentración del poder federal como precondition del desarrollo económico. Además, la distribución de competencias parecía uno de los vehículos más efectivos para garantizar la pacificación entre zonas del país. La herramienta federal quedó manifiesta como elemento pragmático del ejercicio del poder.

Un efecto similar fue buscado por los impulsores del modelo federal en México. La necesidad de construir o reconstruir al régimen, partiendo de reglas claras de reparto de competencias entre los poderes, si bien, con una marcada tendencia a propiciar la eficacia de las administraciones.

A. La difícil transcripción federal al régimen constitucional

El triunfo liberal del siglo XIX implicó por primera vez hacer funcional al sistema federal, neutralizando a la vez los vicios que contenía el primer federalismo de la Constitución de 1824: desmantela el carácter híbrido del Antiguo Régimen colonial al proscribir la intolerancia religiosa, así como los fueros religiosos y militares. El régimen mexica-

ra determinar operativos conjuntos, e insta a estados y municipios para replicar el esquema; siempre bajo la conducción federal. Marcos semejantes se encuentran en el Sistema Nacional de Protección Civil; en la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; en el Sistema Nacional de Salud; en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, entre otras; véase Serna de la Garza, “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano”, en Valadés y Serna (eds.), *Federalismo y regionalismo*, cit., pp. 560-563.

no actualizó así un sentido de modernidad al implantar libertades públicas de primera generación (como la libertad de prensa o el principio de igualdad ante la ley), y al elevarlos al ámbito federal. El esquema constitucional logró resistir, no obstante las arremetidas constantes del ala conservadora.

Por otro lado, el nuevo régimen logró transmitir sus principios rectores, ya no como instrucciones dirigidas a los poderes, sino como un régimen de protección del individuo con garantías judiciales (que se fueron implantando a partir de 1861, año en que se inaugura la vía federal del juicio de amparo). En su discurso de cierre del Congreso Constituyente (1856-1857), Francisco Zarco afirmaba “que la unidad nacional se sustenta en los principios constitucionales y que estos se basan en los derechos concedidos al hombre”.⁷⁹ En sus palabras, la libertad nos hace iguales ante la ley; la forma de gobierno republicana y la esfera federal no son más que herramientas protectoras, que conceden mejores medios para que el individuo interactúe frente a la autoridad. Una adecuada combinación entre poderes federales y locales se debe convertir en el mejor mecanismo para conciliar la libertad y el orden.

Por otro lado, el esquema federal asumió, desde 1857 (y hasta nuestros días) un aspecto toral del federalismo norteamericano. El sentido práctico de la herramienta federal quedó materializado en la doctrina de los poderes enumerados. Al determinar en blanco y negro qué aspectos pueden ser implementados por la Federación, con exclusividad, se generaba una lista de temas que debían quedar bajo su coordinación única. En contraparte, se llegaba a definir una clara limitación de competencias,

⁷⁹ Francisco Zarco, “Discurso de clausura del Congreso Constituyente, 5 de febrero de 1857”, *Obras completas*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México, 1989, vol. IX.

muy concretas, con las que se debía entender el ámbito de los poderes estatales.

Los principios centrales de nuestro federalismo (retomados en su casi integralidad de 1857 al texto de 1917) pueden resumirse de la siguiente manera.⁸⁰

Los estados no son soberanos, sino autónomos (artículo 41 constitucional). La competencia originaria les corresponde; siendo la federal una competencia derivada. Ahora bien, el principio de supremacía federal no implicaría que la soberanía recaiga en la Federación, sino en el pueblo. Este último principio se traduciría en la creación de *salvaguardas políticas federales*, que conducen al reconocimiento de una proximidad en el ejercicio de las competencias. El esquema federal mexicano debió contener mecanismos para garantizar que la voluntad de los estados fuera tomada en cuenta al momento de configurar la voluntad federal. De esto último, el Senado asumirá (desde su restablecimiento en 1874) el carácter de asamblea territorial al garantizar un número idéntico de senadores por estado, no importando el número de pobladores o la extensión de sus territorios. El sistema de reforma constitucional del artículo 135, ordena que participen las legislaturas locales sumadas a los representantes populares federales. Un siglo más tarde, a partir de 1963, se crean bajo diversos formatos los mecanismos de representación proporcional (primero para diputados y en 1996 para el Senado). La Suprema Corte (igual que en Estados Unidos) adquiere atribuciones de control de la legalidad estatal, a efecto que esta última no sobrepase el ámbito de las competencias exclusivas de la Federación.

Este reparto competencial fue retomado de la X Enmienda a la Constitución estadounidense, que expresaba una asignación mucho más laxa a favor de los estados.

⁸⁰ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Su texto, aprobado desde 1791 (la mencionada *doctrina de los poderes enumerados*),⁸¹ estableció hasta nuestros días que “los poderes que no se han delegado a los Estados Unidos [esto es, a la federación], ni prohibidos a los Estados en la Constitución [federal], se entienden reservados a los Estados, o al pueblo”.

La Constitución mexicana de 1917 simplemente cambió el formato de distribución de competencias, para escapar al molde impuesto por la modalidad adoptada constitucionalmente (esto es, la de un “federalismo dual”), donde de manera clara debieran quedar asignadas las competencias ya sea para la Federación o bien para los estados.⁸² Esto parece retomar de manera textual la enmienda norteamericana citada. Para todos sería más sencillo asumir que la delegación de competencias a funcionarios federales es expresa; esto es, consagrada literalmente en el texto de la Constitución. Y es que el artículo 124 vigente al día de hoy, retomó, sin cambios desde 1857 el antiguo artículo 117: *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

ACTIVIDADES

- *Intercambiar ideas entre tus compañeros:* Deténganse a reflexionar unos minutos sobre la lista de reformas a la Constitución; al analizar el ensanchamiento progresivo de facultades a favor del Congreso de la Unión, revisen en el sitio web de la Cámara de Diputados las numerosas adiciones que ha ido sufriendo el artículo 73 constitucional, que contiene las facultades del Congreso para legislar en materias puntuales a lo largo de su historia.

⁸¹ David Engdahl, *Constitutional Federalism in a Nutshell*, West Publishing, Minnesota, 1987, capítulo 2.

⁸² Jorge Carpizo, *Estudios...*, *cit.*, pp. 115-117.

Pero con el tiempo se fueron sumando, a esta primera forma genérica de reparto competencial, otras más, que fueron analizadas en la primera parte de este capítulo y que vuelven al sistema mexicano bastante más complejo de lo que aparenta.

*B. Dos ejemplos de arbitrajes federales:
el amparo y la desaparición de poderes*

Otra clave fundamental, para entender el régimen federal mexicano actual, deriva del juicio de amparo y de la desaparición de poderes estatales y municipales. Uno de fuente jurisdiccional, el otro, senatorial.

En cuanto al primero, el mexicano parece haber sido el primer régimen federal, luego del de los Estados Unidos, en establecer mecanismos judiciales de protección constitucional para el individuo, en una época en la que los jueces no solían poner en tela de juicio la majestad del legislador.⁸³ Aunque cabe señalar que los primeros intentos de controlar la regularidad de la ley y de otros actos de autoridad, no estuvieron ligados necesariamente con instancias federales ni judiciales.

El juicio de amparo surgió como mecanismo para neutralizar los efectos de leyes (no sólo federales, sino también locales) bajo un parámetro único de protección: los derechos individuales. Y no es que los jueces mexicanos se hayan convertido por decreto en aquel vaticinio que hiciera Kelsen medio siglo después, en el sentido de actuar como *legislador negativo*. El funcionamiento de es-

⁸³ Rafael Estrada Michel, "El amparo de la Unión: historia de una institución compleja y complejizante", en Francisco Tortolero Cervantes y Carlos Pérez Vázquez (coords.), *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: el patrimonio documental de la SCJN, una postulación a la UNESCO*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, pp. 65-95.

te juicio especial federal no tenía como propósito derogar la ley ni modificarla. El Acta de Reformas de 1847 retomaba por primera vez el amparo yucateco (surgido seis años atrás a nivel local,⁸⁴ si bien, nunca utilizado en ese estado como mecanismo judicial de protección contra la autoridad). Dentro de las características por subrayar, en sede federal, esta legislación permitía a los diputados locales (y por excepción, a los tribunales superiores de los estados) someter a dictamen una moción de inconstitucionalidad respecto de una norma en vigor, a efecto que la Suprema Corte de Justicia se pronunciara.

Pero no era fácil para los jueces asumirse como instancias correctoras de la ley. La ausencia de interpretación judicial empezó a favorecer la preminencia del legislador, quien a su vez se orientaría a proyectar sus prioridades hacia otros frentes. Erigido en constituyente permanente, el legislador se dedicó a ampliar su ámbito de actuación, iniciando la práctica de introducir normas sobre carácter legal e incluso reglamentario, en la Constitución. La preminencia de la interpretación legislativa fue empleada antes que para hacer evolucionar al derecho, para diseñar regímenes especiales de funcionarios, condonar impuestos a medida o para justificar privilegios para la clase política. Aquel predominio del legislador en sede local, condujo a la parálisis del sistema jurídico.

Lo cierto es que la interpretación de la ley apenas se empezó a volver consecuencia lógica, sobre todo en instancias federales. Aquello no podía ser de otra manera, tras la normalización del amparo. Aunque la condición para evitar desafíos implícitos a la autoridad del legislador fue restringir los efectos de aquellas decisiones judi-

⁸⁴ Sobre sus alcances procesales en la Constitución yucateca de 1840, véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *La acción constitucional de amparo en México y en España*, Porrúa, México, 2000, p. 72.

ciales al caso concreto.⁸⁵ Los jueces locales no se involucraron en el amparo, a no ser por su participación en el trámite regular del asunto iniciado, como suele ser el caso hasta hoy, ante una autoridad judicial local.

Más adelante, los jueces dejaron de inaplicar leyes y se sumaron a una práctica de confort consistente en corregir solamente las instancias judiciales subsecuentes; a manera de juicios de casación. Y muy particularmente las del ámbito local. Esta lógica casacionista tampoco ayudó a diversificar las interpretaciones constitucionales posibles. Pero sí contribuyó a la centralización de la decisión de última instancia en la Federación.

En segundo lugar, mencionaremos la manera en que la Constitución de 1917 dispuso, en la fracción V del artículo 76, de mecanismos políticos para intervenir localmente y solventar los trastornos graves al orden social y político en los estados. Debemos advertir que aunque la disposición no ha sufrido ningún cambio sustantivo en lo que va de vigencia del texto de 1917, no se trata de las medidas más eficientes ni de las más practicadas (sobre todo después de la reforma al artículo 105 constitucional en 1994, en la medida que a partir de ese momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación retomó buena parte de los arbitrajes constitucionales entre los diferentes niveles de gobierno, cambiando la lógica política a una lógica contenciosa; eminentemente jurídica y desprovista de partidismos). Se trata de la facultad declarativa de desaparición de poderes, que como apunta Manuel González Oropeza, se ideó como medida para paliar el vacío de poder en los estados, para corregir actos de corrupción de gobernadores; para solucionar conflictos poselectorales (antes de la existencia de órganos autóno-

⁸⁵ Andrés Lira, "Desde el observatorio constitucional: derechos e historia en la obra de Ignacio L. Vallarta y Emilio Rabasa", en Noriega, *cit.*, pp. 311 y ss.

mos encargados) y para corregir las tensiones políticas que no lograban disolverse por la vía partidista entre agentes federales y gobernantes locales, pero que en suma conducía a la anulación de facto del sistema federal.⁸⁶ Durante los años en que fue practicada con regularidad, la conciliación entre autonomía local e intervención federal rompió toda medida objetiva, quedando reducida a filias y fobias partidistas.

8. LA PRÁCTICA FEDERAL RECIENTE

La Constitución de 1917, que en realidad fue un capítulo de reformas a la de 1857, confirmó la tendencia que se venía presentando (en parte derivado del poder incontestado de la etapa porfirista) de asignar cada vez más atribuciones a autoridades federales. Prácticamente toda decisión que pareciera importante tenía que ser tomada por instancias controladas desde la capital de la República. Ya adelantábamos que esto fue así desde que la regla general, dictada por el artículo 124 constitucional, es una cláusula residual que atribuye en realidad muy pocas competencias a los estados. Y es que el Congreso puede legislar en un número considerable de materias (artículo 73 constitucional). Tal parece que lo federal se ha implementado en el sentido opuesto al debido.

A. Aspectos centralizadores del federalismo mexicano

La soberanía atribuida a los estados en su régimen interior implicaba la facultad de establecer órganos propios

⁸⁶ Una descripción detallada de unos cuarenta casos (ocurridos en su mayoría entre 1917 y 1924, aunque los últimos suscitados en Guerrero e Hidalgo, en 1975) descritos por Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, México, 1987, pp. 85-87, 155-233.

de gobierno, si bien con la condición de dividir los poderes estatales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículo 116 constitucional). Pero después de la pacificación del país, tras los primeros años de la adopción de la nueva Constitución, ocurrió que el Ejecutivo federal empezó a arrogarse más y más atribuciones, pero sobre todo, a influir en el funcionamiento de la política local al interior de la República.⁸⁷

Aquella intención se vio incrementada, desde el momento en que el Ejecutivo federal empezó a enfrentar la oposición de partidos distintos al suyo en gobiernos locales y municipales. La exigencia de generar mejores condiciones de vida en los estados se convirtió en uno de los estandartes de los niveles subnacionales para negociar con el centro. Fue así como lograr un mejor equilibrio en los niveles de vida de los distintos niveles territoriales, fue mezclándose con la generación de clientelas políticas y de capacidades de negociación entre actores.

En una primera etapa, las bases de coordinación fiscal se fueron diseñando para temas específicos, en donde la Federación estaba llamada a cooperar con los estados. Fue entonces que se fueron sucediendo mayores transferencias a niveles subnacionales con pocos recursos y con tan marcada complejidad que terminaron por anular de facto la participación de las autoridades locales. En una segunda etapa, marcada por la bonanza petrolera de finales del siglo XX, la llegada de ingresos extraordinarios no mejoró la situación; al contrario, como veremos más adelante, sirvió para sobreendeudar a las administraciones estatales y municipales.

Al acomodar el significado de la subsidiariedad en dirección opuesta, el catálogo de facultades concurrentes

⁸⁷ José María Serna de la Garza, "La lógica centralizadora del sistema federal mexicano", en Diego Valadés y José María Serna de la Garza (eds.), *Federalismo y regionalismo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, pp. 547 y ss.

(que normativamente podrían ser ejercidas tanto por autoridades federales como por locales, pero que terminaban en manos de aquella autoridad con mejores calidades pragmáticas para su ejercicio) terminaban casi siempre ejercidas por instancias centrales. O bien, terminaban siendo materializadas si la Federación las podía o las quería ejercer; combinado con que los estados decidieran no reivindicarlas a sus propias listas de competencias.

La centralización que fue sufriendo el federalismo mexicano, implantó la lógica que impera en los juegos de suma cero (donde se entiende que una competencia que gana la Federación la pierden los estados, y al revés). Si bien, este proceso no se puede identificar con otros similares que se han gestado en otras federaciones, tal vez pueda identificarse parcialmente con una tendencia centralizadora en Latinoamérica.⁸⁸ Pero entre sus líneas distintivas, en México ha ocurrido un predominio del poder central, que por la forma en que se ha jerarquizado y se ha ejercido la autoridad del Estado, impone una relación de dependencia de los poderes subnacionales frente a los centrales.

El esquema federal había previsto, desde la Constitución de 1857, otorgar validez nacional de los actos de autoridades locales en materia de estado civil o la expedición de títulos universitarios; pero una larga lista de cuestiones seguían siendo dejadas a la jurisdicción de cada estado (por ejemplo, de los respectivos ámbitos de validez de las leyes incluso en términos de derechos reales y personales). Fue hasta bien avanzado el siglo XX que las generalidades del “nuevo federalismo” empezaron a permear en la imbricación de lo local con lo federal.⁸⁹ Podríamos afirmar que a partir de ese momento, se intensificó el reparto de

⁸⁸ Francisco Fernández Segado, *El federalismo en América Latina*, UNAM, México, 2003, p. 18 (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 41).

⁸⁹ Javier Díez de Urdevia, *El sistema federal mexicano: antecedentes, evolución y perspectivas*, Fundap, México, 2003, p. 107.

competencias basado en la parte dinámica del ingrediente federal, a saber, de las relaciones intergubernamentales.

ACTIVIDADES

- Señale avances y retrocesos de la relación “Federación/estados”, tomando como ejemplo a Joel Mendoza Ruiz, “Relaciones intergubernamentales en México: la construcción de carreteras”, *Revista IAPEM*, núm. 97 (2017), pp. 98-112.

Bajo este nuevo esquema, se suponía que tendrían que potenciarse las formas de trabajo excluyente que a nadie beneficiaban, para permitir que cada esfera interviniese a partir de intereses comunes. Esa coincidencia programática no implicaba sin embargo corregir o anular la cláusula de supremacía federal, según la cual las autoridades locales deben encargarse de la plena aplicación de leyes federales en su ámbito, incluso si llegaran a contravenir la legislación estatal. Esta lógica tampoco trata de hacer prevalecer una esfera sobre otra; esto es, lo que se trata de prevenir es que se generen incentivos para únicamente competir por fondos federales, y tampoco de fortalecer a los estados en detrimento de la Federación. Para ello, se han establecido nuevos lineamientos para justificar este reparto entre esferas dentro del Plan Nacional de Desarrollo.⁹⁰ El esquema cooperativo tiende a revalorizar el trabajo de las entidades locales; a crear espacios de participación a nivel territorial; a distribuir mejor los recursos; a acelerar la actividad económica local y a crear incentivos recaudatorios; a fomentar desarrollos técnicos, adminis-

⁹⁰ Al concentrar esta redistribución en la administración pública federal, se ha buscado un reparto armonizador de los recursos, evaluando y condicionando a que la entidad federativa que solicita esos fondos demuestre contar con capacidad de gestión y solución, y no simplemente cercanía geográfica con los problemas a resolver.

trativos y financieros en el plano local.⁹¹ Con ello, se ha pretendido fomentar desde la Federación la evolución de las administraciones locales.

A partir del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se dio impulso al *nuevo federalismo*, que anunciaba la reelaboración del pacto federal. Las relaciones intergubernamentales orientaban el esquema federal hacia una lógica cooperativa (que como advertimos, contrastaba con otra competitiva, que se ligaba a las características del régimen presidencialista —en franco declive—, de concentración excesiva de poder en manos del Ejecutivo federal, y cuyo reparto de fondos federales dependía en buena medida de la relación personal de los gobernadores y presidentes municipales tenían con el presidente de la República). En el esquema cooperativo, es posible que cada una de las esferas de gobierno (central o subnacional) puedan actuar en el nombre de la otra esfera, con la flexibilidad que requiera el caso.

La administración de Vicente Fox (2000-2006) intensificó el discurso cooperativo bajo la etiqueta de un *Auténtico Federalismo*, a partir del cual se creó la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo, que condujo a su vez a la creación sucesiva del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun) y del Instituto Nacional del Federalismo (Inafed, que desde su creación en 2002 depende de la Secretaría de Gobernación).⁹² Además de esta agencia federal, el nuevo reparto de compe-

⁹¹ Leonel Alejandro Armenta López, *Federalismo*, Porrúa, México, 2010, p. 177.

⁹² Entre sus ambiciosos programas, se buscaba que previo a la atribución de competencias, se sometiera a las autoridades subnacionales a un proceso de evaluación; de capacitación de funcionarios; de cálculos programáticos para no restar eficiencia en los servicios; de respeto a derechos laborales adquiridos; de auxilio en el diseño de programación y presupuestación del gasto; de una ideal mejora administrativa; de facilitar acuerdos sectoriales y de establecer programas de evaluación en conjunto con contralorías estatales.

tencias tendría que ser impulsada desde la Secretaría de Gobernación, en conjunto con la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que se instituyó con gobernadores del PRI y PRD (siendo incorporados a sus reuniones los del PAN, partido en el gobierno, un año más tarde).⁹³

Durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), buena parte de las decisiones y los recursos federales fueron destinados a aspectos relacionados con la seguridad pública. Funcionando en paralelo a las reuniones de la Conago, fue creada en 2009 la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, que ha seguido funcionando (desde 2012 bajo la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que agrupa a todas las oficinas federales y estatales, incluidas las policías, el sistema nacional penitenciario y el Cisen). Pero lejos de hacer más eficiente la toma de decisiones, en la medida que se centralizan estos sistemas, se ha complicado aún más (por sólo citar la fuga del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera en 2015).

Paradójicamente, el intento de avanzar hacia un esquema cooperativo, donde se pudieran atribuir nuevas competencias a las instancias locales, más bien ha intensificado el proceso centralizador, ante la falta de capacidad para ejercerlas en la esfera más cercana al ciudadano. Por la complejidad de los problemas y la marcada disparidad entre ámbitos de gobierno, nuestro esquema federal empezó a enfrentar las disfunciones que con frecuencia aquejan al Estado unitario: sobrecarga, saturación, distanciamiento, pérdida constante de la visibilidad de la responsabilidad política de los funcionarios federales por la lejanía que generan frente a la sociedad.

Estas acciones deberían haber quedado consagradas en convenios sectoriales de descentralización.

⁹³ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (coord.), *Avances y pendientes para fortalecer el Federalismo*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.

B. Otras disfunciones del federalismo mexicano

Uno de los instrumentos que mejor ilustran la utilidad de la herramienta federal está encarnado por el federalismo fiscal. Esta disciplina se encarga de definir criterios para equilibrar las disparidades entre entidades ricas y pobres; en función del sitio relativo que ocupan en la lista de estados, mientras menor nivel de ingreso de sus habitantes, mayor será la transferencia de fondos federales (destinados desde luego a programas específicos de desarrollo de la comunidad). En México, se creó un Sistema de Coordinación Fiscal que ha distado de ser exitoso.

ACTIVIDADES

- Para entender los mecanismos de reparto de los recursos federales: Héctor Aguilar Camín, “Nocturno de la democracia mexicana”, *Nexos* (mayo de 2016); José María Serna de la Garza, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004; Francisco Tortolero Cervantes, “Subsidiariedad en la atribución de competencias territoriales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 252 (diciembre de 2009), pp. 333-353.

Más que garantizar el mejor reparto de los recursos federales, el sistema de coordinación fiscal ha propiciado un efecto pernicioso entre las administraciones locales, consistente en el predominio de desincentivos recaudatorios a cambio del dispendio irresponsable de los recursos (lo que se conoce como *pereza fiscal*). Esto último genera autoridades locales que optan por no asumir los costos políticos de la recaudación directa a cambio de recibir fondos federales (incontrolados e incontrolables) a sabiendas de que las transferencias federales ven-

drán etiquetadas, con lo que se reduce la autonomía real de impulsar políticas con base en intereses regionales.⁹⁴ Todos nos acostumbramos fácilmente a gastar de más el dinero que no nos costó.

Por otra parte, la presencia de estos fondos federales tiende a recrudecer el aspecto competitivo del federalismo, al propiciar las componendas entre gobernadores. En ciertos aspectos, fomenta el peso desmedido de la Conago (que es una instancia carente de mecanismos a través de los cuales los ciudadanos podamos exigir que sus agremiados, los gobernadores del país, rindan cuentas). Aunado a la falta de revisión de las fuentes de ingresos fiscales propios, el desequilibrio en las finanzas públicas se incrementa por la falta de responsabilidad política y jurídica de los funcionarios; por la desarticulación entre ingresos, gastos y la posibilidad de endeudamiento poco limitada (sobre todo para los gobernadores).⁹⁵ Son prueba de lo anterior los desfalcos reiterados y sin sanción ocurridos en administraciones estatales y municipales durante los pasados veinte años.

⁹⁴ Los ingresos propios de las entidades federativas se han reducido de 17 a 14% de los ingresos totales estatales; por virtud de la economía petrolizada, el porcentaje de las transferencias federales a los estados no baja del 80% en todos los estados de la República. Véase Enrique Cabrero Mendoza, “La trampa del Federalismo fiscal”, *Nexos* (noviembre de 2008).

⁹⁵ Entre 2000 y 2014, período en que la hacienda nacional se vio beneficiada por un superávit petrolero del orden de los 355 billones de dólares (equivalentes en términos actuales a siete veces el monto que se inyectó a la economía europea para reactivar a los países devastados al cabo de la Segunda Guerra Mundial), los gobiernos locales y municipales desaprovecharon la oportunidad de hacer inversiones productivas (léase, en infraestructura). Las transferencias federales recibidas, sirvieron para solicitar empréstitos. De suerte que la crisis económica que enfrentan numerosas administraciones subnacionales se anuncia como uno de los principales signos del estrepitoso fracaso del modelo federal de los últimos años, en Aguilar Camín, “Nocturno de la democracia mexicana”, *Nexos* (mayo de 2016).

En otro orden de ideas, al dirigir programas desde el centro, no se ha disminuido la dependencia de los estados frente a la Federación, sino al contrario. Además, cuando la Federación está dispuesta a transferir una competencia, lo está menos a transferir los recursos para darles operatividad. Y si se transfieren esos fondos federales, no existen medios de control y evaluación del gasto público a nivel local sobre las transferencias federales etiquetadas para gastos específicos.⁹⁶

Otro tema pendiente de la agenda de la federalización, lo encontramos en el fortalecimiento del municipio, como espacio responsable, más cercano al ciudadano. Al municipalizar desde la Federación, se partió siempre desde una perspectiva tutelar, como si se tratara de órganos con una marcada falta de experiencia, imponiendo soluciones únicas a una pluralidad manifiesta de problemáticas y realidades en las diferentes regiones del país. Al tratar de escalar el tema al ámbito constitucional, se introdujeron artículos muy extensos y complejos (por sólo mencionar los artículos 115 y 122, este último sobre el estatuto especial del Distrito Federal, que derivaría en el proceso para la redacción de una Constitución para la Ciudad de México a fines de 2016).

Los ajustes constitucionales se fueron dando en función de necesidades del momento, en una larga travesía que no parece haber llegado a puerto todavía para ir ampliando en primer lugar la autonomía municipal (1983); estableciendo la representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos (1987), reforzando su autonomía de gestión (1999); estableciendo reglas espe-

⁹⁶ Por ejemplo, en materia penitenciaria, muchos gobernadores reciben esos fondos federales y los gastan en otras necesidades estatales, no obstante estar etiquetados. Pues políticamente, es poco redituable si se aseguran o no las condiciones de vida de las personas en reclusión.

ciales municipales para los pueblos indígenas (2001); determinando que las policías estatales debían quedar bajo mando municipal (2008). También cabe señalar que para fortalecer el pacto federal, fueron reformadas otras instancias jurisdiccionales, permitiendo mecanismos de defensa a través de la Suprema Corte (artículo 105 constitucional); o en el Tribunal Electoral, disminuyendo los poderes interpretativos de los órganos judiciales estatales de la materia (artículo 99 constitucional).⁹⁷

Otro de los problemas estructurales que presenta la normatividad aplicable parte del propio artículo 115 constitucional, consiste en que se establecen competencias asignadas manera exclusiva, con lo cual, se vuelve intransitable cualquier esquema de cooperación entre el municipio y las otras esferas del gobierno. Parece que con este esquema tan cerrado, se está desaprovechando una oportunidad, no obstante que la pujanza democrática municipal y estatal explica en buena medida los cambios democráticos del pasado medio siglo. No olvidemos que nuestra transición (en contraposición a la española) inició a nivel subnacional.

Se puede concluir que la estrategia de reforzar el esquema de las relaciones intergubernamentales hacia la mayor dotación de recursos a los estados (desde el centro) ha sido en realidad la imposición de soluciones paternalistas que conducen a comprometer la autonomía estatal. En el estado actual de cosas, la eficiencia de un gobierno estatal es una mera apreciación partidista; la Cámara de Diputados no dispone de facultades claras de vigilancia sobre el ejercicio de transferencias federales a nivel local. Se condicionan las políticas de proximidad a ejercicios de participación ciudadana muy poco institu-

⁹⁷ Sobre esto último, habría que replantear si los tribunales electorales estatales deben subsistir, o si en cambio deben fusionarse con los del contencioso administrativo local, pues en su estado actual, funcionan no más de seis meses cada que hay elecciones.

cionalizados, con tintes clientelares o carentes de carácter vinculante (por citar los presupuestos participativos en la Ciudad de México). Por último, en el plano de las relaciones intergubernamentales, se ha dado una circunstancia que tiende a anular la influencia de los gobiernos estatales frente a la Federación. Lo anterior, al establecer competencias que de facto se negocian directamente, entre el municipio y la Federación, haciendo inútil la interlocución estatal en la asignación de estas competencias.⁹⁸ El nivel estatal queda como una simple correa de transmisión de la información, o en el mejor de los casos, como instancia operativa y coordinadora de programas estatales. Pero con poca o nula autonomía de gestión.

ACTIVIDADES

- *En clase. Discutir:* Separar el grupo en equipos de tres estudiantes. Revisar en la página de Internet de la Cámara de Diputados el listado de leyes generales. Cada equipo deberá escoger una de esas leyes (procurando no repetirse) y buscar al menos en un gobierno estatal la manera como esas leyes han generado convenios de cooperación en materias concretas. Buscar en la página de Internet del INEGI si existen estadísticas sobre índices de funcionamiento de políticas relacionadas a nivel local. Discutir entre equipos si ese reparto parece arrojar resultados positivos. Compartir al final sus conclusiones frente al grupo.

El predominio de la lógica de los mencionados juegos de suma cero, fue implicando que la descentralización no

⁹⁸ Guillermo M. Cejudo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

ha permitido que se compartan atribuciones entre una entidad subnacional y otra central. ¿Cómo se podría hablar entonces de sentido cooperativo del federalismo?

Sería ideal poder asegurar que ese proceso de descentralización permitiera fortalecer a estados y municipios sin restar poderes y capacidad de acción a instancias federales. Una mejor coordinación es necesaria para equilibrar las disparidades entre un nivel y el otro. Una herramienta para lograr esta coordinación recae en las leyes generales, a través de las cuales el Congreso ha dirigido políticas descentralizadoras en materias como salud, educación, medio ambiente y asentamientos humanos. Al distribuir competencias de forma más clara entre los ámbitos federal, local y municipal, y definir las bases para que los congresos locales legislen a su vez para completar la forma en que éstas se deben ejercer, en sexenios anteriores fueron expedidas sendas leyes generales (de Salud, de Educación, de Asentamientos Humanos y de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente). El esquema de concurrencia que éstas plantean, otorga a la Federación la flexibilidad de intervenir ahí donde la entidad subnacional no tenga recursos materiales y humanos para asumir la competencia. Con esto, el legislativo federal concentra un poder de dirección política, en los términos que esta posibilidad se ha definido por la doctrina italiana,⁹⁹ dejando abierto a los estados y municipios la posibilidad de actuar cuando demuestren contar con las capacidades respectivas. Así, en lo que va de la administración federal de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la tendencia orientadora

⁹⁹ Giovanni Di Cosimo, “L’indirizzo político regionale fra legislativo e esecutivo”, *Il Filangieri*, Quaderno 2009, pp. 177-179; sobre ese mismo concepto véase Francisco Tortolero Cervantes, “El origen de los poderes de *indirizzo*”, en Diego Valadés *et al.*, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. IV, vol. II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 749 y ss.

(por no decir centralizadora) del Congreso federal se ha manifestado en materias específicas con la publicación de un número importante de leyes generales (concretamente, en materia de Trata de Personas, de Prevención Social de la Violencia, de Igualdad entre Mujeres y Hombres, de Delitos Electorales, del Servicio Profesional Docente, de Víctimas, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Partidos Políticos, de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de Instituciones y Procedimientos Electorales o de Cambio Climático). Estas leyes marco son diseñadas para permitir acciones coordinadas a través de la suscripción de convenios de coordinación o incluso del traslado directo de atribuciones específicas a entidades subnacionales concretas.¹⁰⁰ Lo cierto es que en vez de fungir como verdaderas bases generales, este marco legal de las relaciones intergubernamentales ha restringido a los congresos locales la posibilidad de legislar en esas mismas materias. Incluso, no se requiere ninguna clase de pronunciamiento de dichas legislaturas locales sobre los contenidos de tales convenios de coordinación. Basta que los ejecutivos de los dos niveles de gobierno se pongan de acuerdo sobre sus contenidos.

Valdría la pena reconsiderar el papel que pueden desempeñar órganos de representación en esta interlocución entre ámbitos de gobierno. Pues ni el Senado se ha erigido en una auténtica Cámara federal, ni las instancias políticas como la Conago han logrado institucionalizar su actividad al grado de asumirse como responsables de la

¹⁰⁰ Entre los elementos que definen estos convenios, referimos la temporalidad o definitividad del convenio así como las bases para ejercer la atribución a nivel local, en vez de ampliar el reconocimiento de capacidades reglamentarias a favor de las instancias subnacionales; véase Martín Díaz y Díaz, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", en Barra Mexicana Colegio de Abogados, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, 1996, p. 167.

política nacional de distribución de tareas. La rama judicial tampoco ha asumido su responsabilidad de última instancia de los litigios a nivel local. En gran medida debido al desarrollo del juicio de amparo, que históricamente ha centralizado la justicia en los órganos judiciales federales.