

## FEDERALISMO Y SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS\*

José Ma. SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano*. III. *La fórmula de distribución de competencias legislativas en la historia constitucional de México*. IV. *Reflexiones finales sobre la descentralización de competencias legislativas*.

### I. INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que una de las características esenciales de la forma federal de Estado, consiste en la división constitucional de competencias entre dos niveles de gobierno, es decir, entre los órganos de poder federales y los órganos de poder locales. De hecho, es bastante común encontrar en la literatura jurídica sobre el federalismo, referencias a los distintos métodos utilizados por los textos constitucionales para distribuir las competencias entre los diversos niveles gubernamentales.<sup>1</sup>

\* Una versión precedente de este ensayo apareció publicada en el libro editado por Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José A. (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

<sup>1</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, pp. 234-236; Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, pp. 71 y 72. Mouskheli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981, pp. 330-353. Por lo general, se señalan los siguientes métodos: A. Establecimiento de dos listas, en una de las cuales se indican las facultades exclusivas de la Federación, mientras que en la otra se señalan las competencias exclusivas de los Estados miembros. B. Determinación de facultades exclusivas de las entidades, reservando las no mencionadas en manos de la Federación (Canadá). C. Determinación de

No es la intención del presente ensayo emprender el estudio y análisis de las fórmulas de distribución de competencias existentes, ni deseamos entrar en el pueril debate acerca de cuál de ellas es “la mejor”. En cambio, lo que sí nos interesa para los efectos de este trabajo es subrayar el rango constitucional de la norma que establece la fórmula de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, ya que a partir de dicho rango se derivan tres consecuencias típicas en los estados federales. En primer lugar, este rango significa —en el caso de que estemos hablando de Constituciones formalmente “rígidas” como la de México o la de los Estados Unidos de América— que la fórmula distribuidora de competencias no puede ser modificada por una decisión del legislador ordinario (federal ni local).

En segundo lugar, el rango constitucional implica que toda transgresión al esquema de distribución de competencias es por definición un problema o conflicto constitucional, que consecuentemente habrá de ser resuelto a través del sistema de justicia constitucional propio de cada Estado que, como sabemos, puede adoptar formas muy variadas.

En tercer lugar, al ser remitidos los conflictos mencionados al sistema de justicia constitucional, la fórmula de distribución de competencias puede adoptar perfiles cambiantes, al tenor de la interpretación constitucional. Esto deriva de la textura de por sí genérica y abierta de los conceptos utilizados por los textos constitucionales,<sup>2</sup> de los márgenes a veces más amplios o más estrechos que los tribunales constitucionales o cortes supremas tienen para realizar la interpretación,<sup>3</sup> pero también del hecho de que el sistema de distribución de competencias suele ser en realidad más complicado de lo que las fórmulas arriba mencionadas parecen indicar, lo cual, como veremos, es evidente en el caso mexicano.

Dentro de este contexto, en el presente ensayo nos hemos propuesto hacer una evaluación crítica de la fórmula de distribución de competencias legislativas inscrita en la Constitución mexicana de 1917. Cabe aclarar, sin embargo, que centraremos nuestra atención en la distribución

las facultades exclusivas de la Federación, reservando las no mencionadas en manos de los Estados.

2 Si bien el constituyente o el poder revisor de la Constitución puede reducir dicha “textura” abierta, mediante un empleo del lenguaje dirigido a tal fin.

3 Esto dependerá del contexto político y de la cultura jurídica de cada país, en virtud de los cuales los tribunales en general pueden tener mayor o menor legitimidad para interpretar creativamente el texto constitucional y las leyes en general.

competencial entre Federación y estados, dejando para un estudio posterior el análisis de la órbita competencial del municipio mexicano.

En primer lugar, hacemos una breve referencia al debate doctrinal relativo al sistema de distribución de competencias legislativas previsto por la Constitución mexicana de 1917. Autores como Jorge Carpizo y Elisur Arteaga han realizado estudios bastante profundos y acabados sobre el mencionado sistema, cuya matriz se encuentra en el artículo 124 constitucional, y que se desarrolla de una manera más compleja a partir de diversas disposiciones de nuestra carta fundamental.

En segundo lugar, el lector encontrará en estas páginas un estudio histórico sobre la fórmula de distribución de competencias en el constitucionalismo mexicano. Es posible trazar la historia de esta fórmula desde el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842, y observar cómo va adoptando diversas formas, hasta llegar a la fórmula consagrada por la Constitución de 1857, misma que se repite en la de 1917. En nuestra revisión histórica hemos tratado de aproximarnos al debate constitucional correspondiente, con el objeto de encontrar las razones que llevaron a consagrar la fórmula tal y como quedó finalmente en la Constitución de 1857 y en la de 1917.

Finalmente, en la última parte hemos desarrollado una serie de reflexiones que permiten evaluar nuestro esquema actual de distribución de competencias legislativas, así como vincular el debate sobre el federalismo mexicano con el diseño institucional y el cambio jurídico propio del Estado de derecho en el México actual.

## II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Vista de manera aislada, la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema *rígido* de distribución de competencias.<sup>4</sup> Según dicha fórmula, típica del llamado “federalismo dual”, pareciera que se configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas. Dicha rigidez deriva, como se ha explicado por diversos au-

4 El artículo 124 de la Constitución mexicana de 1917 dispone: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

tores, de la utilización que en dicho artículo se hace del adverbio “expresamente”, en virtud del cual se ha de entender que una facultad o pertenece a la Federación, o bien pertenece a las entidades federativas.<sup>5</sup>

Sin embargo, como indica Jorge Carpizo, en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes:<sup>6</sup> facultades atribuidas a la Federación;<sup>7</sup> facultades atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas;<sup>8</sup> las facultades prohibidas a la Federación;<sup>9</sup> las facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 118); facultades coincidentes;<sup>10</sup> las facultades coexistentes;<sup>11</sup> las facultades de auxilio;<sup>12</sup> y por último las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>13</sup>

5 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, LGEM-UNAM, 1983, pp. 115-117.

6 Carpizo, Jorge, “Comentario al artículo 124 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 953-959.

7 Las enunciadas en el artículo 73 constitucional.

8 Como la facultad expresa de regular el patrimonio de familia, establecida en la fracción XVII del artículo 27; o la tácita de darse una Constitución, que se desprende del artículo 41.

9 Como la del artículo 24, que le prohíbe dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión.

10 Mismas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden ejercer, y que pueden existir en una versión amplia (cuando tanto Federación como estados pueden regular la materia en cuestión en pie de igualdad, como sería el caso del tratamiento de los menores infractores, según el párrafo cuarto del artículo 18 constitucional) o en una versión restringida (que se da cuando se otorga a la Federación o a los estados la facultad de fijar bases o criterios de división de la facultad en cuestión, como sería el caso de la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes a efecto de unificar y coordinar la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios, según la fracción VIII del artículo 3o. y la fracción XXV del artículo 73 constitucionales).

11 En las cuales una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a los estados, como en el caso de la materia de las vías generales de comunicación que compete a la Federación, según el artículo 73, fracción XVI, lo cual deja para los estados la materia correspondiente a las vías locales de comunicación.

12 Cuyo ejemplo podía encontrarse en la función que las autoridades estatales debían realizar en auxilio de la Federación en materia de regulación del culto religioso, según lo disponía el artículo 130 constitucional hasta antes de la reforma de 1992.

13 La cual, por ejemplo, ha reconocido la existencia de facultades “concurrentes” en materia tributaria.

Por su parte, al estudiar el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano, Elisur Arteaga se ha referido a las facultades implícitas, a la jurisdicción dual, a las facultades concurrentes, a las inhibiciones y prohibiciones a los estados, así como a las obligaciones a cargo de las autoridades estatales derivadas de la Constitución General.<sup>14</sup>

En virtud de lo apuntado, hemos de reconocer que en México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos términos de la ecuación del sistema federal. A pesar de ello, la matriz del esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas,<sup>15</sup> razón por la cual, en la sección siguiente nos habremos de concentrar en el estudio de sus antecedentes históricos en el constitucionalismo mexicano.

### III. LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

La Constitución de 1824 no contempló un artículo equivalente al actual 124 constitucional. El primer antecedente del artículo 124 de la Constitución de 1917, se encuentra en el artículo 80 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842, que a la letra disponía: “Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos”.

Esta fórmula se repite, por cierto, en el artículo 71 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 2 de no-

<sup>14</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1994, t. II, *Instituciones federales, estatales y municipales*, pp. 39-55.

<sup>15</sup> Martín Díaz señala con razón que existe una incompatibilidad entre la fórmula del artículo 124 constitucional, que instaura la lógica del federalismo dual, y los mecanismos de coordinación encarnados en instrumentos como las “leyes-marco” o leyes generales que en materia de salud, coordinación fiscal, equilibrio ecológico y protección al ambiente, distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno. Díaz y Díaz, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, 1996, pp. 168-173.

viembre de 1842. Como se puede observar, el principio rector consagrado décadas después por las Constituciones de 1857 y de 1917 ya se establecía en los mencionados documentos de 1842: si una facultad no está *específicamente* (expresamente) atribuida a la Federación, se entiende reservada a los departamentos (estados).

Por su parte, el artículo 24 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, del 26 de agosto de ese mismo año, propuso una fórmula distinta, según la cual: “La administración interior de los estados será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal”.

Esta fórmula, más que resolver el problema de la distribución de competencias entre Federación y estados, establecía una fórmula para la delimitación de los contornos de la autonomía de los estados, mismos que serían *libres e independientes* de la Federación, mientras la Constitución no les obligase a actuar de determinada manera en aras de la conservación de la unión.<sup>16</sup>

Años después, el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, del 5 de abril de dicho año, contempló la fórmula de distribución de competencias en dos artículos:

Artículo 14. Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Artículo 15. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los poderes generales que la misma establece. La Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre algunos de los estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su Federación.

Resulta de suma importancia aproximarse a los razonamientos dados por Otero al justificar la redacción anterior, para comprender la preferencia por establecer un sistema “rígido” de distribución de competen-

<sup>16</sup> Para apreciar la diferencia en relación con la fórmula del artículo 124 actual, podríamos resumir la fórmula del voto particular mencionado de la siguiente manera: En todo lo que los estados no estén obligados por la Constitución, serán enteramente libres.

cias entre la Federación y las entidades federativas, que fue el que finalmente prevaleció en nuestro constitucionalismo. Según Otero,

En un tiempo vimos al Congreso General convertido en árbitro de los partidos de los estados al decidir las cuestiones más importantes de su administración interior; y ahora apenas restablecida la Federación, vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes; un estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido; con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un estado durante ciertas circunstancias confería el Poder de toda la Unión a los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que le hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país, levantamos la voz para advertir el peligro.

El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Mas por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al Poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce.<sup>17</sup>

Eventualmente, el Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847, consagró en sus artículos 20 y 21, casi los mismos términos de los arriba citados artículos 14 y 15 del voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847:

<sup>17</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. XII, pp. 960 y 961.

Artículo 20. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.

Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Nótese, sin embargo, que si bien estos artículos indicaban que tanto estados como Federación solamente tendrían los derechos y facultades expresamente fijados por la Constitución, no se contemplaba todavía la fórmula de reserva a favor de las entidades, como la que prevalecería después en el sistema federal mexicano.

Por otro lado, cabe mencionar como otro antecedente histórico, la peculiar fórmula del artículo 81 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, que en la situación de emergencia vivida por el país, expresó lo siguiente: “Todas las facultades que por este estatuto no se señalen expresamente a los gobiernos de los estados y territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3o. del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco”.

Poco tiempo después, el artículo 48 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856, siguiendo muy de cerca, sin ser igual, a la X Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, estableció la siguiente fórmula: “Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados o al pueblo respectivamente”.

El texto de esta fórmula fue debatido en la sesión del 10 de septiembre de 1856. En el debate surgieron algunas ideas e inquietudes que vale la pena reseñar. En primer lugar, el diputado Ruiz sugirió que la palabra “poderes” podía suprimirse, puesto que era redundante. En segundo lugar, sugirió el diputado Ruiz que se suprimiese la palabra “pueblo”, debido a que de acuerdo con otros artículos de la Constitución, se había ya decidido que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los Poderes de la Unión o de los Estados.

Las propuestas del diputado Ruiz fueron aceptadas por el Congreso Constituyente ya que, eventualmente, la fórmula aprobada y consagrada en el artículo 117 de la Constitución de 1857 fue la siguiente: “Las



facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Como puede apreciarse, esta es exactamente la misma fórmula del artículo 124 de la Constitución de 1917, el cual ha permanecido sin reforma hasta la fecha. Cabe aclarar, sin embargo, que en el Congreso Constituyente de 1916-1917 la fórmula no dejó de ser discutida y criticada.

En efecto, en la 62a. sesión ordinaria del constituyente de Querétaro, celebrada el 25 de enero de 1917, el diputado Fajardo trajo a colación la fórmula que había sido propuesta por la Comisión de Constitución en 1856 y recordó las razones por las cuales se había suprimido la referencia al “pueblo” (el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes federales y de los estados). Después de este recordatorio, Fajardo pidió que se adicionara el artículo con el término de “pueblo”. Su razonamiento fue el siguiente: al crear el Estado federal, el pueblo mexicano no abdicó totalmente su soberanía en los poderes federales o en los de los estados, sino que se reservaba ciertos derechos, a los cuales nunca había renunciado ni podría renunciar jamás. Se trataba —en su argumento— de derechos que quedaban en el pueblo, respecto de los cuales no podía entenderse que los había entregado a los poderes federales o estatales.<sup>18</sup>

Asimismo, como Constitución escrita que era —dijo Fajardo— nuestra norma fundamental era de poderes “expresados”, “así que los poderes que no estén expresados, es decir que no estén escritos, en esta Constitución a favor de los poderes de la Unión o de los estados, se entiende que es el pueblo quien los reúne”.

Para ilustrar sus ideas, el diputado Fajardo citó dos ejemplos. El primero se refería al “préstamo” de la Bahía de Magdalena que el gobierno mexicano hizo en 1907 a los Estados Unidos de América. El segundo, a la venta que Santa Anna hiciera de parte del territorio nacional a los Estados Unidos de América. En esencia, Fajardo argumentó que ni los poderes federales ni los estatales tenían derecho de enajenar partes del territorio nacional a potencias extranjeras. Sólo al pueblo podía corresponder tal derecho, mediante un plebiscito, por ejemplo, y aquellos poderes no podían entender que el pueblo les había delegado ese derecho.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 963 y 964.

Por su parte, Machorro Narváez se pronunció en contra de las razones de Fajardo, argumentando que su labor como constituyentes era crear órganos constitucionales, y que el “pueblo” no era un órgano de tal naturaleza. Asimismo, indicó que si no había facultades expresas, para enajenar por ejemplo, parte del territorio nacional, el gobierno no podía hacerlo, implicando que hacerlo sería inconstitucional.

El diputado Medina terció y señaló al diputado Fajardo que había cosas que ni el mismo pueblo podía hacer, por ejemplo, enajenar su independencia o su territorio a través de un plebiscito.

Finalmente el artículo 123 del proyecto de Constitución, eventualmente aprobado bajo el numeral 124, fue aceptado por el Constituyente en sus términos, es decir, sin las adiciones propuestas por Fajardo.

El debate entre los diputados constituyentes deja al descubierto un problema de la teoría del Estado federal, que puede llegar a tener consecuencias prácticas relevantes. La fórmula del 124 constitucional asigna expresamente facultades limitadas a la Federación. Esas facultades quedan acotadas, sujetas a la expresión que de las mismas haga la Constitución. Pero, ¿cómo se define el ámbito de la reserva hecha en favor de las entidades federativas? ¿Hasta dónde llega el campo de *todas* las facultades que la Constitución no asignó expresamente a la Federación?

Porque está claro que la Federación no puede hacer más que lo que expresa o implícitamente le permite la Constitución (siendo las facultades implícitas un medio para poder ejercer una facultad explícita).<sup>19</sup> Pero, ¿significa esto que las entidades federativas pueden hacer “todo lo demás”? ¿Qué es “todo lo demás”? En nuestra opinión, este ámbito de reserva de las entidades federativas no puede entenderse como si tuviese un alcance absoluto o ilimitado. En un Estado constitucional, todas las autoridades tienen facultades limitadas. Si asumimos que el Estado mexicano es un Estado constitucional ¿cuáles son entonces los límites de las entidades federativas? ¿Lo son únicamente las prohibiciones que en el caso mexicano encontramos en los artículos 117 y 118 de la Constitución?

Lo que más nos interesa en este breve análisis histórico, es tratar de identificar las razones que llevaron a adoptar la fórmula “rígida” del 124 (cuyo elemento central está conformado por la utilización del ad-

<sup>19</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 123 y 124.

verbo “expresamente”), con sus antecedentes directos en el artículo 117 de la Constitución de 1857; los artículos 20 y 21 del Acta de Reformas de 1847; y, más atrás, el artículo 80 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842. En nuestra opinión, para entender la utilización del adverbio “expresamente” dentro de la multicitada fórmula, la clave se encuentra en el texto de Otero antes citado.<sup>20</sup>

En efecto, como señala el mencionado autor en la cita arriba apuntada, la génesis de la República estuvo caracterizada por la intromisión de los poderes federales en los asuntos internos de las entidades federativas; pero también por la injerencia de algunas entidades federativas en ámbitos de competencia de la Federación. En una situación así, introducir una fórmula de distribución de competencias que permitiera el empalme, la coexistencia, la coincidencia y aun la concurrencia de facultades, hubiese tenido un efecto desorganizador y desintegrador, puesto que habría estimulado la invasión de competencias entre los elementos del sistema federal. Sin un Estado nacional consolidado, sin normalidad constitucional, sin mecanismos de defensa de la Constitución operantes, sin una sumisión incondicional de las partes al orden constitucional, sin un sistema de justicia constitucional eficaz para resolver los conflictos de competencia de un sistema federal más complejo, no era práctico (y hubiese sido políticamente imprudente) introducir una fórmula de distribución de competencias más compleja de la que finalmente se adoptó.

En otras palabras, el diseño institucional y la operación de un Estado federal basado en fórmulas complejas que den flexibilidad al sistema, supone la existencia de un Estado nacional fuerte y consolidado. Si se acepta esta hipótesis, se puede entender entonces que, en un inicio, el Estado federal mexicano difícilmente podría haberse basado en una fórmula de distribución de competencias legislativas que no fuese rígida y simple. En el texto original de la Constitución de 1857, la única materia en la que se permitió una cierta coexistencia en cuanto a la facultad de legislar sobre ella, fue la de vías generales de comunicación.<sup>21</sup> Todas las demás fórmulas de cooperación y “concurrencia” vinieron después, ya que el Estado nacional mexicano se había consolidado. Y al introducirse dichas fórmulas en los textos constitucionales, flexibilizaron el

<sup>20</sup> *Vid supra*, pp. 8 y 9.

<sup>21</sup> Artículo 72, fracción XXII.

sistema rígido de los artículos 117 (Constitución de 1857) y del 124 (Constitución de 1917).

Con el Estado nacional consolidado, bajo la égida de la dictadura de Porfirio Díaz primero, y del “nuevo autoritarismo” surgido de la Revolución mexicana después, es cuando empiezan a multiplicarse las fórmulas tendentes a flexibilizar el sistema de federalismo “dual” en nuestro constitucionalismo. De esta manera, la facultad de expedir leyes en materia de salubridad general de la República se introdujo con la reforma del 12 de noviembre de 1908 a la Constitución de 1857.<sup>22</sup> Por su parte, la posibilidad de que tanto la Federación como los estados legislen en materia educativa data del texto original de la Constitución de 1917;<sup>23</sup> en tanto que la facultad del Congreso de la Unión de “dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa... buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”, procede de la reforma constitucional a los artículos 3o. y 73, publicada el 13 de diciembre de 1934. A su vez, la facultad que tanto la Federación como los gobiernos de los Estados tienen para establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores, se introdujo con la reforma del 23 de febrero de 1965.

Por otra parte, la “conurrencia” en materia de asentamientos humanos se estableció a través de la reforma publicada el 6 de febrero de 1976, que introdujo la fracción XXIX-C en el artículo 73 constitucional. Mientras que la “conurrencia” en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente se estableció a través de la reforma que introdujo una fracción XXIX-G en el artículo 73 constitucional, publicada 10 de agosto de 1987. Y por último, la “conurrencia” en materia de deporte fue introducida por la reforma que creó la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional, publicada el 28 de junio de 1999.

En todos estos casos, la posibilidad de conflicto se veía atenuada por la naturaleza del sistema político. A diferencia de la situación vivida por Otero, el control político y el ejercicio autoritario del poder por

22 Artículo 72, fracción XXI.

23 Decía el artículo 73 original en su fracción XXVII que el Congreso estaba facultado “para establecer escuelas profesionales... y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República... sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”, Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 422.

parte del general Díaz, así como por los presidentes posrevolucionarios, fue la garantía de que el régimen de empalme y “conurrencia” no derivaría en conflictos mayores que pudieran incluso disolver al Estado nacional.

Las anteriores observaciones nos permiten concluir esta sección planteando la siguiente hipótesis: un Estado federal basado en fórmulas complejas y flexibles solamente puede funcionar bajo ciertas condiciones. Condiciones que tienen que ver con la consolidación misma del Estado nacional. Ahora bien, un Estado puede consolidarse bajo distintas bases. Una de ellas puede ser una base autoritaria, que inhiba el conflicto por medio de los mecanismos e instrumentos que caracterizan a ese tipo de regímenes políticos.<sup>24</sup> Pero otra base es la conformada por un régimen en el que existe una normalidad constitucional garantizada por mecanismos de defensa de la Constitución plenamente operantes; en el que existe la sumisión de los actores políticos al orden constitucional, y en el que se ha desarrollado un sistema de justicia constitucional plenamente eficaz para resolver los conflictos de competencia.

Ahora bien, la complejidad en las fórmulas de organización del federalismo, ya sea bajo un régimen autoritario o bajo un régimen constitucional de derecho, permite dar mayor flexibilidad al sistema en su conjunto. Flexibilidad para adaptarse a los cambios, responder a nuevos retos y generar soluciones a problemas no previstos. La flexibilidad en un sistema federal permite y estimula la cooperación, la acción conjunta y coordinada, además de que hace posible compartir tramos de políticas públicas, de manera simultánea o sucesiva. En pocas palabras: la flexibilidad en las fórmulas de distribución de competencias aumenta la eficacia del Estado federal. En caso de conflictos están, ya sean los instrumentos del poder autoritario o los mecanismos de defensa de la Constitución como garantía de la operatividad del sistema en su conjunto.

Creemos que esta hipótesis nos puede ayudar a hacer una lectura adecuada de la evolución que ha tenido el federalismo mexicano en el pasado, así como de la que puede tener en el futuro. Es por esta razón que el análisis del federalismo mexicano y su evolución en los tiempos por venir no puede verse desligada de la construcción en nuestro país

<sup>24</sup> Para una discusión acerca de este tipo de mecanismos, véase Linz, Juan, “An authoritarian regime: Spain”, en Allardt, Erick y Littunen, Yrjo (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, The Westmarck Society, 1964.

de un verdadero Estado constitucional de derecho. Es decir, de un Estado en el que la Constitución, como norma suprema, sea el eje que articula todo el orden jurídico, y que cuente con garantías institucionales para la eficacia de dicha supremacía. En este tenor es que mejor puede comprenderse la afirmación de Roscoe Pound: *A federal polity is necessarily a legal polity*.<sup>25</sup>

#### IV. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

Es indudable que los modelos paradigmáticos del federalismo en nuestros tiempos, como lo son el estadounidense y el alemán, han tendido a la centralización de las competencias legislativas.<sup>26</sup> Quizá sea ésta una tendencia estructural de esta forma de Estado, como también tal vez sea una tendencia de los Estados unitarios el desarrollarse en el sentido de lograr ciertas formas de descentralización, como lo ilustran los casos de España e Italia.<sup>27</sup>

En el caso de los estados federales, es probable que sea válida la hipótesis de que las demandas de las sociedades contemporáneas de masas, requieren de un alto grado de centralización de recursos para poder ser atendidas. Es decir, la centralización de los esquemas federales puede ser una respuesta a requerimientos que tienen que ver con las economías de escala, la exigencia de uniformidad de las condiciones de vida, el desborde de muchas materias más allá del ámbito territorial de una sola de las partes integrantes de un arreglo federal, o incluso con la globalización. Por su parte, en el caso de los Estados unitarios, es factible que la excesiva centralización lleve a problemas de saturación

<sup>25</sup> Citado por La Pérgola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 37.

<sup>26</sup> García Pelayo dedica un par de páginas de su obra *Derecho constitucional comparado*, a describir la *tendencia al aumento de competencias federales*, en los Estados federales contemporáneos.

<sup>27</sup> Para una visión sucinta del caso italiano se puede consultar el artículo de Rolla, G., "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Regiones en Italia: aspectos de su evolución", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), mayo-agosto de 1993. En esta misma revista se encuentran estudios monográficos sobre *El sistema de distribución de competencias: quince años de Estado de las autonomías*, referidos al caso español.

y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad en la relación entre “centro” y “periferia”. Por ello es que el reto del diseño institucional de las formas federales y unitarias de Estado es lograr un equilibrio, partiendo de la historia propia de cada país y de los recursos de los distintos componentes del esquema federal, para de ahí avanzar en el camino marcado por los acuerdos entre las fuerzas que exigen una mayor descentralización, y aquellas que promueven una mayor centralización.

Pero no todo es historia y política. También hay un aspecto técnico-jurídico en la organización de todo Estado federal que, al decir de La Pégola, plantea “un problema extremadamente delicado”.<sup>28</sup> Se trata de un asunto que tiene que ver con dotar a un arreglo constitucional federal de características estructurales tales, que le permitan evolucionar, adaptarse a las nuevas circunstancias y responder a los nuevos problemas, sin afectar, al mismo tiempo, la integridad esencial del esquema federal.

En otras palabras, los sistemas federales necesitan contar con un margen de elasticidad suficiente para que tanto los poderes centrales como los locales puedan ser legalmente reducidos o ampliados sin excesiva dificultad de procedimiento. Usando las palabras de Friedrich, advierte La Pégola que una excesiva rigidez acabaría por obstaculizar la capacidad de desenvolvimiento y acomodación del sistema federal.<sup>29</sup>

La flexibilidad en un Estado federal es una ventaja que el diseño institucional debe cuidar. No obstante, la flexibilidad implica un sistema complejo, de más difícil manejo, que, además, supone la existencia de un sistema de justicia constitucional eficaz y operante, así como de ciertas cualidades en los operadores jurídicos y los actores políticos. En cambio, la rigidez en un sistema federal importa una estructura más sencilla, y exige menos de operadores jurídicos y actores políticos, pero a la vez resta al sistema capacidad de adaptación y de cambio para resolver problemas.

En ambos casos, la complejidad del sistema es manejable debido a que existe un sistema de justicia constitucional, con plena autoridad y legitimidad, encargado de velar por la operatividad del esquema en su conjunto, y de resolver los conflictos derivados del ejercicio real de las competencias legislativas. Se trata de sistemas de justicia constitucional

<sup>28</sup> La Pégola, *op. cit.*, p. 24.

<sup>29</sup> *Idem.*

que han logrado combinar elevados grados de pericia técnica y sensibilidad política para hacer posible la solución de conflictos competenciales típicos de la forma federal de Estado; conflictos con los que, es preciso aclarar, todo Estado federal debe acostumbrarse a lidiar, puesto que son consustanciales a esa forma de organización estatal.<sup>30</sup>

Ahora bien, en México se habla hoy día de la necesidad de un “nuevo federalismo”. El punto de partida es un sistema rígido de distribución de competencias, el cual evoca un esquema de carácter “dualista”. No obstante, como se ha visto en este ensayo, ese sistema ha ido cambiando con el tiempo, al permitir fórmulas cooperativas relativas a la distribución de competencias legislativas entre la Federación y las entidades federativas, con lo cual el esquema se ha ido haciendo más complejo.

Por mi parte, creo que, dadas las condiciones del México actual, no es muy realista trazar un horizonte de reforma del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizado. De hecho, no creo que esto sea conveniente para el país. Como en otros sistemas federales, entre los cuales podrían citarse el de los Estados Unidos de América y el de Alemania, la sociedad mexicana, cada vez más compleja y heterogénea, inmersa en un proceso de globalización, requiere de un gobierno federal dotado de las competencias y de los recursos necesarios para impulsar y regular el desarrollo nacional. Entiendo que la transición política o, si se quiere, el cambio de régimen, genere una descompresión de fuerzas e ímpetus locales que durante muchos años permanecieron subordinados; y comprendo que al tenor del entusiasmo generado por el cambio político, se refuerce el reclamo por un Estado federal altamente descentralizado, proveniente de algunos sectores. Sin embargo, creo que cuando la neblina generada por el gusto que a muchos nos ha dado *la transición* se disipe, podrá verse con mayor claridad que subsisten problemas estructurales que requieren de atención y conducción por parte de los poderes de la Unión.

Un enfoque más realista y, desde mi punto de vista, más conveniente para México, es avanzar en el camino de la descentralización. Me refiero a un enfoque que trace el horizonte de reforma de un Estado federal altamente centralizado que se desarrolla en la dirección de una descen-

<sup>30</sup> Para un análisis de la enorme complejidad que los conflictos competenciales pueden llegar a tener en un “Estado compuesto”, se puede consultar a Viver, Carles, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989.



tralización progresiva. Un horizonte que se proponga fortalecer a las entidades federativas, sin restarle a los poderes de la Unión capacidad de acción. Creo que hay margen para avanzar por esta vía, dado el punto de gran debilidad desde el cual empiezan las entidades federativas (unas más que otras). Asimismo, creo que es posible evitar la lógica del juego de suma cero, por la cual la Federación pierde lo que las entidades federativas ganan (o viceversa). Esto es posible si se entiende el proceso como una gran estrategia de fortalecimiento de las capacidades del Estado mexicano en su conjunto (no del gobierno federal, ni de los gobiernos locales, tomados cada uno por su cuenta).

Asimismo, creo necesario partir de un presupuesto fundamental: las entidades federativas no tienen el mismo grado de desarrollo, ni las mismas capacidades, ni los mismos recursos humanos o financieros. El diseño institucional de un “nuevo federalismo” mexicano debe tomar en cuenta esta circunstancia, a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas diferencias existentes entre las entidades federativas.