

FACULTADES CONCURRENTES Y FEDERALISMO

Javier LAYNEZ POTISEK*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Efectos y expectativas de la democratización en México*. III. *Problemas de diseño y de entendimiento de la distribución competencial*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La cláusula federal adoptada en nuestro país desde la consumación de la independencia ha tenido un papel protagónico en el constitucionalismo mexicano. Antes de la Constitución de 1917 el federalismo fue un tema de violenta disputa¹ y los criterios que orientaron su construcción fueron mucho más políticos que administrativos; lo que estaba en juego no era la creciente eficiencia de los gobiernos locales sino la estabilidad del Estado. El debate acabó por favorecer la dinámica centralista en medio de la idea federal y, paradójicamente, el respeto formal a la autonomía regional se realizó mediante el otorgamiento de poderes al centro.

Fue así que el sistema federal formado a lo largo del siglo XX, tuvo como pieza angular una presidencia de la República sumamente fuerte, con influencia directa sobre el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Bajo esta situación, la subordinación de los estados a los poderes federales se acentuó. El equilibrio político no dependía de los sistemas de pesos y contra pesos que establecía la Constitución, y que caracteriza el modelo de división de poderes republicano, sino de la voluntad presidencial que se ejercía.

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Agradezco al Lic. Víctor Manuel García Alcázar su colaboración para la elaboración de este artículo.

¹ En 1836 se adoptó una Constitución de corte centralista que abolió el esquema federal; en 1857 el federalismo volvió y, posteriormente, con la intervención napoleónica y el imperio de Maximiliano, se volvió a abolir el federalismo, el cual resurgió con la reinstauración de la República y de la Constitución de 1857 en 1867.

JAVIER LAYNEZ POTISEK

Los cambios sociales, políticos e institucionales que tendrían lugar a partir de 1994 instalarían un nuevo equilibrio entre los Poderes de la Unión y la expectativa de consagrar un verdadero federalismo.

Con las reformas constitucionales de diciembre de 1994 la nueva redacción del artículo 105 constitucional otorgó al máximo tribunal, la exclusividad para conocer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, lo cual llevó al plano jurisdiccional conflictos entre niveles de gobierno que anteriormente se resolvían en el ámbito político.

Por su parte, tras las elecciones legislativas de 1997, la Cámara de Diputados quedó constituida únicamente por minorías. El partido hegemónico perdió la mayoría absoluta, el poder legislativo se robusteció y el proceso de alternancia comenzó su tránsito a un escenario democrático.

El viejo orden político, caracterizado por la gran concentración del poder en el Ejecutivo y la hegemonía de un solo partido, llegó a su fin para dar paso a la alternancia democrática. Todo lo anterior generó un escenario favorable para el resurgimiento del federalismo mexicano.

II. EFECTOS Y EXPECTATIVAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO

La democratización de México dio como uno de sus resultados venturosos que los poderes locales y aun municipales dejaran de estar supeditados al poder central. Así el diseño federal, presente en la Constitución de 1917 e incluso antes, se empezó a convertir en una realidad hacia fines del siglo XX. Sin embargo, lejos de un federalismo cooperativo y compatible con el desarrollo de largo aliento del país y sus regiones, el proceso de alternancia democrática demostró que, por sí mismo, no resolvía el problema de combinar pluralismo político con orden y eficacia.

En el contexto vigente, México tiene un federalismo acotado, pero sus límites no están dados por la voluntad política de los gobernantes en turno; son las leyes y las instituciones vigentes las que fuerzan el predominio del centro de modo que, paradójicamente, mientras más se pide el apego al federalismo que cobija nuestra Constitución, más se refuerza la tendencia hacia el centralismo que esconden las leyes.

La mayor parte de la discusión sobre el futuro de los Estados sigue girando en torno de la distribución regional del poder, mientras el centro continúa dirigiendo los programas más importantes de la administración pública.

III. PROBLEMAS DE DISEÑO Y DE ENTENDIMIENTO DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

El diseño constitucional y la realidad política no siempre se han correspondido. En nuestro país el principio de competencia normativa reconoce a todas las entidades

federativas un estatuto jurídico común, permitiendo que cada una de ellas pueda desarrollar, a partir de los márgenes que marca la Constitución, un marco más o menos amplio de actuación. La Constitución mexicana recoge la cláusula federal en sus artículos 73 y 124, aunque la forma federal del Estado se establece en el artículo 40.

El artículo 73 constitucional establece las facultades explícitas del Congreso de la Unión para legislar, es decir, se delimitan las materias que son competencia de las autoridades federales. Esta delimitación no es precisa, pues la última fracción (XXX), de dicho artículo establece² las facultades implícitas para legislar (*implied powers*), que permiten ampliar considerablemente la esfera federal, tal como de hecho ha sucedido en el modelo original estadounidense.

Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas; su función va en relación directa con las facultades explícitas. Entre unas y otras siempre debe existir relación, pues las implícitas no funcionan de manera autónoma.³

Sin embargo, ha sido a través de las facultades implícitas que se ha ampliado el espectro de facultades federales.

Las materias sobre las que puede legislar el Congreso se encuentran en el amplio artículo 73 (treinta fracciones); sin embargo, otros artículos atribuyen facultades para legislar como: el artículo 26, en materia de planeación nacional del desarrollo; el artículo 27, en materia agraria y explotación del subsuelo; el artículo 28, en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor.

Tanto el artículo 73 como el 124 suponen normas atributivas de competencias pero deben complementarse con otras normas que, a pesar de no otorgar competencias de forma positiva, prohíben a la federación o a los estados regular ciertas materias, constituyéndose en algunos casos en limitaciones materiales a las facultades legislativas enunciadas en los artículos mencionados.

Por su parte, las prohibiciones a los estados pueden ser absolutas o relativas. Son prohibiciones absolutas aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y se enumeran en el artículo 117. Son relativas, aquellas en las que la actuación de las entidades federativas está subordinada a la autorización del Congreso de la Unión, consagradas en el artículo 118. En este último caso, la autorización del Congreso es condición necesaria para la existencia y parámetro de validez de las normas que, con posterioridad, dicten las entidades federativas. Lo anterior lo realiza el Congreso a través de una ley marco o ley-base, si fuera el caso, o a través de un decreto, si se tratara de una autorización de carácter singular y concreto.

Excepcionalmente, el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículo

² Igual que la Constitución norteamericana (artículo 1, sección VIII, párrafo 18).

³ Las facultades implícitas no se usan con frecuencia en México porque siempre que se ha querido hacer uso de ellas se ha acudido a la reforma constitucional.

JAVIER LAYNEZ POTISEK

los 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). En el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.⁴

A pesar de la reserva formal que hace el artículo 124 constitucional a favor de las entidades federativas hoy en día, la Constitución guarda muy pocas materias para los estados. Lo anterior se debe a que el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en un desproporcionado número de materias, lo cual deja a los estados muy pocas áreas sobre las cuales pueden ejercer sus competencias legislativas.

Esta alteración de la distribución competencial genérica demuestra que la Constitución ha querido que sean los tres niveles de gobierno quienes participen en la regulación y ejecución de ciertas materias.

Es muy relevante notar que en 1995 existían en la Constitución federal cuatro materias concurrentes: educación, salud, asentamientos humanos y equilibrio ecológico. Hoy en día se puede hablar de cerca de doce leyes denominadas generales o de concurrencia y cinco de vinculación o coordinación obligatoria, como en materia de contabilidad gubernamental, archivos o seguridad pública.

La primera ley que no distribuyó competencias pero sí obligó a la coordinación fue la derivada de la reforma al sistema de seguridad pública (1995).⁵ A partir de entonces, se ha experimentado un cambio fundamental en el texto constitucional y su régimen competencial que ha trastocado la integridad del sistema federal mexicano.

La ausencia de un proyecto federal capaz de armonizar las competencias, las responsabilidades y los recursos de los tres niveles de gobierno se ha convertido en un obstáculo a la gobernabilidad, un desafío al régimen político actual y, en definitiva, en un difícil pronóstico para el federalismo.

Ni la academia, ni el legislador han desarrollado una teoría constitucional clara sobre el fenómeno normativo que la expansión de facultades, competencias y reservas han provocado sobre los diferentes niveles de gobierno.

En este contexto, es pertinente señalar que la Corte no ha sido rediseñada solamente para el federalismo, sino para moderar los efectos legislativos de la pluralidad en curso y para evitar traslapes y abusos entre los poderes legislativo y ejecutivo federales. Con el tiempo, sin embargo, más de la mitad de las controversias constitu-

⁴ Tesis jurisprudencial de ubicación y rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES". 87982. P./J. 142/2001. Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, enero de 2002, p. 1042. Derivada de la Controversia constitucional 29/2000, Poder Ejecutivo Federal, 15 de noviembre de 2001, once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

⁵ En el artículo 21 constitucional se estableció la obligación de las instituciones policiales de los tres órganos de gobierno de coordinarse entre sí, razón por la cual se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

cionales serían presentadas por los municipios (320 de 614, hasta 2005) en defensa de sus atribuciones constitucionales.

Algunos ejemplos que denotan el papel de la Corte en el federalismo actual son: la controversia constitucional 92/2010. En ella, el municipio de San Pedro Garza García reclamó del Congreso de Nuevo León, la expedición de la Ley de Emergencia Policial, argumentando violación a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales; la Controversia constitucional 50/2012, en la cual el municipio de Querétaro impugna el Código Urbano del Estado emitido por la facultad del ejecutivo local en materia de utilización, autorización, control y vigilancia de uso de suelo; la Acción de inconstitucionalidad 4/2015, en la cual la CNDH impugnó la Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo, por el destino de los bienes de esta figura; y la Acción de inconstitucionalidad 6/2015, en la que la Procuraduría General de la República controvirtió la Ley en Materia de Trata de Quintana Roo, al regular aspectos de protección y derecho de víctimas, así como la reparación del daño.

IV. CONCLUSIONES

Si bien la transición democrática ocasionó la centralización de los esquemas federales, esto puede ser una respuesta a requerimientos que tienen que ver con que las altas exigencias de las sociedades contemporáneas requieren de un alto grado de centralización de recursos para poder ser atendidas; tal y como lo demuestran las tendencias federalistas en Estados Unidos y Alemania, en donde las competencias legislativas han ido centralizándose.

La paradoja del caso mexicano estriba en que, siendo un Estado formalmente federal, tiene problemas típicos de un sistema unitario. La excesiva centralización ha provocado problemas entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública, como la saturación y sobrecarga, la pérdida de eficacia, el distanciamiento y la falta de responsabilidad.

La decepción en las expectativas de la sociedad en cuanto el desempeño y resultados de la gestión gubernamental en las entidades federativas ha ocasionado una intervención marcada de los Poderes Federales, a pesar de que ello ha sido por vía institucional (legislación, sentencias, acciones ejecutivas de gobierno).

Es indudable que en materias concurrentes o coincidentes, la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el Constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que deben participar autoridades con competencias territoriales de distinto alcance.

En México se habla hoy día de la necesidad de un nuevo federalismo. Las posibilidades de cambio parecen ser obvias; se continúa con la centralización competencial, o bien comienza una nueva oleada de descentralización. En cualquier caso, el Constituyente debe tomar en cuenta un hecho: las entidades federativas son

JAVIER LAYNEZ POTISEK

desiguales. Con eso en mente, la redistribución de competencias o reasignación de método, tiene mejores posibilidades de éxito.

Si nuestro país desea avanzar hacia un modelo federal más fuerte, al menos debe ser claro respecto de las autonomías y competencias que los tres niveles de gobierno gozan.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA MÁRQUEZ, Salvador, *La reforma del Estado y el derecho constitucional y administrativo mexicano*, México, Universidad Iberoamericana León, 2009.
- CÁRDENAS, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Globalización y transición del Estado nacional. Transformaciones y diseño institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- MERINO HUERTA, Mauricio, “El federalismo: Tener presente el pasado”, *Gaceta mexicana de la administración pública y estatal*, núm. 56, México, UNAM, 2000.
- , “Un federalismo sin proyecto”, *Nexos*, México, noviembre, 2008.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Introducción al análisis del sistema federal*, México, UNAM, 2008.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, UNAM, 2006.

