

EL ESTADO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: UNA INTRODUCCIÓN A SU PROBLEMÁTICA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La distribución de materias y el principio de competencia.* III. *La articulación del federalismo en la Constitución de 1917.* IV. *La realidad del sistema federal.* V. *Posibilidades de cambio del federalismo mexicano.*

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es, por una parte, presentar a grandes rasgos las principales líneas a través de las cuales se articula el federalismo en la Constitución mexicana y, por otra, confrontar el diseño constitucional con la realidad política, con el fin de mostrar que uno y otra no siempre se han correspondido. Finalmente, se trata de recoger algunas posibles propuestas para mejorar el sistema y poder hacerlo operativo en la práctica.

El enfoque de la primera parte se hace predominantemente desde la teoría de las fuentes del derecho, pues es desde ella donde mejor se puede apreciar el régimen jurídico-constitucional del federalismo mexicano.

El sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, que en su artículo 4o. señalaba que "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación.

Durante el siglo XIX, el federalismo mexicano sufrió, como casi todas las demás instituciones del país, varias crisis de anarquía. Tanto el desorden fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas, como la presencia de cacicazgos locales, dieron lugar a importantes exigencias para revertir el modelo federal y convertir a México al centralismo. Incluso el tema fue una bandera esencial del partido liberal en su lucha contra los conservadores,¹ los que lograron que el centralismo se

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, 1991, pp. 110-111.

llegara a recoger en algunos documentos constitucionales del siglo pasado.² A pesar de todo, desde la Constitución de 1857, el federalismo se ha mantenido como uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo mexicano.

Aunque, como es obvio, el modelo de Estado federal fue copiado de la Constitución norteamericana, en el caso de México, al revés de como sucedió en el país de origen de la institución, el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores, y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial.³

La articulación de la República mexicana, como un Estado federal, impone una ordenación peculiar de las fuentes del derecho, en tanto otorga a los entes federados un espacio constitucionalmente garantizado de "autonomía normativa",⁴ diferenciado del perteneciente a la Federación.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central, que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-político, traducido —entre otras cosas— en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales,⁵ pluralismo territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes del derecho.⁶

Aún así, el federalismo no es reducible a una noción puramente jurídica, sino que se basa en una forma especial de entender la

² Véase la síntesis histórica que realiza, por ejemplo, Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7a. ed., México, 1989, pp. 421 y ss.

³ Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 112 y Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, 1972, p. 469. La explicación de los dos tipos de procedimientos para llegar al federalismo, es decir, el que parte de la unidad para crear entidades descentralizadas, y el que une realidades político-geográficas anteriormente dispersas, puede verse en Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, 1975, pp. 386 y ss.

⁴ Pizzorusso, A., "Sistema delle fonti e forma di stato e di governo", *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 1986, pp. 231-232.

⁵ Cfr. en general, Ciugni, Marco G., "Federalismo e movimenti sociali", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Bologna, núm. 1, 1996, pp. 147-170.

⁶ Zagrebelsky, Gustavo, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, 2a. ed., Turin, 1993, p. XI; Pizzorusso, A., "The law-making process as a juridical and political activity", en Pizzorusso, A. (ed.), *Law in the making. A comparative survey*, Berlin-Heidelberg, 1988, pp. 33, 64-65 y 85-86. La relación entre federalismo y democracia en Friedrich, *op. cit.*, pp. 392-398.

asociación política al interior del Estado, la cual “desborda el marco del derecho constitucional”.⁷

El federalismo responde, entre otras, a las siguientes tres necesidades:⁸

- a) A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades, y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.
- b) A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.
- c) A la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad.⁹ Tal como sucede con la división del ejercicio de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa, como aquí se trata de explicar, a través de una partición funcional y competencial, que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.¹⁰

La importancia que tiene la división territorial del poder, al interior del Estado, queda ilustrada con dos ejemplos, uno dentro de la misma Constitución mexicana y otro de una Constitución extranjera. El primero se encuentra en la equiparación de importancia que hace la Constitución mexicana, al definir la forma de Estado, entre republicanismo, democracia, representatividad y federalismo (artículo 40), donde la fórmula federal pesa tanto como, por ejemplo, la demo-

7 Burdeau, Georges, *Tratado de ciencia política*, t. II (El Estado), vol. II (Las formas de Estado), México, 1985, p. 181. El mismo autor agrega que “La idea federal busca hacer prevalecer una asociación de grupos [...] la concepción federal de la autoridad es el corolario de una concepción de la sociedad comprendida como un conjunto articulado de agrupaciones de todos los órdenes”, *loc. cit.*

8 García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 1a. reimp. de la 7a. ed., Madrid, 1993, pp. 216-217.

9 *Cfr.* Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la Ley Fundamental” en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de derecho constitucional*, ed. y trad. de Antonio López Pina, Madrid, 1996, pp. 622-623.

10 “Su sentido y esencia (del Estado federal) consisten en la preservación de la diversidad regional —que allí donde exista está históricamente determinada—, en las mayores posibilidades de despliegue de la pluralidad dentro de un marco humanamente abarcable, en la presencia de una mayor gama de posibilidades de comprometerse con el *bien común* —en suma, en la descentralización—. La implantación de un Estado federal exige una atribución diferenciada de responsabilidades, una delimitación de competencias sobre materias determinadas en favor de decisores autónomos”, Vogel, *op. cit.*, p. 621.

cracia. El segundo ejemplo se puede tomar de la Constitución alemana que considera tan importante la división de Alemania en *Länder*, que declara que tal decisión del Constituyente es irreformable por el poder revisor de la Constitución (artículo 79.3).¹¹

En concreto en México, el federalismo ha servido y puede servir con mayor intensidad en los próximos años, como atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político nacional. El federalismo permite que los partidos políticos que han sido derrotados en las elecciones presidenciales y legislativas federales, luchen y ganen elecciones en el ámbito local y, con ello, se vayan ejercitando en la acción gubernativa, y puedan desplegar las contraofertas que sostienen como programas futuros de acción desde la oposición federal.¹² Con el federalismo se multiplican los centros democráticos de decisión dentro del Estado.¹³

Conforme a la integración de la oposición en las tareas de gobierno a nivel local, se puede lograr moderar el carácter excluyente del presidencialismo.¹⁴ Además, a partir del control de un cada vez mayor número de legislaturas locales —que hoy todavía no se ha dado— los partidos de oposición pueden ir condicionando los procedimientos de reforma constitucional, con toda la importancia que ello tiene en un país como México.¹⁵

II. LA DISTRIBUCIÓN DE MATERIAS Y EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

El principio de competencia normativa es el que sirve generalmente para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal. Tal principio “consiste en

11 Alberti Rovira, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Madrid, 1986, pp. 67 y ss.

12 “El federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales”, Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, pról. de Diego Valadés, México, 1995, p. 23; en sentido parecido, Zippelius Reinhold, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Héctor Fix Fierro, México, 1989, p. 357.

13 Vogel, *op. cit.*, p. 622.

14 Sobre tal carácter, Linz, Juan J., “Los peligros del presidencialismo”, en Diamond, Larry y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, trad. de Isabel Vericat, México, 1996, pp. 107-109.

15 Lujambio, *op. cit.*, p. 24.

acotar un ámbito material y encomendar su regulación a un determinado tipo de norma, de manera que los demás tipos de norma no pueden, en principio, incidir sobre dicha materia".¹⁶

Así pues, la competencia normativa crea una división en dos órdenes materiales de la capacidad de normación, uno federal y otro local en el tema que ahora se trata, es decir, establece una distribución de poder sobre una superficie horizontal.¹⁷

Indica además que cada fuente del derecho: a) tiene un campo de acción limitado, y en esa virtud, b) no puede regular más que las materias que entran bajo tal radio; para las demás materias se especifican o bien órganos distintos para su creación,¹⁸ o bien, si la competencia reside en el mismo órgano, procedimientos diferenciados para su ejercicio,¹⁹ aunque en todo caso la competencia a favor de un tipo normativo concreto, excluye al resto de normas de dicho ámbito de regulación, al crear a favor del primero una zona de inmunidad material;²⁰ en consecuencia implica, finalmente, "un deber de respeto recíproco entre dos normas", que se relacionan entre sí de forma indirecta, a través de la distribución que de las capacidades normativas realiza la Constitución.²¹

En clave histórica, el principio de competencia puede ser visto como el propósito de ir quitando terreno a la omnipotencia reguladora de la ley (y, por tanto, al papel predominante del parlamento central), pues cada vez que opera este principio: "significa que la

16 Díez-Picazo, L. M., "Competencia", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 1183.

17 Zagreblesky, *Manuale...*, p. 66.

18 El ejemplo típico puede ser la división de materias propia del Estado federal, como se analiza enseguida.

19 Como ejemplo puede mencionarse el caso de las leyes orgánicas en el ordenamiento español. Algunos autores, como J. A. Santamaría Pastor, sitúan al principio de especialidad procedimental separado del principio de competencia, *Fundamentos de derecho administrativo I*, Madrid, 1991, pp. 320-322, si bien parece más una variante de éste que un principio autónomo, como explica Díez-Picazo, "Competencia", *op. cit.*, p. 1185.

20 Cfr. Ruggeri, A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milán, 1977; Crisafulli, V., "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, pp. 775 y ss. Crisafulli señala que cuando una fuente tiene asignada la regulación de una determinada materia, no "prevalece" sobre las otras, sino que las "excluye" de tal regulación. La idea del ámbito competencial inmune, se toma de Santamaría Pastor, *op. cit.*, pp. 319-320.

21 Balaguer, *Fuentes del derecho*, Madrid, 1990, t. I, p. 150. No hay que olvidar que "el acotamiento de un ámbito de regulación o división competencial entre dos —o más— tipos de normas, ha de ser establecido por una tercera norma, esto es, por una norma secundaria o norma sobre la producción jurídica", Díez-Picazo, "Competencia", *op. cit.*, p. 1184.

Constitución ha reconocido fuentes más idóneas que la ley, respecto de ciertas materias: lo que es otra consecuencia de la pérdida del primer puesto, por la ley, en el sistema de las fuentes".²²

Para complementar lo anterior, se puede decir que el principio de competencia no sólo actúa respecto de dos ordenamientos diferenciados —como el federal y el local— sino también hacia dentro de cada uno de ellos. Tal es el caso de la reserva que la Constitución hace, de acuerdo con el principio de autonormación del parlamento,²³ para que el Congreso de la Unión regule, mediante una ley *sui generis*, su estructura y funcionamientos internos (artículo 70, párrafos 2 a 5).

III. LA ARTICULACIÓN DEL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Actualmente, se observan tantas variedades configurativas del federalismo, dentro de los Estados que lo han adoptado, que es difícil establecer pautas generales que lo identifiquen de manera unívoca. Quizá por esto se ha dicho que, en realidad, el federalismo es un concepto normativo y, en consecuencia, debe ser estudiado y entendido a la luz de las disposiciones particulares de cada orden constitucional.²⁴

Sobra decir que, como es relativamente común dentro de las constituciones que crean regímenes federales, en la Constitución mexicana se reconoce a todas las entidades federativas un estatuto jurídico común, sin hacer diferencias entre ellas;²⁵ lo cual no obsta para que luego cada entidad federativa pueda diseñar, a partir de los márgenes que marca la Constitución federal,²⁶ un marco más o menos amplio de actuación, según su propia Constitución local.²⁷

22 Zagrebelsky, *Manuale...*, p. 66; véase también, en el mismo sentido y más ampliamente, Crisafulli, Vezio, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padua, 1984, t. II, vol. 1, pp. 202-205.

23 A reserva de abundar en el tema en capítulos posteriores, véase Zagrebelsky, *Manuale...*, *cit.*, pp. 195 y ss., y Cano Bueso, Juan, "El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 40, 1984, pp. 85-99, entre otros.

24 Vogel, *op. cit.*, p. 614.

25 Como indica Vogel, "una Constitución federal tiene que garantizar que las estructuras políticas existentes en la Federación y Estados miembros sean homogéneas, y que también lo sean los Estados entre sí, con el fin de evitar antagonismos que pongan en grave peligro la seguridad interior", *op. cit.*, p. 627.

26 Véase artículo 116 de la Constitución mexicana; *cf.* también, por ejemplo, el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn.

27 García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, *cit.*, p. 233.

1. *Facultades explícitas y facultades implícitas*

La Constitución mexicana recoge la cláusula federal en sus artículos 73 y 124, aunque la forma federal del Estado se establece en el artículo 40.²⁸

En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar, es decir, se delimitan las materias que son competencia de las autoridades federales. Esta delimitación no es muy precisa, por cuanto la última fracción del artículo mencionado (la XXX) establece, igual que la Constitución norteamericana (artículo 1, sección VIII, párrafo 18), 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.²⁹

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";³⁰ 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.³¹

En Alemania el Tribunal Constitucional, a pesar de que en la Ley Fundamental de Bonn no hay una disposición semejante a la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución mexicana, ha reconocido la existencia de tres tipos de facultades implícitas:

- a) Las que derivan de una conexión material, con otra competencia: "estamos ante una conexión material cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser razonablemente regulada, sin al mismo tiempo normar otra materia

28 "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

29 Vease Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, 1976, pp. 360 y ss.

30 Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 116. El propio Tena Ramírez recuerda que solamente se puede otorgar una facultad implícita si se reúnen los siguientes requisitos: "1o. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2o. la relación de medio respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3o. el reconocimiento por el congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita", *ult. loc. cit.*

31 Schmill, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a. ed., México, 1977, p. 268.

no expresamente atribuida, esto es, cuando la invasión de ámbitos no conferidos es condición imprescindible para la regulación de una materia que sí corresponde expresamente a la Federación”³²

- b) Las que son anexas a competencias federales expresas (son un subtipo de las anteriores): se presume que existen “cuando una función determinada se halla tan inseparablemente unida a un ámbito conferido a la Federación o a los *Länder* que no sería razonable escindirlos”;³³
- c) Las que derivan de la naturaleza de las cosas, que se basan “en el principio jurídico no escrito de que hay determinados ámbitos materiales que por su propia naturaleza sólo pueden ser regulados por la Federación, puesto que constituyen asuntos privativos suyos, sustraídos *a priori* a cualquier competencia legislativa particular”.³⁴

Las facultades implícitas no se han usado con frecuencia en México porque siempre que se ha requerido hacer uso de una facultad federal que no estuviera claramente recogida en las distintas fracciones del artículo 73, se ha acudido a la reforma constitucional que con tanta proclividad se ha usado en el país.³⁵

El artículo 124 constitucional dispone que todas las facultades que no están expresamente³⁶ concedidas a los poderes federales, se encuentran “reservadas” a los Estados.³⁷ Se establece a favor de estos últimos una competencia residual, teóricamente muy amplia.

Tanto el artículo 73 como el 124, suponen normas atributivas de competencias —normas que confieren poderes o, más ampliamente, normas sobre la producción jurídica—³⁸ pero deben complementarse

32 BVerfGE 3, 407 (421) citado por Vogel, *op. cit.*, p. 644.

33 BVerfGE 8, 143 (149) citado por Vogel, *ult. loc. cit.*

34 BVerfGE 11, 89 (98 ss.) citado por Vogel, *idem*.

35 Cárdenas, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, 1996, p. 205; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 8a. ed., México, 1990, p. 251; Carbonell Sánchez, Miguel, “La eficacia de las normas constitucionales en México: notas para el estudio de una disfuncionalidad”, *Jueces para la democracia. Información y debate*, Madrid, núm. 25, marzo, 1996, p. 111.

36 El término “expresamente” no se encuentra, por cierto, en la Constitución de los Estados Unidos.

37 Carpizo, “Sistema federal...”, *cit.*, pp. 480 y ss.

38 Guastini, Riccardo, “In tema di norme sulla produzione giuridica”, *Analisi e diritto 1995. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Turín, 1995, pp. 303-314. Véase la trad. del italiano de Miguel Carbonell, en varios, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, nueva serie, año XXX, núm. 89, mayo-agosto, 1997, pp. 547-557.

con aquellas 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.³⁹

Así, por ejemplo, el artículo 24, en su segundo párrafo, establece que "El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna".⁴⁰

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 117.⁴¹ Son prohibiciones 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 —entendiendo que 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— es condición necesaria para la existencia y parámetro de validez de las normas que, con posterioridad, dicten las entidades federativas.

2. *Facultades coincidentes y concurrentes*

Excepcionalmente, la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica descrita, al establecer, en determinadas materias, una concurrencia entre las autoridades federales y las estatales —lo que se ha llamado por Zagrebelsky "paralelismo de las competencias"—⁴² son las llamadas facultades coincidentes⁴³ o concurrentes, que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados,⁴⁴ ya sea:

39 Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., p. 252-253.

40 Hay que recordar que, aunque no lo digan expresamente, los derechos fundamentales constituyen por sí mismo limitaciones de carácter material a las facultades de creación normativa del Estado. Sin embargo, con el ejemplo citado, me quiero referir solamente a aquellos casos en que la limitación es explícita y se enfoca a una forma de creación normativa en concreto (aunque la prohibición del artículo 24 no hay que entenderla como dirigida únicamente al Congreso de la Unión, si no a cualquier órgano de producción jurídica de acuerdo con lo dispuesto por el primer párrafo del mismo; aunque esto ya es otro tema).

41 Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., p. 253.

42 Zagrebelsky, *Manuale...*, p. 67.

43 Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, ult. loc. cit.

44 Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 121. Este fenómeno parece responder a la necesidad

- a) Que exista simultaneidad reguladora absoluta —esto es, que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia—, como es el caso del artículo 117 *in fine* que dispone que: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.
- b) Que tal simultaneidad sea sólo parcial, en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas.⁴⁵ Este es el caso de la salud, en la que la Federación puede legislar sobre “salubridad general” (artículo 73, fracción XVI) y los Estados sobre “salubridad local” y de las vías de comunicación (artículo 73, fracción XVII),⁴⁶ en el que la Federación legisla sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas sobre vías locales.
- c) Que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas, y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal.⁴⁷ Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) que la normación de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión, y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución. En la Constitución mexicana se pueden citar como ejemplos de este tipo los casos de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), educación (artículo 73, fracción XXV), asentamientos urbanos (artículo 73, fracción XXIX, inci-

de articular un federalismo más “cooperativo” que “dual”, y se ha impuesto también en los Estados Unidos; véase Laslovich, Michael J., “The american tradition: federalism in the United States”, en *Comparative federalism and Federation. Competing traditions and future directions*, Londres, 1993, p. 189.

45 Carpizo no las ubica dentro de las facultades coincidentes, sino que las denomina “coexistentes”, *ult. loc. cit.* Para mí no existe una diferencia sustancial, ni terminológicamente, ni de regulación constitucional diferenciada, que justifique una división en esos términos, aunque no dejo de reconocer que ambos pueden ser igualmente adecuados.

46 Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, p. 123. Carpizo, “Sistema federal mexicano”, *cit.*, p. 486.

47 Aparte de las consideraciones propias del sistema mexicano, en este caso, las leyes del Parlamento federal necesitan ser “generales”, pues solamente desde la dialéctica generalidad-singularidad pueden comprenderse los términos Legislación y Ejecución; véase Cabo, Carlos de, “Estado social de derecho y ley general”, *Jueces para la democracia. Información y debate*, Madrid, núm. 23, 1994, p. 39.

so c), protección al ambiente (artículo 73, fracción XXIX, inciso g) y en materia de culto religioso (artículo 130, último párrafo).

Todo el inciso anterior merece una consideración especial, pues en una de sus modalidades recoge el ejemplo más representativo del llamado "federalismo de ejecución", en el que los órganos centrales o federales retienen las facultades de creación normativa, a través del Poder Legislativo y los Estados miembros de la Federación que llevan a cabo la ejecución de esas normas a través, fundamentalmente, de la administración pública regional y local.⁴⁸

Tanto para el caso de los asentamientos urbanos, como en el de la protección al ambiente, la Constitución usa el término "concurrentia" para describir la articulación competencial entre Federación, Estados y municipios, lo cual justifica a mi entender que se hable de facultades "concurrentes" en la Constitución mexicana, a pesar del desacuerdo de algún sector importante de la doctrina.⁴⁹

Lo que es indudable es 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 quede en manos de un solo nivel gubernativo, sino que participen autoridades con competencias territoriales de distinto alcance; en consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales. Y un ámbito no meramente nominal sino efectivo. La determinación tanto del umbral en el que se ubica ese ámbito como de la efectividad del facultamiento federal a las entidades federativas y a los municipios, es imposible de hacer de forma general y *a priori*. Para su concreción se deben estudiar los casos concretos y, en el supuesto de que se observara que las disposiciones federales nulifican la concurrentia que ordena la Constitución, podrían ser anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En Alemania, respecto de los casos en los que la Federación debe dictar disposiciones marco —enunciados en el artículo 75 de la Ley Fundamental—, se entiende que tales disposiciones no deben ser autosuficientes, es decir, deben estar hechas en forma tal que precisen de ser desarrolladas por la legislación de los *Länder*;

⁴⁸ Cfr. artículos 83 a 91 de la Constitución alemana.

⁴⁹ Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, p. 255.

“al regular la correspondiente materia, el legislador federal debe dejar abiertas cuestiones de cierta trascendencia a la normación por los *Länder*”.⁵⁰

3. Posibles conflictos normativos entre el derecho federal y el local

Una cuestión interesante es cómo se deben de resolver los conflictos que se susciten entre el derecho federal y el local en los casos de las materias en que, como las enunciadas en el primer inciso arriba explicado, existe simultaneidad reguladora absoluta entre ambos ámbitos normativos o en aquellas otras en las que la legislación federal sirva de base para el desarrollo de normas locales.

En el primer caso, se puede estar frente a dos normas válidas, dictadas cada una en ejercicio de las respectivas facultades constitucionales de sus órganos creadores, y de distinto ámbito espacial de validez (una local y otra federal); es importante subrayar la validez de ambas normas, porque en el resto de conflictos normativos (o pseudo-conflictos como se verá más adelante) que se puedan presentar entre las normas federales y las estatales, no se vuelve a estar en presencia de dos normas válidas, sino de normas que han invadido su respectiva esfera material de normación y que, en consecuencia, son anulables por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No es este el caso de que ahora se trata, puesto que en el presente es la propia Constitución la que faculta tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales a legislar —sin ningún otro matiz o sin ninguno lo suficientemente clarificador— sobre determinada materia.

Se impone una aclaración de principio, y es que en cualquier Estado compuesto, al margen de la forma de descentralización y diferenciación de tareas y funciones que se haya hecho en cada caso concreto, no puede prescindirse de un sistema de solución de los conflictos entre normas de distinto ámbito de competencia —material u orgánico—; para decirlo con más claridad, con palabras de Francisco Rubio Llorente, “No hay teóricamente (es decir, por razones de teoría, pero también, claro está, en la práctica) un sistema de delimitación territorial de competencias que pueda prescindir, en una forma u otra, de una ‘cláusula de prevalencia’, ni es imaginable un

⁵⁰ Vogel, *op. cit.*, p. 643.

sistema de delimitación material de competencias que pueda funcionar en ausencia de una relación de rango".⁵¹

Dicho lo anterior, cabe constatar que las soluciones en el derecho comparado no son, ni con mucho, homogéneas. Así, por ejemplo, en la Constitución de Alemania, se dispone como regla general que: "El derecho federal prima sobre el derecho de los Länder" (artículo 31); más adelante, la misma Constitución matiza que "en el campo de la legislación concurrente, los Länder tienen competencia para legislar mientras y en la medida en que la Federación no haga uso de su competencia legislativa" (artículo 72.1).⁵² En España, la Constitución establece que, en aquellas materias que no hayan sido asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos autonómicos, en caso de conflicto entre el derecho estatal y el autonómico, prevalecerá aquel "en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas" (artículo 149.3).⁵³

En México, en el eventual supuesto de que se produjera un conflicto normativo entre el derecho federal y el local, en materias en que existe concurrencia o coincidencia absoluta, se debe imponer el derecho federal, dotado de un poder normativo "más intenso" que el de las entidades federativas,⁵⁴ aunque tal opinión no sea compartida por parte de la doctrina. Así por ejemplo, Tena Ramírez rechaza que el sistema alemán sea aplicable a México; sin embargo, el autor parece referirse al caso de que efectivamente exista una distribución de materias, sin explicar cuál es la solución en el caso de las facultades concurrentes absolutas, puesto que se limita a señalar que, en caso de conflicto, debe prevalecer la norma que esté de acuerdo con la Constitución, con lo cual no se resuelve el problema planteado. En términos parecidos a los de Tena, Jorge Carpizo sostiene que "En estos casos (que el propio Carpizo llama coincidentes y que define como aquellas materias en que 'tanto la federación como las entidades pueden realizar por disposición constitucional y que coexisten'), aunque el contenido de las normas fuera opuesto, no hay problema, pues la legislación federal no priva sobre la local, sino que coexisten

51 "Rango de ley, fuerza de ley y valor de ley" en su libro *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, 1993, p. 332. -

52 Cfr. las demás reglas sobre legislación exclusiva y concurrente en los artículos 70 y ss. de la misma Constitución. La explicación del artículo 31 en Vogel, *op. cit.*, pp. 631 y ss.

53 Parejo, Luciano, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981; Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2a. ed., Barcelona, 1989, pp. 281-282, entre otros.

54 El concepto de "mayor intensidad" se toma de Zagrebelsky, *Manuale...*, p. 67.

y se aplicará una u otra disposición según el ámbito de validez de la norma y según el tribunal que la vaya a aplicar".⁵⁵

En mi opinión, el punto de vista de Carpizo no resuelve el problema, puesto que de aceptarlo se podría llegar a que no se aplicara una ley local que regulara una materia concurrente (aún en el caso de que no existiera en esa materia regulación federal), si se hiciera valer en un juicio de que estuvieran conociendo tribunales federales o viceversa, que no se pudieran hacer valer disposiciones federales referentes a materias concurrentes en juicios locales. En la práctica, los ejemplos concretos podrían ser relativamente abundantes.

De hecho, la solución creo que debe ser ligeramente distinta a la propuesta por Carpizo; es decir, en estas materias, en tanto no exista un conflicto normativo (caso en el que, como ya se ha dicho, prevalece el derecho federal), todos los tribunales —de cualquier nivel y ámbito jurisdiccional— deben aplicar las normas que existan, sean federales o locales, puesto que todas ellas son válidas. Esto significa que, por lo menos, los tribunales locales aplicarán todas las normas en materias concurrentes, aunque las haya creado el Congreso de la Unión⁵⁶ y, además, que los tribunales federales deberán aplicar normas locales que traten sobre esas mismas materias, respetando siempre su ámbito territorial de validez (el de las normas, se entiende).

También, en los casos en que sea el Congreso de la Unión quien establezca las bases de una determinada materia y las desarrollen las entidades federativas, se debe imponer el derecho federal, aunque por razones distintas de las del caso anterior. Aquí ya no estaríamos frente a dos normas válidas, sino frente a una norma subordinada lógicamente a otra, pues la legislación federal actuaría como norma sobre la producción jurídica de la legislación local, al haber dejado la Constitución, libertad al legislador federal para configurar la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno.

Las contradicciones en materias exclusivas

Si quisiéramos sintetizar todo lo anterior, se podría decir que el sistema federal respecto de las fuentes del derecho, representa un

⁵⁵ Véase Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, 1991, p. 22, nota 45; *id.*, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., p. 256.

⁵⁶ En Alemania, los tribunales de los *Länder* aplican tanto el derecho federal como el regional, Vogel, *op. cit.*, p. 661.

deslinde competencial “material” entre Federación y Estados, creando una doble pirámide normativa, para usar la gráfica concepción gradualística kelseniana del ordenamiento: por un lado, la “pirámide federal” integrada por aquellas materias enumeradas en el artículo 73, incluyendo las facultades implícitas, y por otro, la “pirámide local” compuesta por el resto de materias no atribuidas constitucionalmente a la Federación.

Por encima de ambas pirámides se encuentra, obviamente, la Constitución federal⁵⁷ y entre ellas existen normalmente relaciones de “lateralidad”. El único punto constitucionalmente posible de unión o interferencia, son las mencionadas facultades coincidentes o concurrentes.

Si por cualquier razón, un sector de alguna de las dos pirámides invadiera a la otra, produciendo una aparente colisión normativa, se estaría frente a una inconstitucionalidad competencial (se entiende que esto no se aplica a los casos en que existe coincidencia o concurrencia material), no debiendo aplicarse el criterio de la norma superior (*lex superior derogat inferiori*)⁵⁸ o el de prioridad temporal (*lex posterior derogat priori*) como solución de la antinomia, sino el de competencia orgánica,⁵⁹ pues en tal caso alguna de las normas aparentemente colisionadas se habría dictado sin tener facultades constitucionales para ello.

En este supuesto, en realidad, ni siquiera puede producirse una “colisión” entre el derecho federal y el local, sino una simple exten-

57 Así lo reconoce expresamente el artículo 41 constitucional, párrafo primero, al decir que las constituciones locales “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. La supremacía de la Constitución con respecto al derecho federal y, en general, al resto del ordenamiento, se encuentra recogida en el artículo 133 constitucional.

58 Como recuerda Díez-Picazo, el principio de jerarquía sólo opera allí donde hay identidad de materia, “Competencia”, *op. cit.*, p. 1184. En Alemania, la regla de la prevalencia del derecho federal sobre el de los *Länder*, que prevé el artículo 31 de la Ley Fundamental de Bonn, solamente se aplica cuando el correspondiente derecho federal es válido; esto implica que el Tribunal Constitucional, en caso de conocer de un presunto conflicto relativo al caso que se explica, debe primero que nada examinar si “la regulación federal en cuestión ha sido aprobada en ejercicio de competencias atribuidas, y si materialmente es compatible con la Ley Fundamental”, Vogel, *op. cit.*, p. 633.

59 *Cfr.* además de lo expuesto en el apartado “La distribución de materias y el principio de competencia”, Franco, Amedeo, “I problemi della completezza dell’ordinamento”, en Modugno, Franco, *Appunti per una teoria generale del Diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Turín, 1994, p. 151. El autor apunta que el criterio de competencia necesita estar plasmado en un texto normativo, es decir, es un criterio positivo, no lógico. Véase también Zagrebelsky, *Manuale...*, pp. 48-48 y 66-67, entre otros. Para el caso de México, Carpió, “Sistema federal...”, *op. cit.*, pp. 502-504.

sión indebida, de una de las dos órbitas que tendría que ser reparada en su caso por el Poder Judicial federal, ya sea a través del juicio de amparo o a través del mecanismo de las controversias constitucionales del artículo 105, fracción I.

Hay que subrayar el hecho de que no se requiere que exista esa aparente colisión normativa, para que una norma que exceda su radio competencial sea inconstitucional, pues como recuerda Ignacio de Otto,⁶⁰ si la Constitución reserva a un determinado órgano, una materia basta para que exista una norma que invada tal competencia para que se produzca la inconstitucionalidad, sin que sea necesaria la existencia de la norma expedida por el órgano constitucionalmente competente, que produzca la colisión con aquella y con independencia del contenido de aquella,⁶¹ al revés de como sucede con el principio jerárquico que sí supone la existencia de dos o más normas encontradas, cada una de distinto rango.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha corroborado en su jurisprudencia algunos de los extremos anteriores. Tal es el caso de la siguiente tesis:

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS, NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.⁶²

4. *La participación de las entidades federativas en los procedimientos federales de creación normativa*

Al margen de la mayor cooperación o división de competencias que pueda existir entre las entidades federativas y la Federación, en

60 *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, p. 91.

61 Diez-Picazo, "Competencia", *op. cit.*, p. 1185.

62 *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, México, t. I, 1995, p. 185.

la mayor parte de Estados federales, aquellas intervienen en algunas etapas de la creación de normas federales.⁶³ Desde luego, intervienen de forma continua desde las cámaras de representación territorial, como el senado en México,⁶⁴ pero también se les otorgan ciertas facultades específicas que les permiten contribuir con los poderes federales en el proceso de cambio e innovación del orden jurídico nacional.

En México, las entidades federativas tienen intervención en el procedimiento legislativo federal y en el procedimiento de reforma constitucional. De acuerdo con el artículo 71 constitucional, "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: [...] III. A las legislaturas de los Estados". Según el artículo 120 de la propia Constitución, los gobernadores locales deben publicar y hacer cumplir las leyes federales. Iniciativa de ley y publicación de las leyes federales, son pues la facultad y la obligación, respectivamente, que tienen las entidades federativas —a través de su Congreso local y de su gobernador— en el procedimiento legislativo federal.

Por su parte, el artículo 135 dispone que para llevar a cabo una reforma de la Constitución se requiere, además de la aprobación de tres cuartas partes de los miembros del Congreso de la Unión, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.⁶⁵ Esta facultad puede en el futuro tener gran relevancia política, como se ha dicho más arriba, si el partido que cuente con mayoría en el Congreso

63 En general, es común en los estados federales un cierto grado de influencia recíproca entre la Federación y las entidades federativas, como recuerda Vogel, *op. cit.*, p. 636.

64 Cabe recordar que en México los senadores no son mandatarios directos de las entidades federativas, sino sus representantes, por lo cual no se encuentran sometidos a mandato imperativo alguno. Para el caso alemán, Vogel, *op. cit.*, p. 629.

65 La participación de las entidades federativas en el procedimiento de reforma constitucional es una característica específica del Estado federal; Lucas Verdú, *Curso...*, *cit.*, vol. II, p. 362, aunque en otros tipos de Estado, los entes regionales también participan en la reforma constitucional. Por ejemplo, en España, las comunidades autónomas tienen tres momentos para participar en ese procedimiento de creación normativa: a) pueden remitir a la mesa del Congreso de los Diputados, iniciativas de reforma constitucional para que pueda ser tomada en cuenta (artículos 166 y 87.2 de la Constitución española, y 126 y 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados); b) pueden provocar una convocatoria a referéndum, para la aprobación de una reforma, agrupando para tales efectos a una décima parte de los miembros del senado (porcentaje que equivale a poco más de la mitad de los senadores designados por las propias comunidades autónomas); c) pueden hacer valer los límites de la reforma constitucional, para forzar a realizar una reforma por la vía dificultada del artículo 168, si se considerara que con tal reforma se afecta el núcleo esencial de la autonomía, consagrado por el artículo 2 de la Constitución. Sobre todos estos extremos, *cf.* Trujillo, Gumerindo, "Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado", *Documentación administrativa*, Madrid, núms. 232-233, octubre de 1992-marzo de 1993, p. 113.

federal no gobierna también en la mayoría de las entidades federativas. De momento, tal situación no se ha producido, por lo que, en la práctica, las entidades federativas han tenido un papel más bien testimonial en los procedimientos de reforma constitucional, limitándose a cumplir con la formalidad exigida por el artículo 135, sin debatir mayormente las respectivas iniciativas de reformas —y sin presentar iniciativa alguna, desde luego—, ni agregarles cambio alguno a los textos aprobados por el Congreso de la Unión.

5. *El caso del Distrito Federal*

El caso del Distrito Federal es distinto al de las entidades federativas en cuanto al reparto competencial. Antes de 1993, todo lo relativo al Distrito Federal era competencia del Congreso de la Unión, en funciones de órgano legislativo local, pero a partir de ese año, la Constitución introdujo un órgano representativo propio para ese territorio, alterando el reparto de competencias hasta entonces vigente,⁶⁶ mismo que fue reformado de nuevo en 1996.⁶⁷

El artículo 122, base primera, fracción V enlista una serie de materias sobre las que puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el resto de materias, la competencia corresponde al Congreso de la Unión, pero no como órgano legislativo federal, que llevaría aparejado que sus facultades fueran las que enuncia el artículo 73 y ninguna otra, sino como órgano productor de legislación local con competencia abierta a cualquier materia⁶⁸ salvo, obviamente, las que corresponden a la Asamblea (artículo 122, inciso A, fracción I).

⁶⁶ Algunas cuestiones en torno a dicha reforma pueden verse en Cárdenas, Jaime F., "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", *Actualización jurídica*, México, 1994, pp. 21 y ss.; sobre la doble naturaleza del Congreso de la Unión como órgano federal y como órgano local véase Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 644.

⁶⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto.

⁶⁸ Al respecto, la Suprema Corte sostuvo, antes de las reformas de 1993 y 1996, la siguiente tesis: "CONGRESO DE LA UNIÓN. ÁMBITOS DE COMPETENCIA LEGISLATIVA DEL. Nuestra organización constitucional señala al Congreso de la Unión una doble competencia legislativa, que comprenden, por una parte, la normación general para todo el país y que es la propiamente federal, y por la otra, la relativa al Distrito y territorios federales, que es de índole local y se asemeja a la que corresponde a las legislaturas de los estados. Cumple al Congreso de la Unión respetar los límites de sus dos ámbitos, de manera que no podría ejercitar sus facultades de legislador local, invadiendo su propia esfera federal, ni viceversa, todo ello de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, que delimita la zona reservada a cada jurisdicción". *Semanario Judicial de la Federación*, 6a. época, vol. 80, p. 18.

IV. LA REALIDAD DEL SISTEMA FEDERAL

El federalismo, que sin duda es una forma de Estado difícil de mantener,⁶⁹ es una opción natural para un país como México, con unas enormes dimensiones geográficas, por no mencionar las múltiples realidades étnicas y culturales que conviven en su seno.⁷⁰ En este contexto, parece que cualquier alternativa distinta de la federal sería bastante ineficaz y peligrosa, aparte de las lógicas limitaciones de instrumentación práctica que ello supondría. No obstante ello, la realidad del sistema político niega cotidianamente los postulados federalistas.⁷¹

El federalismo no se ha podido lograr ni antes ni después de la Constitución de 1917. Venustiano Carranza, en su discurso del 1 de diciembre de 1916 a los diputados constituyentes, reconocía que:

ha sido hasta hoy una promesa vana, el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana [...] ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél [...] los Poderes del Centro se han ingerido en la administración interior de un Estado, cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se han dejado que en cada Entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.

El sistema federal se ha quebrado, específicamente en el periodo postrevolucionario mexicano, por dos razones principalmente: a) una estrictamente jurídica, que se ha operado a través de la reforma constitucional del artículo 73, que ha sido modificado en casi cuarenta ocasiones desde 1917,⁷² para engrosar paulatinamente las facultades del gobierno federal en demérito de los gobiernos locales, y b) otra de índole más bien económica: de nada sirve otorgar competencias a los Estados federados, si no se les dota a la vez de los medios económicos necesarios para desarrollar efectivamente tales atribuciones.

69 Madrazo, Jorge, "Federalismo y partidos políticos locales en México", *Reflexiones constitucionales*, México, 1995, p. 109; Vogel, *op. cit.*, p. 621.

70 Véase Garzón Valdés, Ernesto, "Pluralidad étnica y unidad nacional: Consideraciones ético-políticas sobre el caso de México", *Derecho, ética y política*, Madrid, 1991, pp. 911-942.

71 Carbonell, "La eficacia de las normas constitucionales en México...", *cit.*, p. 114.

72 Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, 1994, pp. 66 y 303-307 (las últimas páginas sobre las reformas al federalismo en general); Carpizo, "Las reformas constitucionales en México", *Estudios constitucionales*, *cit.*, p. 315.

En consecuencia, aunque a través del sistema "residual" de distribución de competencias a favor de los Estados, se podría decir que éstos cuentan con un radio de acción muy amplio, la Federación, y especialmente el Ejecutivo,⁷³ se ha reservado gran parte de los ingresos tributarios de la nación, distribuyéndolos posteriormente a los Estados a través de un fondo común de distribución o cobrándolos por ellos, vía convenios fiscales de coordinación.⁷⁴ Según Jorge Carpizo, la falta de recursos económicos de los estados y municipios es el problema más serio del federalismo mexicano.⁷⁵

Así pues, hasta tiempos bien recientes, el gobierno federal ha dispuesto del 85 por ciento del total de los recursos públicos, los Estados han administrado un 12 por ciento y a los municipios les ha tocado un "modestísimo" 3 por ciento.⁷⁶ Para 1995, los Estados y los municipios tuvieron deudas contraídas con bancos privados nacionales, por un equivalente al 48 por ciento del total de participaciones que percibieron durante el año,⁷⁷ lo cual obviamente les proporciona un estrecho margen de acción. De todo ello resulta una fuerte dependencia interna de tipo económico de las entidades locales respecto del poder central y la correspondiente asunción de éste, de las tareas que no realizan aquellas.⁷⁸

⁷³ Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 9a. ed., México, 1989, p. 26.

⁷⁴ Véase los artículos 26, párrafo tercero, 73, fracción XXIX en todos sus incisos, y 131 constitucionales, así como Gamás Torruco, J., "Hacia un nuevo federalismo", *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, 1995, pp. 90-91.

⁷⁵ Carpizo, "A manera de prólogo", en Cárdenas, *Una Constitución para la democracia*, cit., p. XXI. En general, Vogel escribe que "la regulación constitucional de la potestad financiera, de los presupuestos, del régimen fiscal y de la asignación de ingresos y gastos, constituye uno de los núcleos de todo orden federal, a la par que un indicador inequívoco de la distribución real del poder y de la influencia entre el Estado global y los Estados miembros", *op. cit.*, p. 665.

⁷⁶ Meyer, Lorenzo, "Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 13, septiembre-diciembre, 1992, p. 60; Cornelius, Wayne A. y Ann L., Craig, *Politics in Mexico: An introduction and overview*, San Diego, 1988, pp. 16 y ss.

⁷⁷ Merino Huerta, Mauricio, "El federalismo y los dineros", *Nexus*, núm. 210, México, junio, 1995, p. 16.

⁷⁸ "Hay dependencia interna porque en algunos Estados y regiones pobres y empobrecidas por ciertas políticas nacionales, es el poder central el que debe asegurar un mínimo bienestar [...] La dependencia es económica cuando la asignación de recursos y distribución de ingresos no asegura el ejercicio autónomo y coordinado —no subordinado— de las competencias locales", Frías, Pedro J., "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina. El proceso en algunos estados federales", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977, p. 261.

El sistema de organización de la judicatura tampoco a contribuido demasiado a la consolidación del federalismo, pues los órganos del Poder Judicial federal, en funciones de tribunales de supercasación a través del juicio de amparo directo, pueden revisar todas y cada una de las sentencias que dictan los tribunales locales de última instancia. El sistema de doble jurisdicción —federal y local— “no ha podido resistir a la fuerza centralizadora que ha caracterizado la tradición histórica del país”.⁷⁹

En su función de órgano encargado de dirimir las controversias entre los poderes constituidos, del mismo nivel —por ejemplo, Ejecutivo *vs.* Legislativo— o de distinto —por ejemplo, Legislativo federal *vs.* Legislativo local—, la Suprema Corte puede jugar un papel determinante para el correcto funcionamiento del sistema federal, y para una correcta acotación de las facultades de cada uno de los poderes públicos respectivos. Una reforma constitucional importante, en ese sentido, y que parece marchar justamente en la dirección mencionada, es la del 31 de diciembre de 1994, en la que se reformó el artículo 105 para detallar los supuestos de las “controversias constitucionales”.⁸⁰

Hasta ahora, el mecanismo de controversias constitucionales, que ya se encontraba en la Constitución antes de la reforma de 1994, “se ha aplicado muy rara vez en la práctica, ya que cuando se han presentado diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos estados, se han resuelto por medio de procedimientos y por órganos de carácter político”.⁸¹

Aparte de lo dicho, hay que mencionar que el sistema judicial ha contribuido también a deshomogeneizar —y, por lo tanto, a discriminar— a la población en la aplicación de la ley, puesto que: *a*) a nivel local se observan grandes diferencias entre una entidad federativa y otra con respecto a la calidad del servicio público de administración de justicia y, *b*) entre los poderes judiciales, de casi todas las entidades federativas, y el Poder Judicial Federal existen notables disparidades en cuanto a medios materiales y salarios de los funcionarios.⁸²

79 VV. AA., *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, 1994, p. 59. Sobre el caso de los Estados Unidos, Laslovich, Michael J., *op. cit.*, p. 199.

80 Véase Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, 1995, pp. 830-835, y Cárdenas, *Una constitución para la democracia*, *cit.*, pp. 209-210.

81 Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, 1994, p. 54.

82 VV. AA., *ibidem*.

Sumado a lo anterior, la Constitución prevé a favor del senado de la República la facultad para declarar la desaparición de los poderes dentro de un Estado y para nombrar un gobernador provisional, así como para solucionar las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.⁸³ En la realidad, esta facultad del senado ha desembocado en un uso bastante discrecional de la misma, y ha sido generalmente impulsada desde el Poder Ejecutivo.⁸⁴

V. POSIBILIDADES DE CAMBIO DEL FEDERALISMO MEXICANO

¿Cómo redimensionar el federalismo? Esa es una pregunta cuya respuesta, sin duda, requiere de un análisis multidisciplinario que enfoque el problema desde ópticas tan importantes como la económica, geográfica, política y jurídica. Pedro J. Frías ha señalado que en vista del nuevo papel del Poder Ejecutivo y su interacción con los entes locales, "se debe buscar la participación de los Estados particulares, en el seno mismo de la administración federal".⁸⁵ No se debe olvidar la importancia del presidencialismo dentro de la tradición política mexicana.⁸⁶

El fundamento de tal exigencia viene dado en virtud de que si el presidencialismo tiene como característica la nulificación o al menos el deterioro de los demás poderes, incluyendo significativamente al Legislativo, la función de la representación de los Estados federados en los órganos federales (que tradicionalmente se realiza en las cámaras altas, compuestas por la representación territorial, o sea el senado en el caso mexicano) no se produce de manera eficiente y con los resultados deseados, de modo que tal representación debe darse también en el seno del Poder Ejecutivo: "Las fórmulas de participación de los Estados particulares pueden variar entre la consulta y la voz y voto en las decisiones, pero como integrantes del órgano administrativo".⁸⁷

Para corregir la dependencia económica, el mismo autor propone tres pasos: a) "fortalecer la esfera de reserva de los tributos de pro-

⁸³ Artículo 76, fracciones V y VI; Carpizo, "Sistema federal...", *op. cit.*, pp. 509-515. Las razones por las que debe ser reformada dicha fracción en Cárdenas, *Una constitución para la democracia, cit.*, pp. 208-209.

⁸⁴ Carpizo, *El presidencialismo, cit.*, p. 198.

⁸⁵ Frías, Pedro J., *op. cit.*, p. 281.

⁸⁶ Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel, "Presidencialismo y creación legislativa", en varios, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, 1994, pp. 135-187.

⁸⁷ Frías, *idem*, p. 282.

pia recaudación”, b) “coparticipar en un sistema que asegure la homogénea calidad de los servicios, la automaticidad de la percepción y la justicia interregional” y c) “poner a cargo del tesoro nacional, mediante aportes obligatorios, las repercusiones negativas de la política nacional en los presupuestos de los Estados y los municipios”.⁸⁸

Diego Valadés ha señalado que, junto con los recursos, deben de transmitirse también las funciones,⁸⁹ corroborando la idea de la estrecha interdependencia entre ambas variables.

Una solución quizá más tradicional puede ser la de involucrar de forma más estrecha al senado con su papel de Cámara de representación territorial, es decir, convertir al senado en un factor de equilibrio político entre el Estado central y las entidades federativas, aumentando la presencia de estas últimas en aquél.

En concreto, puede ser interesante tomar como ejemplo el Reglamento de Senado español, en donde se ha creado una “Comisión General de las Comunidades Autónomas” (artículo 49.3),⁹⁰ que tiene amplias facultades en temas relacionados con las autonomías territoriales (artículo 56). Sobresale, entre otras, la posibilidad de que los presidentes de las distintas comunidades autónomas o alguno de los miembros de sus respectivos Consejos de Gobierno pueda intervenir en las sesiones de la citada Comisión (artículo 56 bis 2.2.); de hecho, la Comisión puede reunirse a petición de los Consejos de Gobierno de las Comunidades (artículo 56 bis 3).

El efecto potenciador que tendría el poder escuchar a los gobernadores de las entidades federativas o a los miembros de sus gabi-

⁸⁸ *Ibidem*; en Estados Unidos, donde los Estados también afrontan dificultades económicas, se ha propuesto un poco preciso retorno a los “primeros principios” del federalismo, para solucionar los déficit y las deudas de los mismos, Laslovich, *op. cit.*, pp. 195-196.

⁸⁹ “Prólogo”, en Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. XIV; en el mismo sentido Gamás Torruco, *op. cit.*, pp. 87 y 89. Aunque bastante acertado, este argumento no parece tener en cuenta que a quién pertenece el radio de acción más amplio en México —sin contar el ámbito tributario, obviamente— es a los Estados, no a la Federación (según la técnica de distribución de competencias de los artículos 73 y 124 constitucionales que ya se ha explicado), por lo que la meta a conseguir es la de homologar “atribución de competencias” con “disposición de recursos”, sin que para ello sea necesario, me parece, modificar el actual sistema de distribución competencial. Algunas propuestas de cambio al sistema constitucional de distribución de facultades legislativas en materia de impuestos, pueden verse en Mijangos Borja, Ma. de la Luz, “Federalismo fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 84, septiembre-diciembre, 1995, pp. 1075-1090.

⁹⁰ Para las comisiones “ordinarias” del senado mexicano, véase el artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

netes en el senado, donde se podrían debatir ante la opinión pública nacional, y no meramente local, temas de interés para la relación Estado-entidades federativas, podría contribuir a reforzar la presencia de éstas en el diseño de las políticas públicas nacionales, así como a mejorar el dialogo dentro del propio senado, que de esa forma recuperaría un poco la nula representatividad que hoy tiene las entidades federativas, en el órgano legislativo del Estado central.

Otras propuestas pasan por el mayor acercamiento al federalismo cooperativo,⁹¹ en sustitución del federalismo básicamente dual que existe en la actualidad, que en parte ya se ha ido adoptando en diversas reformas constitucionales, que han introducido un mayor número de materias concurrentes en el artículo 73,⁹² o por un federalismo no territorial que permita tomar en cuenta la diversidad étnica del país.⁹³

En cuanto al mejoramiento de la homogeneidad, entre las entidades federativas, y sobre todo como medida para mejorar el servicio de administración de justicia, sería bueno regular de forma unitaria ciertas materias claves en la convivencia ciudadana. Me refiero concretamente a la legislación civil y penal, y a sus respectivos complementos procesales. El tener en México 32 códigos civiles, 32 códigos penales y otros tantos códigos procesales, ha producido una maraña normativo-territorial en la que es muy difícil, sino imposible, orientarse. Ello provoca que en la práctica se presenten casos verdaderamente absurdos y difíciles de comprender, como, por ejemplo, el hecho de que una conducta sea considerada delictuosa en una entidad federativa, y no lo sea en la entidad vecina, con lo cual una misma conducta tiene efectos muy distintos, dependiendo, a veces, de una pequeña oscilación territorial de la persona que la lleva a cabo. Y los ejemplos pueden multiplicarse, no solamente en materia penal.

La unificación de los códigos mencionados no mermaría el federalismo, y la autonomía de los Estados si, por ejemplo, se encargara su aplicación a los órdenes jurisdiccionales locales. Lo que debe primar es la claridad de la legislación, que es un valor que en países como México, debe tenerse incluso más presente que en otros, pues cualquier complicación técnico-jurídica innecesaria, suele revertir en

91 Alberti Rovira, *op. cit.*, pp. 343 y ss.; Vogel, *op. cit.*, pp. 666-669.

92 Valencia Carmona, *Derecho constitucional...*, *cit.*, pp. 298-301.

93 Cárdenas, *Una Constitución para la democracia*, *cit.*, pp. 212 y ss., y Gamás Torruco, *op. cit.*, p. 87.

perjuicio de aquellos estratos sociales que menos acceso tienen a buenos servicios de asistencia jurídica; tales estratos, sobra decirlo, se identifican plenamente con la gente de menos recursos.

No hay que olvidar que, en su esencia, el federalismo supone un intento por racionalizar el poder, lo cual no significa llevar a cabo un reparto competencial sin más, sino, sobre todo, poner todas las estructuras del poder al servicio del ciudadano, a su alcance. Aunque parezca paradójico, el federalismo mexicano —y la gente, razón última de ser de las instituciones— saldría muy beneficiado con un proceso centralizador, como el que implica otorgar facultades a la Federación en las materias mencionadas.

Una vía muy importante de fortalecimiento y reconocimiento de la diversidad geográfico-política del país, complementando lo anterior, puede ser la de dotar de mayores medios y recursos a los municipios, que aunque se encuentran muy bien regulados teóricamente por el artículo 115 constitucional, no juegan un papel relevante dentro del entramado institucional del país, salvo algunas notables excepciones. Tal vez habría que replantear los términos en que opera en México el principio de subsidiariedad que debe existir en todo Estado federal; esto es, comprender debidamente que “aquellos que puedan acometer eficazmente las comunidades más pequeñas y subordinadas no debe ser tarea de la comunidad más amplia y supraordinada”.⁹⁴

A nivel político, la mayor autonomía de los Estados, con respecto al centro, pasa por una reforma electoral, semejante a la que se ha implementado para la Federación. La finalidad es crear un sistema de elecciones fiable, y que proporcione certidumbre en los resultados, de forma que se eviten los conflictos poselectorales que tantas intervenciones presidenciales ilegítimas demandaron en el periodo 1988-1994.⁹⁵

Si junto a lo anterior, se pudiera crear una red de partidos políticos locales, fuertemente representativos en algunos Estados (en forma parecida a como operan los partidos nacionalistas en España), se podría disminuir el intervencionismo centralista en las cuestiones políticas locales.⁹⁶ Jorge Madrazo coincide con la necesidad de crear

⁹⁴ Vogel, *op. cit.*, p. 623.

⁹⁵ Lujambio, *op. cit.*, pp. 48-49. Un paso importante en el sentido mencionado se ha dado, al menos formalmente, con la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996, especialmente por lo que respecta a los cambios introducidos en el artículo 116.

⁹⁶ Sobre la relación entre partidos políticos y federalismo, Friedrich, *op. cit.*, pp.

y fortalecer a los partidos políticos locales o regionales en México; dicho autor señala que los partidos políticos locales cuentan con ventajas relativas respecto de los partidos de alcance nacional, "por tener una mejor posibilidad para comprender los problemas del estado y del municipio, y tener en todos sentidos una más estrecha vinculación con los electores".⁹⁷

Estas son sólo algunas de las muchas propuestas que pueden hacerse sobre el tema, que por lo demás ha sido y sigue siendo objeto de constantes debates, tanto en sede doctrinal como en discursos y proclamas políticos.

Miguel CARBONELL SÁNCHEZ

394-395, donde se señala el paralelismo que existe en los países federales, entre la organización de los partidos y la organización gubernamental misma.

⁹⁷ Madrazo, Jorge, "Federalismo y partidos políticos locales en México", *Reflexiones constitucionales*, cit., p. 115.