



TLATEMOANI
Revista Académica de Investigación
Editada por Eumed.net
No. 23 – Diciembre 2016
España
ISSN: 19899300
revista.tlatemoani@uaslp.mx

Fecha de recepción: 30 de agosto de 2016
Fecha de aceptación: 15 de diciembre de 2016

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

José Guadalupe de la O Soto
jose.delao.soto@correo.cjf.gob.mx
Secretario del Segundo Tribunal Colegiado en
Materias Administrativa y Civil del Vigésimo
Segundo Circuito en Querétaro.

RESUMEN

El propósito de este trabajo es presentar un esquema que sirva para patentizar la importancia de redefinir el marco de un federalismo que redistribuya las competencias y las responsabilidades políticas, sociales y económicas del país que a lo largo de los años ha padecido o resentido el centralismo que excluye la descentralización y no nada más de palabra, ya que hemos sido un Estado formalmente federalista, pero materialmente centralista, de ahí que el reto principal del federalismo moderno es impulsar un modelo regional que favorezca el crecimiento de la economía y mejore los indicadores de desarrollo social.

PALABRAS CLAVE: problemas territoriales y de equilibrio de los poderes y órdenes de gobierno, federalismo cooperativo.

ABSTRACT

The purpose of this paper is not too deepened scheme serves to underline the importance of redefining the framework of federalism that redistributes powers and political, social and economic responsibilities of the country that over the years has suffered or resentful centralism which excludes decentralization and nothing more than word, since we have been formally federalist state, but materially centralist, hence the main challenge of modern federalism is to promote a regional development model that encourages economic growth and improve social development indicators.

KEY WORDS: territorial and balance of powers and orders of government problems, cooperative federalism.

PREÁMBULO

De estreno, cabe decir que hoy en día el reclamo generalizado es reivindicar la búsqueda de soluciones a los problemas territoriales y de equilibrio de los poderes y órdenes de gobierno, en diferentes contextos geopolíticos así como su dimensión e historia. Este tema se enmarca dentro de los aspectos que estudia la Teoría del Estado, específicamente: su organización territorial; sobre todo porque la mayoría de nuestros gobernantes y representantes, así como las plataformas electorales de todos los partidos nacionales coinciden en que se debe fortalecer el federalismo.¹

Fundamentalmente, como se resume de la última obra de Leonel Alejandro Armenta López,² un auténtico sistema federal debe desarrollarse en un Estado

¹ Valdés Rodríguez, M. (2015) *La Utopía del federalismo mexicano*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, pp. 1-3. En línea: <http://iapem.mx/Presentaciones/20150520La-Utopia-del%20Federalismo-Mexicano-MVR.pdf>

² De título: *Federalismo Cooperativo*, referencias a los sistemas federales democráticos y a los sistemas falsifederales antidemocráticos.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

democrático, pero éste sólo podría considerarse como tal cuando sus instituciones políticas y jurídicas se hayan previamente democratizado, es decir, que funcionen para beneficio de la sociedad. Por consiguiente, un sistema federal genuino, en esencia, conlleva un Estado democrático federal que propicie las mejores condiciones para la cooperación interinstitucional. Sin dejar de mencionar que hace referencias particulares a lo que el autor de la obra llama sistemas “falsifederales”, esto es, aquellos países que, aun siendo federales constitucionalmente, se comportan como regímenes políticos antidemocráticos, ya que su gobernación autocrática no está orientada hacia los problemas y las necesidades de la población.

El federalismo es una forma de organización estatal que tiene como distribución y relaciones entre los poderes que a manera de requisitos necesarios deben coexistir en el marco federal, estatal y local. Sin embargo, en últimas fechas en México, valgan algunos ejemplos de la retórica frente a la realidad: la reforma educativa, la estructura fiscal y presupuestal, la unificación del mando policial y la reforma electoral, sin dejar de lado a nuestro sistema judicial.

Siguiendo a Valdés Rodríguez, el origen del término federalismo como ideología, es la esencia de un movimiento a partir de la expresión latina *foedus* que significa tratado o pacto y se vincula con el término *fidere* que significa confiar, fidelidad, sinceridad, verdad... No es un término de categoría descriptiva, más bien de carácter normativo y se refiere a un sistema de gobierno, que combina elementos de gobierno común y autogobierno regional o local: su principal propósito es la perpetuación de la unión de las entidades integradas y la no centralización, simultáneamente.³

Inclusive, la esencia del Estado federal radica en la combinación equilibrada de unidad y autonomía, de participación y autogobierno, un particular tipo de relaciones entre los participantes del sistema político, la combinación de

³ Valdés Rodríguez, M., *Op. cit.*, pp. 1-3.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

autogobierno y gobierno compartido. Un poder legislativo bicameral, para separar las materias que afectan al conjunto en general o a las entidades en particular, con predominio de su igualdad.

Algunas características del Estado federal son:

1. Territorio como unidad, por la integración de los territorios de las entidades que lo conforman.
2. Población con los mismos derechos y obligaciones en todas las entidades integrantes.
3. El poder supremo es el Estado federal, con la participación reservada a los poderes locales en su jurisdicción y materias señaladas por la Constitución.
4. La unidad del Estado federal en lo internacional.
5. Poder Legislativo federal con dos cámaras, una de ellas para la representación de las entidades y competencia de asuntos federales.
6. El reparto proporcional de las rentas públicas conforme a las competencias de cada orden de gobierno.

Ahora, si existe un elemento fundamental de la estructura del Estado podemos reconocer al federalismo como elemento base que en consecuencia implica un modo de organización. Empero, encontramos otros elementos como democracia, estado de derecho, estado social, que en conjunto forman la base sobre la cual se construye la totalidad del edificio estatal.

Así nace el federalismo en los Estados contemporáneos como una decisión política fundamental, es decir, como una decisión del ente político principal en un Estado representado como poder constituyente. Lo más difundido es a partir de la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787. Aunque el federalista por excelencia: Madison, al definir la forma de Estado afirmó: “la Constitución propuesta no es estrictamente una Constitución nacional ni federal,

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

sino una combinación, un acomodamiento de ambas”.⁴ Entre otros ejemplos tempranos de Estados federales convertidos en modelos a seguir, podemos mencionar a Suiza desde 1848, y el *Reich Alemán*, después de la Constitución de *Bismarck* de 1871.⁵

De ahí que al margen de los antecedentes del federalismo en México, se puede mencionar que la decisión política fundamental que significa constituirse como un Estado federal, da la posibilidad a esos Estados antes independientes de participar de una manera equitativa y eficaz no sólo en la distribución de recursos públicos, sino en garantizar una serie de derechos básicos que se consideran intocables.

Al respecto, Jaime Cárdenas comenta que el federalismo da vida a la idea del origen contractualista del poder y de la sociedad. Las partes se unen para integrar un todo, tal como lo demuestra nuestra experiencia o la de Estados Unidos de Norte América. El Estado se concibe como una entidad integrada por unidades autónomas, lo que favorece la concepción de que las comunidades cuentan con derechos básicos que son intocables. El federalismo tiene entonces una fuerte dosis de legitimidad política por la oportunidad que tienen los miembros de participar, de decidir y de recibir beneficios de manera equitativa.⁶

Sobre la idea de federalismo es importante mencionar que nace en un principio como un reparto de competencias, quedando reservadas a los Estados aquellas que no sean exclusivas de la Federación. El federalismo moderno es un arreglo, aunque no sólo institucional, en donde existe un reparto vertical o territorial de competencias entre niveles de gobierno.⁷ Pero si se trata de dar un concepto de Estado federal, Armenta López señaló que es aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (central y local), que intervienen en la

⁴ Id.

⁵ Reinhold, Z. (1998), *Teoría General del Estado*, Porrúa-UNAM, México, p. 359.

⁶ Cárdenas Gracia, J. (2000), *Una constitución para la democracia*, México, IJ-UNAM, p. 194.

⁷ Cárdenas Gracia, J. (2005), “México a la luz de los modelos Federales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto, p. 481.

formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por una ley suprema que es la Constitución.⁸

Este concepto desde nuestro punto de vista señala de manera clara los elementos que conforman la idea de Estado federal como son la coexistencia de dos órdenes jurídicos, la existencia de la voluntad popular y la coordinación de éstos por una Constitución.

EL CASO ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Cualquier análisis del federalismo a nivel nacional tiene como marco de referencia obligado el federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica y su evolución. Por ello en este apartado se va a caracterizar en forma breve algunas de las etapas que se conocen en el mundo y que con mayor o menor acento se han desarrollado desde el diseño federal y descrito en la Constitución de Estados Unidos.

El federalismo estadounidense tiene su origen en el hecho de que entre 1607 y 1732 fueron establecidas trece colonias inglesas, bien distintas una de otra, en la costa atlántica del continente. Desde su fundación hasta el fin de la época colonial en 1776, cada colonia tenía su propio gobierno de acuerdo con su propia carta fundamental concedida por la Corona. La forma exacta de gobierno colonial variaba de colonia en colonia, y a veces, en distintas épocas históricas de la misma colonia. Normalmente el gobernador de la colonia era designado por la Corona, y los miembros de la legislatura eran elegidos por voto popular. Toda colonia dependía de la Corona, y no hubo vínculos oficiales permanentes entre las distintas colonias.⁹

En opinión de Andrés Oliveros González, lo que inició como una unión temporal de trece colonias contra el yugo del imperio británico se convirtió en una federación

⁸ Armenta López, L. A. (1996), *La forma federal del Estado*, IJ-UNAM, México, p. 37.

⁹ Barker, R. (1998). *El Federalismo en los Estados Unidos de América*, en Revista Jurídica del Perú, Enero-Marzo de 1998, año XLVIII, No. 14, p. 1.

permanente a partir de la Declaración de Independencia. El documento que limitaba las facultades de los Estados y de la Unión —los artículos de la Confederación— pronto se quedó corto. El federalismo planteado funcionó durante algunos años pero las necesidades económicas y políticas fueron aumentando y acomplejándose. Entonces se convocó a la Convención.¹⁰

Aquí cabe decir que la Constitución de Estados Unidos la percibieron como un experimento que serviría para determinar “la cuestión largamente debatida sobre si los hombres se pueden gobernar a sí mismos”. Veían la respuesta a lo anterior en términos de la sabiduría, la moderación y el auto-control que pudieran demostrar los líderes y el pueblo estadounidense. James Madison lo plantearía desde otro ángulo: el desafío fundamental para la habilidad política de los líderes “americanos” era unir “las mentes de hombres acostumbrados a pensar y actuar de forma diferente. El uso de la palabra “nacional” por el propio Madison sería cuestionado en la Cámara de Representantes en 1789, ya que el término había sido omitido deliberadamente de la Constitución Federal para evitar controversias.¹¹

Durante la Convención federal de los cincuenta y cinco delegados discutieron primeramente sobre la forma de gobierno. Madison y Hamilton, entre otros, eran partidarios de fortalecer la nación sin dejar dirección pues el asunto tendría una repercusión esencial en las otras discusiones. Al final se aprobaron varias de las mociones centralistas y se delimitaron adecuadamente las soberanías de los Estados y de la Federación. Para dirimir controversias entre éstos se creó la Carta Federal.¹²

La Constitución se aprobó en 1789, después de muchos debates entre los federalistas y los antifederalistas —que en realidad no lo eran, pero así se les

¹⁰ Oliveros González, A. (2010), “El origen histórico del federalismo norteamericano”, en *Revista Letras Jurídicas* Núm. 10, Primavera 210, ISSN 1870-2155, pp. 15 y 16.

¹¹ Flores Caballero, R. (1978) “El Sistema Federal en Estados Unidos: Niveles de Gobierno”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, pp. 20-21.

¹² *Ídem*.

llamó por sus deseos de centralizar el poder—. Madison, Hamilton y Jay jugaron un papel importantísimo en la popularidad de la Constitución mediante sus artículos que luego se llamarían The Federalist Papers. En ellos, el federalismo norteamericano nos llega de una manera clara y detallada. De estas aguas siguen bebiendo los constitucionalistas occidentales que quieren adoptar o perfeccionar el federalismo de sus países. Ahora bien, hay que tener cuidado a la hora de aplicar este documento a otras naciones, los resultados serán y han sido divergentes.¹³

Por ello, uno de los principales objetivos de la Convención constitucional de 1787 fue crear un gobierno central más fuerte, pero alejando la amenaza de un poder tiránico a través de una elaborada distribución del poder territorial. El resultado, tras muchos compromisos, fue la distribución del sistema federal del gobierno estadounidense. Paradójicamente, lo cierto es que el federalismo como figura política no se menciona en el texto constitucional, aunque como es obvio, sí estuvo presente en la mentalidad de los constituyentes durante la Convención constitucional.

La Constitución que entró en vigor en 1789 estableció el modelo básico del federalismo estadounidense. Inicialmente el federalismo limitaba claramente la autoridad de los órganos centrales sobre los estatales pero se vio aún más limitada con la introducción de la enmienda X,¹⁴ que promulgaba una cláusula residual a favor de los Estados. Desde entonces el Estado central ha ido incrementando su capacidad de acción política, gracias a las enmiendas introducidas y a la propia dinámica del sistema político. En un gobierno unitario como el de Francia, el Reino Unido, o Israel, el gobierno central tiene la última autoridad legal sobre los ciudadanos. En la práctica concede poderes específicos a los gobiernos descentralizados, pero puede salvaguardar para sí esos poderes.

¹³ *Ídem.*

¹⁴ Las enmiendas son agregados que se hacen a la Constitución, pueden ser propuestas por dos terceras partes de cada Cámara del Congreso, o por una Convención Nacional convocada por éste. La enmienda se vuelve parte de la Constitución después de ser ratificada por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados, o bien por convenciones celebradas en la misma proporción de éstos.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

En la práctica política, el reparto de funciones en un sistema federal es más difuso y los poderes con frecuencia se solapan entre las diferentes unidades gubernamentales. En el caso estadounidense no se puede hablar estrictamente de reparto de poder entre dos niveles de gobierno, sino entre múltiples niveles, no sólo por la relevancia tradicional de los poderes locales, sino también por la multitud de instituciones reguladoras con capacidad legislativa. Inevitablemente, el sistema genera conflictos derivados de la distribución de poderes entre los niveles de gobierno, por lo que los constituyentes conscientes de ello, atribuyeron al Tribunal Supremo la resolución de los conflictos de competencia.

Con la opinión de Bernard Schwartz, se puede decir que el federalismo en Norteamérica se caracteriza por los siguientes elementos: I) Se trata de una unión de un número de entidades comunes; II) La división entre los poderes legislativos del Gobierno central y los Estados componentes está presidida por el principio de que el primero es un gobierno Nacional con competencias taxativamente enumeradas, mientras que los segundos son gobiernos de competencias residuales; III) La competencia de cada uno de estos centros de gobierno se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todas las personas y propiedades que se encuentran dentro de sus límites territoriales; IV) Cada centro de Gobierno está provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial, para poder exigir el cumplimiento de las leyes, y V) La supremacía del Gobierno nacional, dentro de su esfera asignada, en caso de conflicto con el Gobierno de los Estados.¹⁵

Antes de hablar de modelos de federalismo, es menester traer a cuento lo que dijo Barker acerca del sistema federal de los Estados Unidos de América, que como cualquier sistema federal es complejo, pero los principios son claros. La Constitución delega determinadas facultades al gobierno nacional, dejando todas las demás facultades gubernamentales no prohibidas por la Constitución en manos de los distintos Estados de la Unión. En otras palabras, el gobierno

¹⁵ Schwartz, B. (1984) *El Federalismo norteamericano actual*, Madrid, Civitas, p 15.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

nacional o federal es gobierno de poderes limitados o enumerados, mientras que los gobiernos de los Estados tienen poderes generales. Este principio establecido implícitamente por la Constitución en su forma original, está confirmada por la décima enmienda, que dice: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados representativamente o al pueblo.”¹⁶

La Constitución referida también establece con precisión que el gobierno federal, cuando actúa dentro de sus poderes constitucionales, es supremo. El artículo VI, párrafo dos, dice: “Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ellas, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la suprema ley del país, y los jueces de todo Estado están obligados a observarlos a pesar de cualquier disposición que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.”¹⁷

En ese tenor, hablar de modelos de federalismo uno de ellos es el “federalismo dual” o *dual federalism*, que tuvo su origen en las ideas de Hamilton, trazadas en los artículos 39 y 46 de “El Federalista”,¹⁸ mismas que después se materializaron en la décima enmienda que estableció un ámbito reservado a la Unión frente a otro de los Estados miembros. Dicho de otra manera, la primera etapa que encontramos al estudiar el federalismo es “el modelo de federalismo dual” que se caracteriza como la relación en la que predomina la tensión y el conflicto entre el Estado central y los Estados particulares y se debilitan los vínculos de consenso y colaboración. Ambos centros de poder son soberanos e iguales “en sus esferas respectivas”, en consecuencia, se distinguen y distribuyen los poderes que cada uno debe realizar. Hay dos formas para llegar a ese cometido: se delegan poderes al Estado central y lo no delegado es reservado para los Estados particulares, sistema que usó Estados Unidos y Argentina; o a la inversa, quien se reserva los

¹⁶ Constitution of the United States of America, amend. X.

¹⁷ *Ibid.*, artículo VI, párrafo dos.

¹⁸ Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, México, FCE, 1974.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

poderes no delegados es el Estado central, siendo expresas las atribuciones que se le encomiendan a los Estados particulares, modelo seguido por Canadá.¹⁹

Sin embargo, en el federalismo norteamericano sobresale una nota especial que podríamos decir crea matices diferentes a otras formas federadas como la ejecución judicial, es decir, la ejecución de los principios del federalismo por el Poder Judicial, un Estado federal necesariamente es un estado de derecho, y así quedó demostrado que esa función, sobre todo en el caso *Hammer vs. Dagenhart* (1918), quedando de manera muy clara esta postura al señalar el Tribunal Supremo Federal, que no podía olvidarse que “los poderes no expresamente delegados al gobierno nacional” son reservados a los Estados y al pueblo.

La crisis económica de los Estados Unidos en los años de la “Gran Depresión” y las necesidades surgidas a finales de la segunda Guerra Mundial contribuyeron al abandono del federalismo dual en Norteamérica, y será a partir de la aplicación de las políticas del new deal que se da un giro a la forma de pensar en federalismo en ese país.

Así, el concepto de federalismo que predominaba era el de un "Federalismo doble", un sistema en el que el gobierno nacional y los Estados tenían responsabilidades totalmente separadas. De esta manera, la política exterior y la defensa nacional incumbían solamente al gobierno federal, mientras que las cuestiones de educación y derecho familiar eran exclusivamente responsabilidad de los Estados. El new deal como distinción artificial dio origen a la noción del "Federalismo cooperativo", un sistema en el que el gobierno nacional y los gobiernos estatales pueden cooperar a fin de abordar una amplia gama de problemas sociales y económicos.

En el “modelo de federalismo cooperativo” la distribución del poder y la autoridad entre el nivel nacional, provincial y local están mezclados, debiéndose su nombre

¹⁹ Bertrés, R. (2000), “Modelos de Federalismo e interpretación federal”, en *Revista de Temas Sociales Kairos*, Año 4 Nº 5,

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

a Grodzins Morton,²⁰ quien la describe con el ejemplo del funcionario de sanidad cuyas actividades y funciones lo hacen simultáneamente funcionario federal estatal del condado y también funcionario del ayuntamiento urbano. Lo nombra el Estado federal de acuerdo a las pautas de mérito que éste establece, su sueldo procede conjuntamente de recursos federales y estatales, el condado le proporciona el despacho y la ciudad más grande del condado solventa partes de sus gastos, como el mantenimiento del despacho. Su trabajo es inspeccionar los alimentos, aplicando normas así como leyes estatales.

Lo que nos da la pauta de que la autoridad se superpone, se comparte, no habiendo competencias exclusivas en materias importantes que correspondan a un solo nivel. No existe división nítida ni parcelamiento en los poderes, las responsabilidades están compartidas. Incluso la doctrina del federalismo cooperativo sostiene que todos los niveles del poder nacional, provincial y local, trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo funciones y el poder mismo.

En los Estados este tipo de federalismo gira en torno de la cooperación en la dirección de programas. Aquí prevalece la existencia y ayuda entre los poderes, la colaboración entre los distintos poderes como también la interdependencia, siendo los funcionarios de los distintos niveles “colegas” y no rivales, desapareciendo las connotaciones del federalismo dual de separación, independencia y rivalidad. El concepto de Federalismo dual es esencialmente jurídico y el de federalismo cooperativo es político y pragmático, que se encuentran en las relaciones de poder e influencia que ligan a unos poderes con otros. Este modelo permite incorporar al municipio como protagonista de la obra, la interpretación es funcional que destaca los mecanismos de diseño, financiación, administración y provisión de servicios públicos y proyectos compartidos.²¹

1er. Semestre, Universidad Nacional de San Luis, Argentina, p. 1.

²⁰ Libro *The American System. A new view of Government in the United States* –Chicago- Rans Mac Nally. 1996, citado por Raúl Eduardo Bertrés, *Op., cit.*

²¹ Bertrés, R., *op. cit.*, p. 1-3.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

Resaltando Bertrés que al federalismo dual corresponde la visión estática y al federalismo cooperativo la dinámica, completando el diseño de la visión dual, con la vivencia práctica de la vida. La objeción más fuerte que se le ha hecho es que en la cooperación de dos partes la más fuerte generalmente absorbe a la otra, en consecuencia, los Estados perderían iniciativa y en definitiva poder en beneficio del Estado federal, lo que nos llevaría a una concentración no querida, pero inevitable en los hechos.

El Federalismo cooperativo caracterizó las relaciones intergubernamentales durante la década de mil novecientos cincuenta, y parte de la siguiente década. Los instrumentos principales del federalismo cooperativo fueron las subvenciones federales, un sistema con el que el gobierno federal utiliza sus recursos financieros mayores y les da a los Estados recursos económicos, para que alcancen metas mutuamente acordadas. Un ejemplo de ello se puede considerar la construcción del sistema de carreteras interestatales en Estados Unidos durante los años cincuenta y sesenta que dio los mejores resultados. El gobierno federal suministró hasta el noventa por ciento del costo de construcción de las carreteras, proporcionó a los Estados asistencia técnica para construir las y, en general, estableció las normas para las mismas. Las carreteras en sí fueron construidas y mantenidas por los Estados.

Por último, no se soslaya que el propio Barker,²² ha pretendido examinar diversos aspectos del federalismo norteamericano que pueden servir como ejemplo de su contenido y funcionamiento: la regulación del comercio, el reparto de competencias judiciales, el manejo de las relaciones internacionales, la organización de los partidos políticos, entre otros fenómenos;²³ empero, en este trabajo lo de interés es destacar esos tópicos, aunque no todos, pero para examinar el federalismo mexicano.

²² Profesor de Derecho. Duquense University, Pittsburgh, Pensylvania, Estados Unidos de América.

EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

La Constitución otorga tres tipos básicos de poderes al Gobierno Federal, entiéndase al Congreso y no al poder ejecutivo: los poderes delegados también llamados poderes expresos o poderes enumerados, los poderes implícitos y los poderes concurrentes. Los poderes delegados se mencionan en la Constitución y los delega el Congreso, los poderes implícitos no se mencionan y por último los poderes concurrentes son aquellos que pueden ser ejercidos tanto por el gobierno central como por los Estados.

El artículo 73 de la Constitución enumera una larga lista de poderes delegados al Congreso. En materia política interior los más importantes han sido la capacidad impositiva y la autoridad para regular el comercio exterior. La capacidad impositiva ha sido determinante en la expansión histórica del Gobierno Federal, como es obvio derivado de la autoridad para imponer contribuciones fiscales. Pero el poder para regular el comercio exterior ha tenido también importantes efectos sobre el sistema político.

Numeral que también otorga al Congreso de la Unión importantes poderes delegados en asuntos militares y exteriores, al concederle autoridad para movilizar al ejército y para declarar la guerra. Sin embargo, el artículo 89, fracción X, constitucional, otorga al Presidente el poder principal para actuar en asuntos exteriores y dirigir la política internacional.

A más de lo anterior, por mencionar algunos, se distinguen esencialmente tres tipos de poderes delegados: los financieros en los que incluimos la capacidad impositiva, la crediticia, la emisión de moneda y la regulación de su valor. Los comerciales en los que incluimos la regulación del comercio exterior e interior importantes regulaciones empresariales, las infraestructuras de transporte y las patentes. Los militares en los que incluimos la declaración de la guerra, el sustento del ejército y la seguridad nacional. Y un último grupo sin definir, en el que incluiríamos las competencias en inmigración y en nacionalización, y todo aquello

²³ *Op. cit.*, p. 1.

que supone el funcionamiento del Congreso y la Presidencia como instituciones prácticas y visibles de los poderes del Gobierno Federal.

En referencia a los poderes implícitos, el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución, otorga al Congreso el derecho a hacer todas las leyes que sean necesarias y apropiadas para llevar a efecto las facultades anteriores y todas las demás que la Constitución confiere a los Poderes de la Unión.

Potestad necesaria y apropiada que ha sido utilizada para justificar el uso de un poder no citado o implícito, a través de la utilización legítima de un poder expreso, denominándose también cláusula elástica, al ser usada como fórmula de expansión de los poderes delegados constitucionalmente, por ejemplo, aunque la Constitución da el poder expreso al Congreso para movilizar al ejército, no dice cómo deberá ser llevado a cabo. De modo que el Congreso pudiera adoptar una variedad de métodos como en otros países de incluir sorteos, selección y el sistema de voluntariado; todos los que constitucionalmente pudieran ser justificados a través de la cláusula necesaria y apropiada.

No obstante haber adoptado México en su Constitución el sistema federal y seguir el modelo norteamericano de federalismo dual, el régimen posrevolucionario se distinguió por un excesivo centralismo, generando de esta forma una dependencia y subordinación de los Estados y Municipios al poder central.

La dominación de la Presidencia de la República frente a las regiones, se concretó a partir de cuatro líneas centrales a saber: 1) de carácter político, 2) mediante el uso del orden jurídico, 3) a través de la penetración de las agencias federales en el ámbito local, y 4) a través de controlar los recursos económicos.²⁴

Así, en nuestro país el hiperpresidencialismo que existió en épocas pasadas y que tuvo su apoyo en el partido oficial y el sistema corporativo fue avasallador generando una concentración desmedida de poder en el ámbito federal

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

contribuyendo de esta forma a una desfederalización por llamarla de algún modo. De tal suerte que aun contando con una regulación constitucional del principio federal, en la práctica su uso fue casi nulo y tal vez lo sigue siendo materialmente hablando.

EI FEDERALISMO YA COMO SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

En el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos la definición del federalismo. Un conjunto de artículos cimientan el esquema federalista en sus componentes indispensables. En este sentido, la Constitución acota ámbitos de competencia para los órdenes de gobierno; define campos de acción concurrentes; mecanismos para la resolución de problemas de competencia entre las entidades, el Gobierno Federal y las atribuciones de entidades como el entonces Distrito Federal.

La Ciudad de México, anteriormente conocida como Distrito Federal, oficialmente su nombre cambió el treinta de enero de dos mil dieciséis, al entrar en vigor el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación un día anterior.²⁵

De ahí que en la conformación federal de México, el Distrito Federal guardaba diferencias respecto del ámbito de competencias con otras entidades. Antiguamente se le había conferido cierta autonomía con la instauración de la Asamblea del Distrito Federal, pero aún existían atribuciones que dependían exclusivamente del Congreso de la Unión.

²⁴ Carbonell, José (2002), "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo", Federalismo y regionalismo, coord. José María Serna de la Garza, IJ-UNAM, México, p.28.

²⁵ El artículo 44 constitucional, dispone: "La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México."

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

Antepuesto, el artículo 40 de la Constitución define la forma de Estado. De acuerdo con la Constitución, México es republicano, democrático, representativo, laico y federalista. Como se ha mencionado por la doctrina, los cinco conceptos son ponderados con igualdad en el contenido del artículo constitucional. Es decir, el federalismo es tan importante como la democracia, la república o lo irreligioso en la determinación y conducción política del país. El artículo 115 traslada este sentido y esencia del párrafo anterior pero a nivel de los Estados.²⁶

Una característica que ha sido resaltada en la Constitución mexicana es que, a diferencia de otros países, no señala el objetivo social del pacto federal. Por ejemplo, en Alemania se establece el objetivo ideal de uniformidad en las condiciones de vida para los ciudadanos, mientras que en Canadá se aspira a la igualdad de oportunidades para todos.²⁷

De ahí que en los artículos 73 y 124 constitucionales, se presentan elementos adicionales del federalismo mexicano. Estos artículos son importantes porque definen competencias y distribuyen materias en la estructura federal entre órdenes de gobierno. Al estar ante un conjunto de unidades territoriales y un poder central es indispensable definir la distribución territorial del poder político y las atribuciones económicas de cada una de las partes integrantes. También es necesario establecer la articulación o coordinación entre estos poderes para evitar duplicidades, traslapes de funciones o vacíos de competencia. Los territorios locales en el esquema federalista son depositarios y generadores del ejercicio del poder político. Por tanto, deben ser acotados en su ámbito de materia. A su vez, el ámbito de materia debe quedar gobernado por una norma.

²⁶ “**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:...”

²⁷ Courchene, Thomas y Díaz Cayeros Alberto (2000). “Transferencias y la Naturaleza de la Federación Mexicana”, consultado en el libro Giugale M. Marcelo y Wedd B. Steven. *Achivemenst an Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson From México.* The World Bank. Whasisnton, D.C., May., que puede ser consultado en el documentos o trabajo titulado “Federalismo” en el año de dos mil nueve, a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en su carácter de órgano de apoyo técnico, institucional y no partidista, en cumplimiento de su función de aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados en materia de finanzas públicas, poniendo a su disposición ese documento que considera el tema del federalismo desde diferentes perspectivas. En el trabajo se retoman elementos teóricos, históricos y económicos para explicar el surgimiento de los esquemas federalistas. De la misma manera se explican los elementos específicos que en el presupuesto integran el gasto federalizado. El objetivo del documento es explicar el federalismo en México de una forma integral y contemporánea.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

En el esquema federalista, la coordinación constitucional entre órdenes de gobierno impide la incidencia de normas territoriales entre los ámbitos de materia de los Estados locales y de éstos con el Estado federal. Como la estructura federalista no es un esquema definitivo sino que se encuentra expuesto a la presión de la dinámica del cambio social, la Constitución prevé en el artículo 73 las facultades del Congreso de la Unión para modificar o crear las leyes acordes con las necesidades sociales. También en la Constitución se define la manera en que los Estados son partícipes de esa acción. De acuerdo con el artículo 71 del propio Pacto Federal, el derecho de iniciar leyes o decretos puede competir a las legislaturas de los Estados. El artículo 135 siguiente menciona que para llevar a cabo una reforma de la Constitución es una condición *sine qua non*, la aprobación de las legislaturas locales.

Dentro de los artículos que definen al federalismo se encuentran aquellos que otorgan atribuciones a los entes integrantes del mismo, pero también se encuentran artículos que definen y limitan competencias. El artículo 24 de la Ley Fundamental,²⁸ establece que el Congreso no puede dictar leyes que prohíban religión alguna o, por poner otro ejemplo, en los artículos 117 y 118 constitucionales se encuentran las prohibiciones explícitas a los Estados. El federalismo acota competencias y simultáneamente prevé concurrencias. La concurrencia es el hecho en que se generan invasiones en las esferas de competencias de gobiernos locales o federales. Es decir, ha dicho la doctrina que las concurrencias ocurren porque hay materias que no pueden ser asignadas en forma terminante. Ejemplo de esto, es la seguridad pública, educación, asentamientos urbanos, protección al ambiente, etcétera. Al existir concurrencias debe diseñarse ex profeso un mecanismo de previsión para la solución de los conflictos.

²⁸ “**Artículo 24.** Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.”

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

Este mecanismo es la resolución de controversias expresado en el artículo 105, fracción I, constitucional. En relación a las atribuciones constitucionales en materia fiscal se establecen en la Constitución, los elementos medulares para integrar un sistema presupuestal federal. Se definen las atribuciones federales, estatales y municipales en materia impositiva y se asientan elementos conceptuales importantes como las transferencias y las participaciones entre niveles de gobierno. Aunque algunas de las definiciones de los atributos pueden ser genéricas se encuentran sustentados a nivel constitucional. Existen opiniones relevantes en el sentido de que las atribuciones en la Constitución se decantan por el Gobierno Federal, haciendo poca mención a las entidades federativas. El artículo 124 de la Carta Magna, hace mención a las facultades que tendrán las entidades federativas pero por residualidad, es decir, una vez concedidas las facultades de la Federación.

Por su parte, el artículo 31 constitucional confiere un atributo referente a la obligación de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La Constitución otorga derechos impositivos con mayor claridad a la Federación y el Municipio. En el caso de la Federación, el artículo 73 establece que el Congreso de la Unión tiene la obligación de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y en la fracción XXIX especifica que éstas pueden ser sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, sobre los llamados especiales. En este artículo se menciona que los Estados participarán de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determine y menciona que las legislaturas locales establecerán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica.

En el caso de los Municipios, las atribuciones se encuentran en el artículo 115 constitucional. En este se menciona que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Por ejemplo, se menciona que percibirán contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. En el texto del mismo artículo se asienta el concepto de participación federal de la Federación a los Municipios las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

EL FEDERALISMO COOPERATIVO

Este modelo es considerado por la doctrina como la última etapa de la evolución del Federalismo contemporáneo, era necesario superar la rivalidad en las relaciones entre el poder central y los Estados. Así, es en los años sesenta cuando Grodzinis, estableció las bases del “federalismo cooperativo” utilizando un lenguaje culinario plasmando la imagen de distribución de poder y de la autoridad entre los niveles nacional o federal, para él la distribución de poderes y funciones en el sistema federal norteamericano no correspondería a la distribución que se encuentra en un pastel de tres niveles, sino a la que se encuentra en un pastel combinado *marble cake*, que se caracteriza por una mezcla de ingredientes que le dan al pastel diferente color. En el año de 1966, Morton Grodzinis publicó la que ha sido considerada la Biblia del “federalismo cooperativo”²⁹

Es importante resaltar las nuevas funciones que asume la administración pública hoy en día, que pasó de realizar hace un siglo las funciones de policía, soldado y

²⁹ Grodzinis, M. (1966) *The American System a New View of Government in the United States*, Chicago, Rand Mac Nally.

juez, a tomar en nuestros días una participación directa en la prestación de la mayoría de los servicios públicos. El modelo cooperativo se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la cooparticipación de todos los poderes.³⁰

Ante la exorbitante cantidad de funciones que viene a realizar el gobierno central, se hace necesario una participación decidida de los niveles de gobierno en el federalismo, para aprovechar de mejor manera las oportunidades que genera la planeación de estrategias por un lado y la ejecución de esos proyectos al poder que se encuentra más cercano del destinatario principal de dichos beneficios.

Cabe decir que el principio básico del federalismo cooperativo consiste en que los poderes, funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. Las competencias y funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes. La elaboración y ejecución de las políticas públicas son compartidas. El modelo cooperativo mantiene que el poder central y el estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos los poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales con el fin de alcanzar objetivos reales de consecuencias beneficiosas en los diversos ámbitos de poder o para el conjunto de la sociedad. Los funcionarios de los distintos niveles no trabajan entre sí como rivales sino como socios.³¹

Como su propia denominación sugiere, expresó el profesor español Sebastián Martín,³² el federalismo cooperativo implica una distribución territorial del poder basado en la colaboración permanente entre la Federación y los Estados

³⁰ *Op. cit.* Nota 3, p. 484.

³¹ *Idem.*

³² Profesor de historia del derecho de la Universidad de Sevilla. Como investigador se ha guiado la intención de historiar las relaciones de poder y el papel que en ellas desempeñó el derecho y el discurso de los juristas. Entre otros textos, es autor de "Criminalidad política y peligrosidad social en la España contemporánea" (2009), "El derecho político de la Segunda República" (2011) y "Los juristas en los orígenes de la dictadura" (2014).

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

federados. Su primera consecuencia es que prácticamente todas las competencias sean concurrentes. Con ello se opone al federalismo dual en el que las órbitas de la Federación y los Estados federados permanecen independientes, cada una circunscrita a su privativo ámbito competencial.³³

El federalismo cooperativo propicia el fortalecimiento del poder central, encargado de diseñar el marco legal de la ejecución de competencias. Ahora bien, este apoderamiento no responde a premisas centralistas, pues presupone una intensa participación de los Estados federados en el proceso legislativo a través de una segunda cámara de representación territorial. Consecuentes con el federalismo cooperativo propio del siglo XX -en el que abundan las competencias concurrentes al igual que el federalismo mexicano-, países como Alemania que se dieron una nueva Constitución después de la Segunda Guerra Mundial, pudieron encajar en su Constitución diferentes tipos de leyes por virtud de las cuales le dan tratamiento a las competencias concurrentes.³⁴

Si la Federación acapara buena parte de facultades legislativas, los Estados miembros asumen la ejecución de las competencias, algo que se traduce en un adelgazamiento considerable de la administración central en sus respectivos territorios. Y cuando está presente en esta fase ejecutiva suele ser a través de órganos sectoriales, donde participan representantes de ambos centros de poder, el gobierno central y el de los gobiernos federados.

De esta forma la distribución de poder entre dichos ámbitos tiene un objetivo fundamental, generar los instrumentos y mecanismos de coordinación para lograr optimizar esos recursos. De modo que el federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder, que encarna en el plano concreto en

³³ Martín S. (2012) “¿Qué es el federalismo cooperativo?”, El Diario.Es, Agenda pública, España, 23 de noviembre de 2012. En línea: <http://eldiario.es>. Sobre el tema también dijo que por esas fechas el Alcalde de Sevilla y Presidente de los populares andaluces instaba al presidente socialista de la Junta de Andalucía, a que abandonase el discurso del federalismo cooperativo, porque a su juicio, este modelo de Estado aboca al federalismo asimétrico -a que unos sean más que otros-, lo cual en última instancia conduciría al separatismo -a romper a España-. Otra cuestión diferente de orden valorativo más que técnico y conceptual es la de la conveniencia para España de este modelo de Estado.

³⁴ Valls Hernández, S.A. (2011), “El federalismo mexicano en su tránsito al siglo XXI”, en Organización Editorial Mexicana, 7 de abril de 2011, México.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

instrumentos y mecanismos de cooperación y coordinación.³⁵ Sin que se pueda negar que en su acepción primigenia el federalismo ha significado colaboración y coordinación, lo que se pretende en esta nueva forma de ver el federalismo es integrar en un mismo mecanismo de gobierno a estos dos entes que históricamente estuvieron separados. Y comprender que tanto el gobierno federal como los estatales son elementos necesarios y complementarios, ya que sus funciones están encaminadas a lograr objetivos de interés general de la Federación.

En esta dirección están caminando actualmente los regímenes federales en los Estados Unidos de Norteamérica, Suiza, Alemania y Austria, que de un federalismo de distribución vertical rígida de poder que predominó en el pasado, se ha venido sustituyendo por un federalismo flexible y de colaboración entre las instancias federal, local y municipal.³⁶

EL FEDERALISMO COOPERATIVO EN MÉXICO

En nuestro país es innegable que el tema del Federalismo ha sido uno de los más importantes y discutidos en los últimos años, y la discusión se ha centrado sobre la necesidad de implantar un nuevo federalismo o lograr que el ya existente sea uno de colaboración o cooperación.

La constante de los últimos gobernantes se ha manifestado en el tema de la reforma del Estado, en particular sobre el federalismo, verbigracia, el Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000, al decir que en la doctrina mexicana se concuerda en que las modernas relaciones intergubernamentales tiene que montarse en un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios, en diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, que introduzca nuevas formas de relación entre el gobierno federal y el de los Estados.³⁷

³⁵ Valencia Carmona, S. (2003), "En torno al Federalismo mexicano" Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos, coord. Hernández, Antonio María, IJ-UNAM, México, p. 375

³⁶ Alberti Rovira, E. (1998) *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 343.

³⁷ *Op. cit.*, p.376.

También el gobierno de la transición (2000-2006), impulsó de manera directa la modificación de las bases para dar a la República un federalismo más acorde a los nuevos tiempos; al respecto el expresidente Vicente Fox refirió en su mensaje al Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, que la solución de los graves problemas nacionales – como son la pobreza, la inseguridad pública, el acceso limitado a los servicios educativos y de salud, la carencia de infraestructura básica y el deterioro ambiental- se vuelve más efectiva cuando las tareas se distribuyen en forma coordinada y equitativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. Para ello debe reconocerse que la descentralización y la transferencia de recursos no son elementos suficientes, porque ninguna región o localidad puede bastarse por sí misma.³⁸

Por lo que se debe consolidar y ampliar los canales para la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno, y garantizar que la soberanía de los Estados y la autonomía municipal se verifiquen plenamente en los hechos. Estos son sin duda elementos que fortalecerán la pluralidad y vigorizar nuestra vida democrática.³⁹ En esos términos, tocante al Programa para un Auténtico Federalismo expresó el entonces Secretario de Gobernación Santiago Creel, que el Programa procuraba que la Federación, los Estados y los Municipios tuvieran las herramientas necesarias para cooperar de manera efectiva y coordinadamente en sus acciones, pues la consolidación de gobernabilidad democrática no es tarea exclusiva de un orden de gobierno.⁴⁰

De ahí que el federalismo, siguió diciendo Creel Miranda, se constituye en una forma de organización del gobierno ideal para otorgar coherencia a las políticas nacionales, promover la coordinación de las acciones de los tres ámbitos de gobierno y abrir espacios de consenso entre gobierno y sociedad. Al mismo tiempo, al promover los acuerdos y la cooperación intergubernamentales en el

³⁸ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Véase en el documento emitido por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas de la agenda nacional", en *Federalismo* (Actualización: 26 de mayo de 2006), en www.diputados.gob.mx/cesop/; **así también** en la parte considerativa del Acuerdo por el que se dan a conocer los Criterios de Distribución de Recursos del Programa de Mujeres Campesinas a las Entidades Federativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de dos mil cinco.

³⁹ *Idem.*

auténtico federalismo, la autonomía municipal y la soberanía estatal adquieren un carácter efectivo.

En este orden de ideas, José Francisco Ruiz Massieu vislumbró en esa época, el cambio de rumbo al mencionar que México en los tres lustros, se estaba encaminando hacia un federalismo cooperativo, para pasar de aquel que ponía el acento en el reparto de competencias a uno que enfatizara el uso coordinado de facultades. Al efecto, aunque con excepciones, se han utilizado la celebración de convenios que permitan ese uso coordinado, la definición conjunta de programas y las transferencias de recursos federales a los Estados y Municipios, en lugar de efectuar reformas a la Constitución General para hacer una redistribución descentralizada de competencias.⁴¹

Ya lo decía un candidato presidencial en las pasadas elecciones de dos mil doce, sin importar quién, que muchos atribuyen el fracaso del federalismo a la adopción de un modelo inadecuado para México y, para otros, los fallos son productos de los malos arreglos entre actores e instituciones políticas. Lo cierto es que este federalismo disfuncional es consecuencia de la combinación de factores estructurales y de una clase política acostumbrada a privilegios políticos y económicos.

Ante ese diagnóstico, es evidente que el país necesitaba urgentemente realizar reformas que reasignaran nuevas competencias federales y erradicaran atribuciones de facto a los actores políticos, principalmente para evitar los excesos de los gobernadores. Además, se requería y requiere todavía un nuevo federalismo fiscal que obligara a las entidades federativas y locales a recaudar impuestos y no depender de las participaciones (Ramo 28) y las aportaciones (Ramo 33) que les trasfiere la Federación. El incumplimiento del equilibrio entre recaudación y asignación del gasto hace inoperante la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales.

⁴⁰ *Ídem.*

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

Inclusive, se debía avanzar hacia una nueva etapa de las relaciones intergubernamentales, sobre todo revisar el artículo 115 de la Constitución Federal, para establecer un nuevo mecanismo de coordinación en aquellas materias en que los Municipios están estructuralmente incapacitados para dar respuestas eficaces, como es el caso de la seguridad ciudadana y la administración del agua, entre otras; cuestiones todas que a ciencia cierta todavía aquejan al Gobierno mexicano.

Ahora, si en nuestro país se pretende incursionar en esta nueva etapa de federalismo, es menester tener presente algunos aspectos importantes que propenden a la descentralización decidida y arbitrada desde el centro, cuyos referentes normativos se encuentran en los artículos 4º, párrafo cuarto, 73, fracciones XXV, XXIX, XXIX-C y XXIX-G y 116, fracciones VI y VII, también de nuestra Carta Magna, y que son relativos, el primero de ellos a que toda persona tiene derecho a la protección de la salud; por tanto, la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la propia Constitución.

Luego, se cuentan con las facultades del Congreso de la Unión, para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de la propia Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los

⁴¹ Ruiz Massieu, J. F. (1993) *Cuestiones de derecho político*, México, UNAM, p.13.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

Dicho parlamento general también tiene facultades para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de esas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Incluso tiene imperio para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional; así como para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Paralelamente, debe decirse que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, en donde las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Además, la Federación y los Estados podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, aunado a que los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

NUEVO FEDERALISMO EN MATERIA PENAL

Desde hace poco más de dos años se venía diciendo que para el dos mil dieciocho vamos a decirle adiós a los Ministerios Públicos de la Federación, porque van a llegar los Fiscales Federales, mientras tanto, hay múltiple trabajo en la Procuraduría General de la República, para atender la problemática que corresponde y seguir pavimentando el camino hacia la Fiscalía General de la República, que se planteó en la iniciativa de reformas y adiciones en materia de seguridad pública y de justicia penal enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara Alta.

En la propuesta presidencial se planteó que el sistema de competencias vigente tanto para la legislación de los delitos como en sí para la investigación y persecución, es insuficiente con lo que se cuenta actualmente para cambiar la delincuencia y reducir la impunidad dejando claro que dicho “sistema estricto de competencias” dificulta muchas veces la persecución de los mismos.

Y mencionó un tercer problema: la regularización de los delitos “es deficiente, inexistente en algunos casos” y también genera dificultades en la persecución de los mismos. Ante ello, la iniciativa del Ejecutivo propuso un nuevo federalismo en materia penal, un “federalismo cooperativo”, por el cual, de mejor manera, se establezcan competencias específicas para cada orden de gobierno.

Este nuevo federalismo se traduce en un sistema de distribución de competencias distinto, primero, en materia penal se establece que el Congreso tendrá competencia para legislar delitos contra la Federación y una delegación abierta para definir qué delitos deben ser regulados en las leyes generales. No se trata de todos los delitos. Segundo, en cuanto a investigar, perseguir y sancionar los delitos, también se planteó otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir una Ley general de competencias que distribuya las mismas y establezca supuestos claros y definidos de actuación, menos rígidos para atender de mejor manera la función de investigación.

Así que acorde a la distribución tradicional de competencias establecidas en el artículo 124 constitucional, se entiende que las entidades federativas tienen reservadas todas las facultades que no estén concebidas en los servidores públicos. La Constitución del 17 partía de un claro esquema de federalismo en materia penal, las entidades federativas tienen la atribución de determinar qué conductas deben ser sancionadas y qué pena deben establecer para cada una, cuyo esquema tiene la ventaja de aprender la propia dinámica y realidad social de cada Estado. Así pues, cada Estado tiene su propio código penal, mientras que el Congreso de la Unión estaba facultado para determinar, como se dijo, los delitos que atenten contra la Federación y por ende determinar qué delitos son federales, su sanción y lo relativo a la investigación y su castigo.

Dicho de otra manera, en el dos mil dieciocho la Procuraduría General de la República (PGR) se transformará en Fiscalía General de la República, a fin de que la justicia deje de ser tarea de una dependencia de gobierno y se convierta en

facultad de un órgano autónomo, de acusación y de la investigación del delito. Esto significa que el nuevo órgano, según afirmaron legisladores en su momento, ya no representará los intereses de la Federación porque ahora deberá representar a la sociedad y procurar justicia sin injerencia de otros poderes u órganos y libre de influencias políticas.

Respecto de lo cual, el diez de octubre de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia política-electoral y con ello diversas modificaciones a la Constitución Federal,⁴² entre estas la transformación de la Procuraduría General de la República, como se establece en el artículo 102. Con esta disposición constitucional,⁴³ que ahora dice en su primero párrafo que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, como órgano público autónomo, dotado de personalidad y de patrimonio propios, con lo cual desaparecerá la actual PGR.

Por otra parte, sin embargo, en años recientes el artículo 73 constitucional ha sido objeto de muchas modificaciones y el constituyente en diversas reformas ha reconocido que hay conductas que deben ser reguladas en forma homogénea en todo el país, así como sus sanciones. Así se ha facultado al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de secuestro, trata y delitos electorales. Más a pesar de sus avances, es evidente que lo anterior no es evidente para atender a nivel nacional conductas o fenómenos criminales que afectan de manera superlativa a la sociedad.

⁴² Decreto que en su transitorio Décimo Sexto señala: "Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; **102, Apartado A**; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**"

⁴³ "102... A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio...", que contiene la última reforma a este artículo publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

Otro recordatorio de aquel entonces por Benitez Tiburcio,⁴⁴ fue que el Estado mexicano a través de la suscripción de diversos tratados internacionales, ha contraído la obligación de sancionar penalmente determinadas conductas como la desaparición forzada y la tortura; tema en el cual no todas las entidades federativas han efectuado tal tipificación y en los casos en que lo han hecho, los tipos penales han sido criticados por no ajustarse a los estándares internacionales. Consideró además que la desaparición forzada y la tortura, como ejemplos claros del tipo de conductas que requieren de una homologación, además de insistir en la necesidad de contar con reglas claras de distribución de competencias para perseguir y sancionar los delitos. Sin embargo, admitió que la solución a los problemas de tortura y desaparición forzada de personas no se reduce a una redefinición en la distribución de competencias. Igualmente, aclaró, que el combate y discusión de las conductas, por ejemplo de los delitos mencionados, debe también pasar por la elaboración e instrumentación de políticas públicas tanto a nivel federal como estatal. Y en eso vamos en México.

CONCLUSIONES

Primera. Si en nuestro país se pretende incursionar en esta nueva etapa de federalismo, es menester tener presente algunos aspectos importantes, entre los cuales destaca el contenido del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente y que contiene hasta la última reforma de interés para este ensayo publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, referido a que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, lo que quiere decir, que adopta la fórmula clásica del federalismo dual, mismo que ha sido retocado en varias ocasiones para otorgarle al federalismo mexicano matices peculiares.

Segunda. Que coexisten dos tendencias distributivas distintas: una que se basa en el diseño ortodoxo del federalismo dual, y la otra que propende a la

⁴⁴ Benítez Tiburcio, M. (2005). "Desaparición Forzada en Federalismo Cooperativo, nuevo sistema de competencias para

descentralización decidida y arbitrada desde el centro, cuyos referentes normativos se encuentran en los artículos 4º, párrafo cuarto, 73, fracciones XXV, XXIX, XXIX-C y XXIX-G y 116, fracciones VI y VII, también de nuestra Carta Magna, aunado a la lectura ultrafederalista del artículo 120 siguiente, todos constituyen un bloque muy importante de disposiciones que relativizan el sistema federado en México.

Tercera. Si partimos del principio de que el federalismo es un medio y no un fin, el federalismo mexicano ha de ser entendido como parte del proceso político en el que se integra; en realidad, la historia de México es la historia, y de las interacciones políticas que se han producido entre el poder central y el poder local. Del mismo modo que una parte importante de la historia del federalismo, es la historia de la nación mexicana.

Cuarta. Que el federalismo como forma de gobierno ha resultado eficaz, especialmente en la búsqueda del equilibrio político entre las fuerzas de la unidad y la diversidad. No en vano, el federalismo es parte esencial del sistema de frenos y contrapesos que idearon los constituyentes, en el que la distribución territorial de poder permite que unos poderes influyan en otros y al mismo tiempo se limitan. Pero, además, ha sido un medio adecuado de reclutamiento político que ha permitido racionalizar la carrera política de los hombres públicos, a través de su paso por los distintos niveles de gobierno.

Quinta. Hay quien podría decir que “el gobierno en México es caótico”. No puede decirse que exista sólo un gobierno central con poder sobre todos los aspectos de la vida, ni que este consista en un gobierno nacional y treinta y dos gobiernos estatales, con el poder político y legal dividido entre ellos, aunque estos sean la literalidad de la Constitución. En realidad hay numerosos gobiernos: nacionales, estatales, municipales, de las sindicaturas y un número de gobiernos con propósitos especiales, como las zonas escolares locales, las autoridades de transporte, etcétera, si a estos últimos se les puede llamar o considerar como pequeños gobiernos.

legislar delitos”, en El Sol de México, por Nidia Marín con fecha 9 de marzo de 2015. La Prensa, México.

Sexta. Por último, el federalismo debe ser o suponer un intento para racionalizar el poder, lo que no sólo significa un reparto de competencias entre el poder central y los estatales, sino particularmente luchar porque las estructuras del poder estén al servicio y alcance del ciudadano.

REFERENCIAS

Armenta López, Leonel Alejandro (1996). *La forma federal del Estado*, México, IJ-UNAM.

Federalismo Cooperativo, referencias a los sistemas federales democráticos y a los sistemas falsifederales antidemocráticos. (2016). México, Porrúa.

Alberti Rovira, Enoch (1998). *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Barker, Roberts (1998). *El Federalismo en los Estados Unidos de América.* Revista Jurídica del Perú, Enero-Marzo del referido año, año XLVIII, No. 14.

Benítez Tiburzio, María (2015). *Desaparición Forzada en Federalismo Cooperativo, nuevo sistema de competencias para legislar delitos*, artículo publicado por Nidia Marín, El Sol de México 9 de marzo del referido año. México. La Prensa.

Bertrés, Raúl Eduardo. (2000). Modelos de Federalismo e interpretación federal en Revista de Temas Sociales Kairos, Año 4 N° 5, 1er. Semestre del referido año, Universidad Nacional de San Luis, Argentina

Cárdenas Gracia, Jaime F. (2000). *Una constitución para la democracia*, México, IJ-UNAM.

_____ (2005). “México a la luz de los modelos Federales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto del referido año.

Carbonell, José (2002). “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo”, *Federalismo y regionalismo*, coord. José María Serna de la Garza, México, IJ-UNAM.

Courchene, Thomas y Díaz Cayeros Alberto (2000). “Transferencias y la Naturaleza de la Federación Mexicana”, consultado en el libro Giugale M. Marcelo y Wedd B. Steven. *Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson From México*. The World Bank. Washington, D.C., May.

Flores Caballero, Romeo (1978) “El Sistema Federal en Estados Unidos: Niveles de Gobierno”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México.

Grodzins, Morton (1966). *The American System a New View of Government in the United States*, Chicago, Rand Mac Nally.

Hamilton, Madison y Jay (1974). *El federalista*, México, FCE.

Oliveros González, Andrés, (2010), *El origen histórico del federalismo norteamericano*, Letras Jurídicas Núm. 10, Primavera 210, ISSN 1870-2155.

Reinhold, Zippelius (1998). *Teoría General del Estado*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México.

Ruiz Massieu, José Francisco (1993). *Cuestiones de derecho político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO: LO COOPERATIVO NO ES ALGO CENTRAL

Schwartz, Bernard (1984). *El Federalismo norteamericano actual*, Madrid, Civitas.

Martín Sebastián (2012) “¿Qué es el federalismo cooperativo?”, El Diario.Es, Agenda pública, España, 23 de noviembre de 2012. En línea: <http://eldiario.es>.

Valdés Rodríguez, Mauricio (2015). *La Utopía del federalismo mexicano*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, que puede consultarse en la dirección electrónica: <http://iapem.mx/Presentaciones/20150520La-Utopia-del%20Federalismo-Mexicano-MVR.pdf>

Valencia Carmona, Salvador (2003), “En torno al Federalismo mexicano” Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos, coord. Hernández, Antonio María, México, IJ-UNAM.

Valls Hernández, S.A. (2011), “El federalismo mexicano en su tránsito al siglo XXI”, en Organización Editorial Mexicana, 7 de abril de 2011, México.

FUENTES DE CONSULTA

Constitution of the United States of America

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos