

Ponencia de Fauzi Hamdan Amad

Representante de la Asamblea del Distrito Federal

Algunas consideraciones desde el punto de vista constitucional sobre las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

El régimen federal en México, con todas sus deficiencias y hasta sus claudicaciones, ha adquirido ya una peculiar estructura.

El federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político, y sus relaciones con las ramas del poder. Una buena parte de los estudios sobre el sistema federal mexicano se concretan en la historia del mismo.

El Sistema Federal, en la época más aciaga del país, ha sido identificado como el único régimen posible para conseguir la libertad y la dignidad. No hay duda que la historia, las necesidades y la realidad han conformado un sistema federal mexicano que trata de ser un instrumento útil en el México actual; constituye uno de los pilares del orden jurídico. Es innegable, igualmente que en las últimas décadas elementos centralizadores han venido a trastocar la estructura federal y lo han modificado. Es igualmente uniforme actualmente la doctrina al subrayar que el federalismo en México no fue una imitación extralógica. Para ello basta sólo la lectura de Zavala, o bien, recordar los gritos tumultuosos y anárquicos de que hablaba Fray Servando Teresa de Mier ante el segundo Constituyente. Para entender que si no existía el pensamiento de independencia local, si existían el presentimiento y el ansia de ella, de manera que si

México no hubiera adoptado la institución de la República Federal en aquel entonces, se disgrega en la anarquía. Los hechos demuestran que fue una necesidad adoptar tal sistema y sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

La naturaleza jurídica del Estado Federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema; constituye una decisión fundamental del orden jurídico y estatuye que el estado federal está compuesto de estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental y, por su parte, el artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores. Según tales preceptos el estado federal en México está compuesto por la Federación y los estados miembros y cada uno de ellos es independiente y autónomo dentro de su ámbito de competencia (no soberano).

La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la ley suprema, esto es, que existe, por esencia, identidad y coincidencia en decisiones fundamentales de la federación y las entidades federativas, en cuanto a que ambos órdenes de poder adoptan un sistema representativo, democrático y federal, en otras palabras, no es

concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un estado miembro. Hay países, en los cuales entre la federación y los estados no hay coincidencia de tales decisiones fundamentales, como es el caso de la Constitución de Uganda, de 1963, en que mientras el ejecutivo federal era elegido por la asamblea nacional, algunas entidades federativas eran reinos, cuyo jefes de estado eran monarcas.

En nuestra Constitución, en sus artículos 41 y 124, se precisa que en el Estado Federal mexicano existe una división de competencias, siendo la competencia de origen perteneciente a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación la que tiene atribuciones limitadas, de manera que conforme a tales preceptos el Estado Federal mexicano se rige por siguientes principios:

a) División de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

b) Coincidencia de decisiones fundamentales.

c) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan su estructura de gobierno, sin contravenir el pacto federal inscrito en la constitución general, que conforma la unidad del propio Estado Federal.

Estos principios, aunque claro a primera vista, plantean una serie de problemas e interrogantes que trastocan el propio sistema federal en detrimento de la autonomía de las entidades federativas.

Uno de los elementos o características que deja, hoy en día, en pura retórica el llevado y traído sistema federal, lo constituye la división de competencias entre uno y otros. Pareciera que la distribución de competencias es asunto fácil y claro, pero en realidad es espinoso y de difícil manejo, aunado al hecho sobre todo en las últimas tres décadas principalmente a través de reformas a la ley suprema, que se han ido aumentando las facultades de los órganos federales y, por ende, limitando y restringiendo las de los estados.

Las facultades atribuidas a la Federación se encuentran enunciadas, principalmente, más no exclusivamente, tanto en el artículo 73 como en los primeros 29 artículos de la ley suprema, al

igual que las prohibiciones señaladas a las entidades federativas en los artículos 117 y 118. Así, por ejemplo, hoy en día, al gobierno federal, a través de su función legislativa le corresponde fijar la pauta a las entidades federativas sobre diversas materias, conociéndose a tales leyes con el nombre de "Leyes Marco" como son en las materias de educación (artículo 3) al establecer en su fracción IX que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios; otro caso es el contemplado en el artículo 4 dictamina que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y los estados en materia de salubridad general (artículo 4); en materia de asentamientos humanos y en materia de protección al ambiente y preservación y mantenimiento del equilibrio ecológico.

Asimismo, las facultades expresas atribuidas al gobierno federal en materias tan importantes como las relativas a hidrocarburos, minería, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear, servicios financieros, nacionalidad, correos, telégrafos, ferrocarriles, radio-telegrafía, sistemas de transmisión vía satélite, salubridad, colonización, terrenos baldíos, para establecer instituciones educativas y culturales, para legislar en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, abasto, inversión extranjera, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos, al igual que todas las leyes reglamentarias de las llamadas garantías individuales, como son entre otras, en materia de armas, imprenta, profesiones, vivienda, etc., demuestran claramente la fuerza que los órganos federales tienen respecto a las entidades federativas por razón de las materias que le son atribuidas.

Por otro lado, no obstante que conforme al principio establecido en el artículo 124 Constitucional que establece que todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la misma constitución establece para los estados miembros, la propia ley suprema mas que facultades, en algunos casos, tiene la naturaleza de obligaciones, en dos formas básicamente: expresa en cuanto a que los estados deben expedir alguna ley, como es el caso del artículo 4 de la

Constitución en cuanto a que los estados determinarán mediante ley cuales son las profesiones que requieran título para su ejercicio, o bien, el caso previsto en el artículo 27, fracción XVII, que establece que las leyes locales organicen el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo.

Otro caso son las llamadas facultades prohibidas a la Federación, lo cual resulta superfluo atento a que en un régimen de facultades expresas solamente se puede hacer aquello que de manera expresa es autorizado.

Una cuarta categoría de limitaciones restricciones a las entidades federativas lo constituyen las señaladas en los artículos 117 y 118, una de carácter absoluto y otras de carácter relativo, entre las primeras, se encuentran por ejemplo las que establecen que los estados no pueden celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado o con potencias extranjeras, acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio ni gravar directa o indirectamente la entrada y salida de su territorio de ninguna mercancía nacional o extranjera, imponer alcabalas, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades, con particulares extranjeros, cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; en cuanto a las segundas, salvo autorización del congreso, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, etc.

Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia de la suprema corte de Justicia de la Nación ya que ella puede modificar el sentido y alcance del precepto constitucional. Un ejemplo de ello es la materia tributaria, ya que si aplicamos estrictamente en dicha materia lo previsto en el artículo 124 constitucional tendríamos que llegar a la conclusión que en materia de contribuciones el gobierno federal sólo puede imponer aquellas que la propia ley suprema la autoriza de manera expresa.

Sobre esta materia, por su especial trascendencia en el ámbito económico que repercute para hacer efectiva o no la autonomía de los estados me quiero referir de manera especial. Si aplicamos dicho precepto tendríamos que concluir que las entidades federativas tienen com-

petencia para imponer contribuciones salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la federación (comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillo, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza). Sin embargo, la jurisprudencia y parte muy importante de la doctrina mexicana son contrarias a cinco postulado.

En efecto, se acepta que la facultad tributaria es concurrente conforme a los siguientes principios:

a) Facultades exclusivas otorgadas en forma expresa al gobierno federal, que son las antes mencionadas;

b) Facultades exclusivas igualmente concedidas al gobierno federal por razón de prohibición a los estados que son las establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII relativas a las materias a gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, gravar la entrada y salida de algún territorio estatal de mercancías sea de procedencia nacional o extranjera, gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros;

c) Facultades concurrentes entre la Federación y los estados en las demás materias tributarias, aún cuando se esté gravando la misma fuente de ingresos con el mismo tipo de impuesto;

d) Hay impuestos que sólo los estados pueden establecer con autorización del Congreso de la Unión, como es el contemplado en el artículo 118, fracción I, en lo atinente a derechos de tonelaje de puerto o sobre importaciones o exportaciones.

Ante la anarquía fiscal imperante sobre el ámbito de distribución competencia entre el gobierno federal y las entidades federativas, en materia tributaria, desde 1925, y a propuesta del entonces secretario de hacienda. Alberto J. Pani, tuvo lugar la primera Convención Nacional Fiscal, de la cual se han derivado otras muchas más, dando lugar con ello a la promulgación de la ley de coordinación fiscal que establece la forma

y términos de recibir los estados miembros las participaciones en impuestos federales, tal como lo establece la fracción XXIX del artículo 73, al igual que el establecimiento de convenios de coordinación para la administración y recaudación de impuestos federales sobre materias no exclusivas al gobierno federal, como lo fue el impuesto al valor agregado hasta 1989, impuesto sobre tenencia y uso de automóviles y otros mas.

Un régimen adecuado en esta materia que delimite con precisión el ámbito de dichas facultades, a nivel constitucional, sería eficaz instrumento para lograr efectivamente una autonomía económica que innegablemente se traduciría en una autonomía de índole política.

De lo dicho hasta aquí podemos colegir lo siguiente:

1. Las diferentes fórmulas que existen para delimitar el campo de acción de la Federación y de los estados, la Constitución Mexicana se inclinó por la adaptada en su modelo de la norteamericana.
2. En lo relativo a los derechos del hombre, salvo que existía disposición expresa en el sentido de que la reglamentación corresponde a los poderes federales, cuando la Constitución utiliza la fórmula "en los términos que establezca la ley" u otra parecida, está facultando a los estados para reglamentarlas sin hacer nugatorio el derecho concedido, desde luego dentro del ámbito competencia territorial del propio estado.
3. Dada la abundancia de licitaciones, prohibiciones, obligaciones e inhibiciones que para las autoridades estatales existen en la constitución, es válido concluir que la enumeración de ellas es limitativa y taxativa, más no enunciativa; sólo son válidas jurídicamente las que expresamente se consignan. No existe fundamento constitucional para que los poderes federales pretendan ampliarlas por analogía o mayoría de razón.
4. El marco jurídico existente lleva a concluir de que es incuestionable que en México existe una forma de federalismo, que difiere a las adoptadas en otros países.

5. Se puede incluso, a riesgo de parecer excesivo, que en la mayoría de los casos existe más un federalismo de carácter administrativo que legislativo.

Es necesario insistir que una de las notas características del federalismo, que de alguna manera justifican su adopción en países con gran extensión territorial, como es el nuestro, es que permite el desarrollo espontáneo de las instituciones políticas y sociales locales; no es necesario esperar autorización, apoyo o aliento del centro para que actúen tanto autoridades como habitantes de los estados.

6. Tal como ya se había indicado al inicio de este ensayo, el sistema constitucional mexicano, a fuerza de reiteradas reformas al texto constitucional, consiguió concentrar en los poderes centrales el grueso de las facultades que dan sentido y vigor a los poderes locales; en la provincia solo subsiste la forma, más no el contenido.
7. Existe, con toda razón, un reclamo generalizado en el sentido de que el centro renuncie a lo que en forma paulatina ha arrebatado a los estados; los poderes centrales, al parecer, y así al menos lo han dejado traslucir en reiteradas declaraciones políticas, están interesados en vigorizar a los estados pero no están dispuestos a hacer una renuncia total a favor de ellos; se experimentan formas nuevas a fin de que, sin perder campos de acción, se de ingerencia a las autoridades estatales en campos atribuidos al gobierno federal a través del expediente de convertir con las autoridades estatales la asunción de funciones confiadas a los poderes centrales.

Si bien a nivel constitucional existen diversas disposiciones que hacen referencia a la posible celebración de convenios entre la Federación y los estados, la regla general es que a falta de disposición expresa no se pueden llevar a cabo dichos convenios, pues para ello se requiere precepto que así se autorice so pena de caer en un acto inconstitucional por incompetencia. Convenios pueden celebrarse en materia de planeación y, muy concretamente, la referencia general prevista en el artículo 115, fracción X, que permite que la Federación y los estados, en los términos de ley, podran convenir la asunción por parte de estos 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, pero es requisito la existencia de una ley que establezca las bases y términos para la concertación de tales convenios, tanto a nivel federal como a nivel estatal, de manera que técnicamente los actuales convenios únicos de desarrollo son inconstitucionales, por la inexistencia de leyes que contengan

las bases en que se pueden concertar tal clase de instrumentos, convenios específicos, además de los antes indicados, se encuentra el previsto en el artículo 18 constitucional para regular la materia del establecimiento, operación y funcionamiento de los centros en los que los reos purguen sus sentencias, es el único caso en que no son los estados sino la Federación la que asume una función que no le es propia: