

CAPÍTULO SEXTO

EL NUEVO FEDERALISMO

I. RELACIONES ENTRE FEDERALISMO Y DEMOCRACIA

Federalismo y democracia son dos conceptos vinculados, aunque en el pasado se llegó a dudar de ello.¹ Hoy en día es incuestionable la relación entre ambos. El federalismo es un concepto que refuerza el constitucionalismo y es, para muchos, un modelo superior al Estado unitario, pues a diferencia de éste, en el Estado federal existen más centros de decisión política con autonomía. El poder, en consecuencia, se encuentra descentralizado en múltiples órganos: municipios, entidades federativas y poder central, que en el esquema unitario no existen.

El federalismo tiene sustento en la tolerancia. Hace compatibles las distintas diversidades entre sí, y las diversidades con la unidad. No es en modo alguno un modelo² excluyente, de suma cero, sino de suma positiva en el cual los miembros participan de las decisiones y de los beneficios. El equilibrio federalista tiene mucho que ver con la reciprocidad, el compromiso y la cooperación. No se trata de una tolerancia indiscriminada, sin limitaciones, porque terminaría negándose a sí misma, sino de una tolerancia con límites, y éstos son los procedimientos democráticos y el respeto por los derechos humanos.

El federalismo implica que la política es pluralidad y que no existen absolutos. Se relativiza el sentido político y se da oportunidad para que las potencialidades locales se desarrollem a través de instituciones políticas distintas a las centrales, y mediante formas de organización social propias que deben convivir con otras maneras de organizarse política y socialmente.

El federalismo responde a la idea de democracia de consenso³ opuesta a la democracia de mayorías. Es decir, al no ser un juego de suma cero, se entiende que las minorías poseen derechos y que ninguna de las partes del Estado debe quedar excluida. La democracia de consenso suma, integra, respeta los de-

1 Recordar por ejemplo las antinomias de Carl Schmitt. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, pp. 426-436.

2 Sobre los distintos modelos del federalismo *vid.* López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, pp. 33-59.

3 Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 37-50.

rechos de las minorías y, en general, es un modelo para sociedades diversas, heterogéneas y plurales. Es, sin lugar a dudas, el mejor método para organizar y otorgar autonomía a grupos sociales y políticos distintos.

El federalismo da vida a la idea del origen contractualista del poder y de la sociedad.⁴ Las partes se unen para integrar un todo, tal como lo demuestra nuestra experiencia o la de Estados Unidos. El Estado se concibe como una entidad integrada por unidades autónomas, lo que favorece la concepción de que las comunidades cuentan con derecho 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.

II. LOS DOS MÉTODOS PARA ABORDAR EL FEDERALISMO

El federalismo, aunque constitucionalmente es una idea moderna atribuida principalmente al genio de los padres fundadores de Estados Unidos, también posee antecedentes jurídicos en el territorio de la actual Suiza, ni tampoco deben despreciarse sus orígenes intelectuales en autores modernos como Althusius (1603) y su idea de la *consociatio symbiotica*, que entendía que el orden político moderno a diferencia del medieval se construía de abajo hacia arriba, donde la familia, el gremio, el municipio y la provincia aparecían como organizaciones necesarias entre el individuo y el Estado.

El motor de estas relaciones era el principio de subsidiariedad de cada nivel de organización respecto a los niveles inferiores: el gremio debería de cumplir lo que la familia no cumplía por sí sola; el municipio lo que la familia y el gremio no podían satisfacer, y así sucesivamente. Se trata de una cesión de competencias hacia arriba, lo que explica constitucional y políticamente la idea más contemporánea de las facultades residuales existentes en los Estados federales.⁵

La visiones jurídicas y filosóficas del federalismo son muy ricas y en ocasiones disímiles, pero ambas constituyen una base notable para entender al Estado federal moderno.

Así, el federalismo tiene dos objetos de estudio diferentes: uno comprende varias doctrinas de tipo político-social que no se detienen exclusivamente en los aspectos institucionales del derecho constitucional, sino que entrañan actitudes y análisis de la sociedad; y el otro objeto, entiende que el federalismo es una teoría jurídico-política.

4 Existen dos maneras básicas para crear una federación: 1) Integrando en una unidad comunidades preexistentes, y 2) Desde el poder central, “federalizar” para crear entidades autónomas.

5 Vid. Elazar, Daniel J., *Federalism as Grand Design. Political Philosophers and the federal Principle*, Boston, University Press of America-Center for the Study of Federalism, 1987. En esta obra se analizan los planteamientos federales de filósofos como Lebiniz, Kant, Proudhon, William James, Buber y Dewey, entre otros.

Ambas métodos se complementan. El primero proporciona el marco teórico y filosófico necesario para entender la visión segunda o institucional.

La cosmovisión federalista que rechaza la existencia de un solo centro de decisión política, de un solo camino para entender y abordar la realidad, y que es partícipe de la idea de nación como el conjunto de comunidades libres y plurales que integran una comunidad mayor que se identifica respecto a otras similares, para que tenga vigencia y no sea exclusivamente discurso requiere de la otra forma de entender el federalismo, más modesta si se quiere, pero indispensable para posibilitar la idea de federalismo como cosmovisión y como conducta de los actores políticos y de los grupos sociales.

En otras palabras, si queremos una cultura política plural, tolerante de las diferencias en el seno de un mismo Estado, tenemos que empezar por fortalecer la concepción institucional del federalismo. Democracia y federalismo son los pilares de la República. Abundar en ellos, profundizar en su práctica es hoy una cuestión de sobrevivencia histórica. El devenir de este siglo nos muestra la fragilidad de las organizaciones políticas autoritarias centralistas en tanto que cancelan los caminos de la libertad y la justicia.

La concepción institucional del Estado federal se fundamenta en la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí; de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federados, competentes cada uno en su territorio, se les asignan casi siempre los poderes restantes.

El modelo federal amplía la esfera del gobierno democrático, y es la forma más acabada del constitucionalismo; pues, a diferencia del Estado unitario, en donde la división de poderes se basa exclusivamente en las funciones, en el Estado federal se produce una división territorial y de funciones; es decir, el poder no sólo se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino además en poderes o atribuciones de la federación y poderes y atribuciones de los estados y de los municipios, que aumentan el número de centros de decisión política, y que se vinculan de manera más inmediata a los ciudadanos.

Es relevante que la Constitución de 1917 antes de dividir los poderes defina la naturaleza del Estado mexicano y que, además de calificarlo de republicano y representativo, lo establece federal que implica que la cuestión federal es una decisión política fundamental saldada históricamente en el constitucionalismo nacional, sin la cual es imposible concebir el Estado mexicano, y que es preeminente pero, al mismo tiempo, consustancial a la división de poderes.

La gran virtud del federalismo es que por una parte promueve la generación de los centros de decisión política, pero al mismo tiempo establece la unión entre elementos centrífugos y dispersos mediante la supremacía constitucional, el pa-

pel de los Tribunales Supremos y Tribunales Constitucionales y, en algunos casos, por los roles que suelen desempeñar las segundas Cámaras.

III. ALGUNOS MODELOS CONSTITUCIONAL-FEDERALES

1. *Ojeada al federalismo norteamericano*

Aunque ciertamente los Estados federales existentes poseen características propias y no hay un modelo único de Estado federal, bien podemos decir con Schwartz y Corwin,⁶ cuando se refieren al federalismo de Estados Unidos, que un Estado federal debe poseer al menos los siguientes elementos:

- 1) Una unión de entidades comunes;
- 2) Una distribución de competencias entre el gobierno central y los locales: los primeros generalmente con competencias taxativas y los segundos con residuales;
- 3) La competencia de cada una de las esferas de gobierno se ejerce directamente dentro de sus competencias, sobre todas las personas y propiedades que se encuentran dentro de sus límites territoriales;
- 4) Cada centro de gobierno está provisto de un aparato Legislativo, Ejecutivo y Judicial,
- 5) Existe una supremacía del gobierno nacional, dentro de la esfera asignada, en caso de conflicto con el gobierno de los estados.⁷

⁶ Schwartz, Bernard, *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1984, p. 15.

⁷ No hay un único modelo de Estado federal, aunque éste exige para su existencia de los siguientes elementos mínimos: 1) Un Estado integrado por entes de base territorial con competencias legislativas, dirección política y administrativas; 2) Una distribución de los recursos que responda al reparto de las funciones estatales; 3) Una participación de las entidades en la organización central a través de una segunda Cámara; 4) El Estado federal tiene una garantía que impide sea modificado el ser federal aun mediante reforma constitucional (decisión política fundamental o cláusula de intangibilidad); 5) En todo Estado federal debe existir un órgano o mecanismos de solución de conflictos entre los estados miembros y el poder central, de preferencia de orden jurisdiccional. Los anteriores elementos analizados individualmente y en conjunto nos permiten encontrar las relaciones entre democracia y Estado federal. En efecto, la primera característica nos dice que las entidades federativas no son simples órganos descentrados, sino instituciones con autonomía política, financiera, jurídica y administrativa. La segunda nota distintiva implica la capacidad financiera y hacendaria de las entidades miembros y el manejo autónomo de recursos para cumplir con sus objetivos. La ejecución del gasto que corresponda a las entidades debe hacerse sin injerencia de la Federación y tampoco debe haber intervención en la determinación y gestión de los tributos locales. La tercera característica alude a las relaciones de colaboración en la conformación de los órganos centrales y en la participación de las entidades vía la segunda Cámara en los asuntos que son competencia exclusiva del Estado federal como por ejemplo es la política exterior. La cuarta, que no es una cuestión menor, define la forma constitucional y política de un Estado particular; esto es, le da carácter federal, y por ser una cuestión fundante y consustancial al Estado, no puede ser ni modificada por el procedimiento de reforma constitucional. Finalmente, la última característica evita el separatismo o el poder exacerbado del poder central al implementar mecanismos jurisdiccionales de

Los Estados federales, principalmente el de Estados Unidos, no son producto de una concepción dogmática y fija del federalismo, sino construcciones maleables y cambiantes. Esto es conveniente traerlo a la luz en México ahora que se discute el regreso a un auténtico federalismo o un nuevo federalismo; pues, y ésta es la primera crítica, no podemos concebir nuestro Estado federal a partir de la visión dual que dio origen a nuestro federalismo y que prevaleció en Estados Unidos en buena parte del siglo XIX y aun en los inicios de éste.

Es necesario empezar por conocer cómo fue el desarrollo del federalismo en un país que sí lo ha vivido plenamente para que cuando intentemos construir el nuestro no optemos por un modelo —si es que lo hay— equivocado o disfuncional de acuerdo a las necesidades del México contemporáneo.

El federalismo dual en Estados Unidos tiene su origen en la concepción de Madison, para quien los estados se unieron para formar la Unión, pero manteniendo su soberanía; de modo que el poder central no es sino una criatura producto de la voluntad de los Estados, en donde los poderes del gobierno central y los poderes de los gobiernos estatales están clara y estrictamente definidos y separados, por lo que la arrogación de actividades o funciones nuevas por parte del poder federal es anticonstitucional.⁸

La concepción dual de poderes enumerados y especificados con un poder central débil, con entidades igualmente soberanas (el poder central y el local) tuvo una importancia notable y dominante en Estados Unidos con efectos negativos como la Guerra de Secesión.

La distribución del poder entre los estados y la federación se estimaba inmutable, a menos de que se diera una reforma constitucional. Cada poder o autoridad era totalmente soberana en el ámbito de su competencia.⁹

El federalismo dual, sin embargo, tuvo que abandonarse en Estados Unidos. La razón principal obedeció al cambio en la concepción del Estado. Las instituciones del Estado decimonónico, regulador negativo, no fueron capaces de enfrentar las crisis económicas y sociales previas al nacimiento del Estado del bienestar. El federalismo dual era un obstáculo al *New Deal*, pues impedía actuar con rapidez, proteger derechos, uniformar y armonizar la economía, y solventar

solución de controversias que en un Estado democrático son los más imparciales e independientes. *Vid.* González Encinar, José Juan, *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 88-89. *Vid.* también López Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 2, pp. 36 y 37.

8. Madison, James, "Papers XXXIX y XLVI", en *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 158-163 y 199-204.

9. Uno de los casos más significativos de esta posición, y ya en el siglo XX fue el de Hammer vs. Dagenhart (U.S. 251 - 1918) o en el caso del trabajo infantil, la Suprema Corte consideró que las leyes federales ni indirectamente podían regular una cuestión estatal como era la producción en establecimientos fabriles. Schwartz, Bernard, *op. cit.*, nota 6, p. 42.

los nuevos retos que imponía la sociedad y la economía, que exigían más cooperación que separación.

A partir de la presidencia de Roosevelt y del caso *National Labor Relations Board vs. Jones & Laughlin Steel Corp*, en 1937 (301 U.S. 1), se abandona la idea de comportamientos estancos en el federalismo norteamericano.

El modelo federal del Estado del bienestar en Estados Unidos fue el federalismo cooperativo.¹⁰ El supuesto básico de este federalismo se concentra en compartir los poderes y funciones de las entidades del gobierno central, local y municipal. Las funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes, sino que las responsabilidades: educación, obras públicas, agricultura, etcétera están interconectadas al igual que los costos, de manera que todos los niveles de gobierno además de pagar su parte, comparten funciones y tareas; aunque el gobierno federal es el que marca las directrices federales.

Es importante mencionar que, a diferencia del modelo dual, la esencia del federalismo cooperativo gira más en torno a la cooperación en la dirección de programas que en la elaboración de leyes.¹¹ Los conflictos entre los distintos ámbitos en este modelo se resuelven en primera instancia negociando, y si ello no es posible, la autoridad jurisdiccional es la que tiene la última palabra.

El modelo cooperativo en Estados Unidos entró en relativa decadencia con la crisis del Estado del bienestar. Se ha objetado que tiende a destruir la iniciativa estatal y que quita vitalidad a los planes y programas de los gobiernos locales y municipales, pero la crítica más fuerte es que tiende a concentrar las líneas maestras de dirección en el gobierno federal, y en una negociación donde las partes no son iguales es inevitable que la parte fuerte domine a la débil.

Una muestra de lo que aquí se dice fue la decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos de 1976, en *National League of Cities vs. Usery*¹² que marcó un hito en el tema federal de Estados Unidos. Por primera vez desde los años treinta, la Corte anuló una ley federal porque estimó que se violaban competencias locales.

Lo anterior ha hecho que en los medios académicos y políticos se hable de un “nuevo federalismo”, que desde la presidencia de Nixon en 1969 ha estado en la discusión pública. Este nuevo federalismo intenta conciliar las características del federalismo dual con el cooperativo. La fórmula de este nuevo federalismo está aproximadamente constituida por los siguientes elementos:

1) Una descentralización funcional de las dependencias federales en favor de los órganos locales y municipales;

10 La Pérgola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 277-292.

11 Una visión teórica de este federalismo está en Reagan, Michael D., y Sanzone, John G., *The New Federalism*, 2^a ed., Nueva York, Oxford University Press, 1981.

12 Schwartz, Bernard, *op. cit.*, nota 6, p. 73.

2) Descentralización del poder de toma de decisiones, de responsabilidades y de funciones a entes locales y municipales;

3) Mejor y más justa distribución de los ingresos fiscales federales a las esferas locales;

4) La regulación por el poder federal del sistema de provisión de servicios.¹³

Ya en 1982, Ronald Reagan se refirió también al nuevo federalismo, y seguramente en la campaña presidencial de 1996, uno de los temas clave entre republicanos y demócratas será el nuevo federalismo. Para algunos, este renovado federalismo es una propuesta que, de llevarse íntegramente a la práctica, reducirá el papel de los órganos federales en la política interna de los estados y limitaría su actuación a la de un simple proveedor de fondos.

El “nuevo federalismo” encuentra resistencia por parte del gobierno federal como por parte de quienes reciben ayudas económicas o subsidios, pues piensan que los órganos locales no asegurarán su prestación eficientemente.

Schwartz piensa que las propuestas sobre el nuevo federalismo no darán marcha atrás al reloj constitucional; es decir, a los días del federalismo dual, dado que los estados por razones estructurales constitucionales —la supremacía federal— no estarán nunca en igualdad con los órganos federales. Decisiones de la Suprema Corte como el fallo *Energy Regulatory Commission vs. Mississippi* y el ventilado en *Equal Employment Opportunity Commission vs. Wyoming*,¹⁴ reafirman el predominio del poder federal, pues es indudable la necesidad de ejercer un poder a escala nacional y la noción de igualdad entre los estados y el gobierno nacional ya no es más la piedra angular de la estructura del federalismo norteamericano.

2. El federalismo canadiense

Un federalismo para nosotros muy importante y no exclusivamente porque México ha acordado con ese país el TLC; sino porque está en estos momentos en proceso de una nueva definición, es el federalismo canadiense. Desde sus orígenes, en 1867, el federalismo canadiense ha intentado diferenciarse normativamente del estadounidense.

13 Sobre este punto, Peterson, Paul E., Rabe, Barry G., y Wong, Kenneth K., *When Federalism Works*, Washington, The Brookings Institution, 1986, pp. 216-236; Peterson, Paul, *The Price of Federalism*, Washington, The Brookings Institution, 1995, pp. 183-195, y Light, Paul C., *Thickening Government, federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Washington, The Brookings Institution-The Governance Institute, 1995. Son importantes los análisis de Dilulio, John J. Jr., y Kettl, Donald F., *The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism*, A Report of the Brookings Institution’s Center for Public Management, Washington, 1 de marzo de 1995, pp. 1-66.

14 Schwartz, Bernard, *op. cit.*, nota 6, pp. 102-104.

En Canadá, las facultades residuales no las tienen los estados, sino la federación. En sus primeros años, el federalismo canadiense fue un quasi-federalismo por la atribución que impuso a los estados el artículo 90 de la Ley Constitucional de 1867, en donde el gobierno central nombraba un vicegobernador en cada entidad, que era el jefe formal del gobierno y tenía derecho de veto sobre las leyes locales.

El quasi-federalismo se fue transformando: se comenzó paulatinamente por extinguir el veto de los vicegobernadores, y las interpretaciones judiciales, en esa época, del Comité Judicial del Consejo Privado de la Corona —hasta 1949 no pudo Canadá contar con su propio máximo tribunal— impidieron que se desplazaran los poderes exclusivos locales a la federación.

En general, las resoluciones jurisdiccionales del Comité Judicial fueron muy cercanas al federalismo dual de Estados Unidos: las provincias y el dominio¹⁵ eran entidades iguales con competencias diferentes.¹⁶

Con la segunda postguerra, y por el desarrollo del *Welfare State* en Canadá, al igual que en Estados Unidos, el poder central o dominio fue asumiendo más atribuciones mediante distintos instrumentos de federalismo cooperativo previstos en ese país: conferencias intergubernamentales, reuniones entre técnicos de las dos esferas de gobierno, subvenciones federales condicionadas, etcétera, además de las resoluciones de los tribunales.

Las reacciones al excesivo centralismo del poder federal fueron evidentes a finales de la octava y novena década, y han hecho del tema federal el más importante tópico de la política institucional de ese país.

En 1982, el primer ministro Pierre Trudeau propuso una reforma constitucional cuyo nudo gordiano era el tema federal. La nueva Constitución además de “repatriarse”¹⁷ estableció una Declaración de Derechos; modificó levemente el sistema de distribución de competencias en beneficio de los estados, y rigidizó los procedimientos de reforma constitucional.

Aunque Quebec se opuso a la reforma porque quería más competencias, ésta fue aprobada. En el año 1987, la fractura política entre Quebec y el resto de Canadá era insostenible. Para solucionarla se pactó políticamente

15 El nombre oficial de dominio de la Norteamérica británica se escogió con la intención de evitar la palabra reino, que podría herir las susceptibilidades de sus vecinos estadounidenses. La palabra “dominio” está tomada del Salmo 72, versículo 8: “dominará de mar a mar, desde el río hasta los confines de la tierra”.

16 Para los antecedentes del federalismo canadiense, *vid.* Ruiz Robledo, Agustín, “Canadá, un federalismo casi olvidado”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 69, Madrid, julio-septiembre de 1990, pp. 201-215.

17 Canadá era el único Estado independiente que no podía modificar libremente su Constitución, ya que era el Parlamento británico a quien pertenecía dicha competencia. Los intentos de “repatriación” de la Constitución en 1927, 1936, 1964, y 1971 fracasaron y no por una negativa británica, sino porque los propios canadienses no se ponían de acuerdo: la imposibilidad de conseguir un pacto entre el poder central y las provincias era el problema. *Ibidem*, p. 208.

te¹⁸ una nueva reforma constitucional en el lago Meech que contemplaba inicialmente el reconocimiento de Quebec como una “sociedad distinta”; garantías para mantener la identidad cultural de Quebec, de forma especial en materia de inmigración; limitar el poder financiero de la Federación; derecho de veto para Quebec en las reformas constitucionales que este estado considerara contrarias a sus intereses, y participación en la elección de los magistrados al Tribunal Supremo.

Jurídicamente, estos acuerdos se tradujeron en diecisiete artículos de un proyecto de reforma constitucional. Sin embargo, el Pacto del lago Meech no se transformó en Ley Constitucional, pues las legislaturas de los estados atlánticos no lo ratificaron, con lo que este tema es el más explosivo hasta para la continuidad e integridad de Canadá como hoy lo conocemos.¹⁹

El reconocimiento del lago Meech de Quebec como “sociedad distinta” parece ser la cuestión más criticada por las legislaturas anglófonas, y nos da a los mexicanos la ocasión para pensar en Chiapas, y las propuestas de autonomía del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

3. *El federalismo alemán*

El federalismo alemán²⁰ resulta importante para nosotros por tres razones. En primer lugar, porque la ley fundamental de Bonn de 1949 desarrolla un sistema de centralización legislativa en la federación y de descentralización administrativa en los *Länder* en casi todas las materias, con excepción de algunas previstas en la Constitución, en donde los estados o la federación pueden legislar o administrar en exclusiva.

En segundo lugar, porque en materia financiera la Constitución fija un porcentaje de distribución del impuesto sobre la renta y el de sociedades a partes iguales que evita la manipulación del legislador ordinario,²¹ y en el caso del impuesto sobre el consumo se exige la aprobación del *Bundesrat* o del Senado para la distribución de las participaciones.

En tercer lugar, por el inmenso papel que juega en el sistema federal alemán el *Bundesrat* o Senado, que no es una segunda Cámara como en todos los estados federales en la cual sus miembros son elegidos o por el pueblo o designados por las legislaturas locales, sino un consejo federal integrado por los miembros o

18 Un trabajo actual que expone el conflicto constitucional e institucional en Canadá es Weaver, Kent R. (ed.), *The Collapse of Canada?*, Washington, The Brookings Institution, 1992.

19 Finbow, Robert, “Dependents or Dissidents? The Atlantic Provinces in Canada’s Constitutional Reform Process, 1967-1992”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXVII, núm. 3, Canadá, septiembre de 1994, pp. 465-491.

20 Para una revisión del federalismo europeo en general, *vid.* Fleiner-Gerster, Thomas, Grimm, Dieter, *et al.*, *El federalismo en Europa*, Barcelona, Editorial Hacer, 1993.

21 Artículo 106.3 reformado de la ley fundamental de Bonn de 1949.

representantes de los gobiernos de los *Länder*, que reciben instrucciones directas de ellos, y pueden también ser removidos por los gobiernos locales.²²

La primera característica consistente en el centralismo legislativo federal y la descentralización ejecutiva local, que evita los problemas de la doble burocracia en los Estados federales. En Alemania, sólo en contadas materias, la federación tiene su propia burocracia: fuerzas armadas, protección de fronteras, ferrocarriles, navegación aérea, seguros sociales, supervisión de seguros, Banco Central.

En las demás, aunque sean de competencia de la federación, aun las financieras, los *Länder* son los encargados de administrarlas. El nivel federal, como puede observarse, dependerá mucho de las restricciones o condiciones que la legislación federal imponga a los estados o *Länder* para la administración de las competencias federales; esto es, a la libertad que la legislación federal deja a los estados en la administración.²³

El sistema federal alemán es notable igualmente por su tratamiento de las materias fiscales y financieras. La regla del porcentaje en impuestos tan relevantes para la economía nacional como el de la renta o el de sociedades impiden al legislador ordinario reducir o negociar esos porcentajes participables, y además, fortalecen la independencia de las haciendas locales. También es trascendente la regla que asigna los productos de los impuestos a la federación, a los *Länder* o a los municipios.²⁴

En cuanto al papel del *Bundesrat*, pieza clave en el federalismo alemán, hay que decir que su intervención es permanente: aprueba, rechaza o modifica leyes o programas que tengan incidencia directa en los Estados. El método de designación de los senadores los hace vicarios de los gobiernos locales, y por tanto, defensores a ultranza en el seno federal de esos intereses.

El hecho de que gran cantidad de leyes federales y reglamentos del gobierno federal requieran de su aprobación nos da una idea de que estamos en presencia de una Cámara auténticamente representante de los derechos de las entidades.²⁵

Ciertamente, el sistema federal alemán no está exento de críticas. Para algunos, es necesario reforzar la planificación integrada y aún más la centralización legislativa, y para otros, es prioritario reducir la excesiva centralización.²⁶ Es, a todas luces, un federalismo cooperativo surgido en sus términos actuales después

22 Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 455-465.

23 Bothe, Michael, “Federalismo y autonomía regional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 8, Madrid, mayo-agosto de 1983, p. 84.

24 Las reglas básicas para la distribución de atribuciones, cargas y recursos en materia financiera entre la federación, los *Länder*, y los municipios está en los artículos 104a a 115 de la ley fundamental de Bonn de 1949.

25 Alberi Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 132-160.

26 Bothe, Michael, *op. cit.*, nota 23, pp. 91 y 92.

de la postguerra, que se ha visto beneficiado por el papel y preponderancia de Alemania en el concierto europeo y mundial, y porque las tensiones nacionalistas dentro de Alemania aún no son tan graves como en el caso de Quebec, en Canadá.

Sin embargo, por el excesivo papel de su Senado, se ha convertido en un riesgo para la posición misma del *Bundestag*, y del parlamentarismo alemán y hasta del sistema de partidos, a merced del poder de veto suspensivo del Senado que se manifiesta cuando la oposición gobierna la mayoría de los *Länder*.

De lo anterior, ahora que estamos repensando nuestro federalismo, conviene destacar a manera de hipótesis inicial en este capítulo que el federalismo mexicano no puede ser entendido:

1) Como federalismo dual en el sentido norteamericano y canadiense del siglo pasado y principios de éste;

2) Ni como un federalismo cooperativo que permita la centralización exclusiva o casi —en democracia— en la federación de los poderes por la vía jurídica;

3) El federalismo que podríamos construir debe atender a un nuevo entendimiento sobre el rol político de la federación en los estados que comentaré más adelante; a una precisión conceptual y constitucional de las competencias entre los distintos órdenes de poder; a una delimitación y cambio en la materia financiera, a una drástica reducción de la burocracia federal en los estados, y a una revitalización del municipio y del Senado, así como de la Suprema Corte o del futuro Tribunal Constitucional;

4) Asimismo, no podemos replantearnos seriamente el problema federal sin atender el problema indígena. Hacen falta trabajos que concilien los temas nacionalistas e indigenistas con los federales;

5) Reflexionar también sobre los posibles riesgos de una construcción errónea de la cuestión federal no es un problema menor. Es seguramente uno de los temas más espinosos de la agenda política de la transición, y la conciliación entre los intereses de elites, grupos y partidos si no se da o se produce mal en su diseño, puede afectar la integridad misma del Estado; los ejemplos a nivel mundial sobran: Rusia, la antigua Yugoslavia o Canadá.

IV. EL FEDERALISMO MEXICANO²⁷

En México, la formación del Estado federal, aunque inspirada en el federalismo norteamericano, adoptó desde el Acta Constitutiva y la Constitución de

27 México desde que se independizó de España se constituyó en 1824 como un Estado federal, dado que la élite política e intelectual de nuestro país se vio influida, desde el principio, por el modelo federal de Estados Unidos. Toda la historia constitucional de la nueva nación ha estado marcada por la concepción del Estado federal, salvo dos excepciones durante el siglo pasado: las Siete Leyes Constitucionales, de corte centralista de 1836, y las Bases Orgánicas, también centra-

1824 características propias. Por ejemplo, no se recogió en la primera Constitución federal el principio de supremacía constitucional que hoy establece el artículo 133 de la Constitución, y el control de la constitucionalidad y el carácter de supremo intérprete de la Constitución federal no se confirió al Poder Judicial como en Estados Unidos, sino al Congreso General.

El federalismo mexicano de la primera mitad del siglo XIX fue aún más radical que el federalismo dual. Se entendió como un federalismo “bilateral”, en donde el control federal era recíproco de la Federación a través del Congreso y de los estados a las autoridades federales mediante la protesta de la mayor parte de las legislaturas.

En esos años y al no establecer la Constitución de 1824 ninguna regla para la distribución de competencias, la norma fue la concurrencia legislativa cuyo control era el sistema bilateral a cargo de la federación y de los estados.

Con el Acta de Reformas de 1847, se estableció ya un sistema de distribución de competencias semejante al actual, además de introducirse la supremacía constitucional como en Estados Unidos.

Los procesos de centralización legislativa y judicial se desarrollan en la segunda mitad del siglo XIX, a partir de la famosísima sentencia de 1869 que permitió que a través del juicio de amparo se revisaran las resoluciones de los tribunales locales, y por medio de la federalización de las competencias consti-

listas, de 1843. Formalmente el Estado federal mexicano se fundamenta sobre los siguientes principios:

“1) Existe una división de las competencias entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema, pero exclusivamente dentro de sus competencias (artículo 40 de la Constitución de 1917).

2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40, 115 y 116 de la Constitución de 1917).

3) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41 de la Constitución de 1917).

4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124 de la Constitución de 1917).” (Carpizo, Jorge, “Comentario al artículo 124”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4^a ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, pp. 953-954.)

No obstante lo anterior, y aunque en el siglo XIX las luchas políticas entre liberales y conservadores, tuvieron como eje de la contienda el modelo federal y el modelo central, y en el siglo XX la Constitución hoy vigente de 1917, garantizó el modelo federal bajo los principios arriba enunciados, lo cierto es que nuestro país ha funcionado realmente como un Estado central. Las razones de ello deben buscarse en la historia de México y en la conformación, en el caso del siglo XX, de nuestro actual sistema político, que ha generado por la preponderancia del PRI y por el excesivo poder del presidente mexicano, un centralismo político, jurídico, hacendario y administrativo, que hoy en día, en plena transición a la democracia en México, se pretende revertir.

tucionales, principalmente a partir de 1883, cuando se concentró la competencia para legislar en materia comercial en torno a la Federación.²⁸

A partir de la Constitución de 1917 y con el nacimiento de los derechos sociales, hemos tenido en México un “federalismo centralista” con algunos rasgos del federalismo cooperativo de la postguerra. La razón de este “federalismo centralista” descansa fundamentalmente en la naturaleza del régimen político, en los poderes metaconstitucionales del presidente, y formalmente en un incremento de las atribuciones del Congreso con el consiguiente decreto de las atribuciones formalmente locales.

Sobre esto último, ha habido en los últimos años un intento para robustecer las facultades locales, aunque insatisfactoriamente; por ejemplo, mediante la reforma al Distrito Federal de 1993 o utilizando procesos de descentralización en materia educativa o de salud,²⁹ u otras respecto a los mecanismos de intervención federal que han procurado moderar el excesivo centralismo del régimen.

Debe mencionarse que, en México, el uso de las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución no ha sido frecuente como en Estados Unidos,³⁰ pues se han realizado hasta el momento más de treinta al artículo 73, la mayoría de ellas para adicionar directamente los poderes del Legislativo federal e indirectamente los del Ejecutivo.³¹

Esto significa que, vía reforma constitucional, la Corte no ha tenido que pronunciarse abundante y claramente sobre la invasión a las esferas locales, en tanto que los mecanismos metaconstitucionales le han ahorrado resolver la posible contradicción entre el artículo 124 de la Constitución que dice: “Las facultades que no están *expresamente* concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución referente a las facultades implícitas,³² y en cambio, sí le han facilitado a la federación agrandar sus poderes, sobre todo en materia tribu-

28 Sobre estos temas, *vid.* González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 11-20 y 101-119; Gómez Torruco, José, “Orígenes y evolución del federalismo mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho*, año III, número 12, Toluca, México, UNAM, mayo-junio de 1982, pp. 15-41, y Soberanes Fernández, José Luis, “Intervención”, en *Las raíces del federalismo y la Constitución de 1824*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1993, pp. 29-37.

29 Ortega Lomelin, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 25-36.

30 Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, pp. 40 y 41.

31 La última de estas atribuciones en el artículo 73 tuvo que ver con la reforma a la fracción XXIII que facultó al Congreso para expedir leyes que establecieran las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública. *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994.

32 La Suprema Corte ha determinado que la Federación sí tiene facultades implícitas. *Federación y Estado de Oaxaca*, quinta época, t. XXXVI, p. 1071.

taria, que constituye uno de los ejemplos más notorios y notables de concentración de poderes en la federación.³³

En democracia, ¿cómo funcionaría nuestro esquema federal? Por el momento, me parece formalmente un marco insuficiente por las siguientes razones:

- 1) Porque los mecanismos de intervención federal son enormes y las competencias federales también;
- 2) Porque se precisa a nivel constitucional de una determinación más precisa sobre las competencias de cada ámbito incluyendo las municipales;
- 3) Porque debe definirse el esquema financiero federal sobre bases más justas que eviten en el futuro el conflicto entre los ámbitos, que no debe dejarse en primera instancia a la Suprema Corte de Justicia o, si se creara, al Tribunal Constitucional, sino a la Constitución misma;
- 4) Porque sería muy conveniente precisar qué tipo de federalismo deseamos desarrollar para dar certidumbre a la Unión: dual, cooperativo o un federalismo distinto y acorde a los requerimientos de integración del mundo moderno que al mismo tiempo dé respuesta al problema de las etnias;
- 5) Porque el equilibrio de la postransición lo exige para una adecuada consolidación;
- 6) Porque es necesario potenciar el papel del municipio, del Senado y del Tribunal Constitucional.

1. Los mecanismos de intervención federal

Estos son, además de numerosos, muy confusos y algunos de ellos innecesarios. La Constitución contempla los siguientes: suspensión de garantías en el artículo 29; desaparición de poderes en el artículo 76, fracción V; la resolución de las cuestiones políticas en el artículo 76, fracción VI; la investigación por violación del voto público en el artículo 97, párrafo tercero; controversias constitucionales en el artículo 105; el juicio político en el artículo 108 y siguientes; y la garantía federal del artículo 119, primer párrafo.³⁴

A. Suspensión de garantías

La suspensión de garantías prevista en el artículo 29 de la Constitución es necesaria para mantener el Estado federal y para enfrentar problemas o conflictos graves en lo social, en lo político o en lo económico, tanto a nivel federal como respecto a una región, a un estado o varios de ellos.

³³ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 251.

³⁴ La obra clásica en estos temas es González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 85-105.

Sus deficiencias están en los exclusivos poderes de iniciativa del presidente; en la vaguedad de las causales de suspensión; en la no determinación de que garantías pueden suspenderse, y en la aprobación por simple mayoría del Congreso.

Respecto a la primera cuestión, el derecho de iniciativa de la suspensión de garantías también podrían tenerlo los poderes locales y hasta los municipios, y no como ahora que sólo lo tiene el presidente de la República.

Sobre la segunda, es preciso que cada una de las causales, ya sea constitucionalmente o mediante ley secundaria, sea claramente determinada.

En cuanto a la tercera, es evidente que algunas garantías o derechos fundamentales nunca pueden suspenderse como es el caso del derecho a la vida, o que ciertas instituciones constitucional o políticas pueden trastocarse, como que se le permitiera al presidente disolver las Cámaras o el Poder Judicial.

En cuanto a lo último, y por ser necesario, el Congreso debería tener más atribuciones de control; es decir, es obligada la existencia de una mayoría calificada del Congreso como también la rendición final de cuentas al órgano legislativo de los poderes transferidos al presidente, para no continuar poniendo en las manos exclusivas del Ejecutivo el ejercicio y el desarrollo de este mecanismo.

La suspensión de garantías, tal como está prevista en la Constitución, hace innecesarios otros mecanismos como el de la desaparición de poderes; pues con ella el Congreso está facultado para autorizar procedimientos concretos para resolver cualquier cuestión, por más espinosa que sea, incluso las derivadas de rebeliones armadas internas o de actitudes separatistas, o de cualesquier otra nacida de enfrentamientos internos o externos.

El ejercicio de esta facultad también podría hacer superflua la garantía federal del artículo 119, primer párrafo, con tal de que en el artículo 29 se precisara que las legislaturas locales o los Ejecutivos locales e incluso los ayuntamientos pudieran tener el derecho de solicitar la suspensión de garantías para sofocar rebeliones internas, y para tomar medidas en caso de que la Constitución local no las contuviera.

B. Desaparición de poderes

La desaparición de poderes del artículo 76, fracción V de la Constitución que fue usada abusivamente hasta 1978 es uno de los instrumentos federales que carece de sentido.³⁵ Las Constituciones locales generalmente preven los supues-

³⁵ González Oropeza precisa que el Senado ha intervenido en 63 ocasiones, de 1879 a 1975, y ha declarado, equivocadamente la mayoría de las veces, la carencia de poderes legítimos de un Estado, y que quizás sólo en tres ocasiones procedía la intervención del Senado. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 28, p. 18.

tos de desaparición física o jurídica de los poderes locales y, en caso de que no se regularan dichas hipótesis, bastaría para resolver cualquier posible laguna que el artículo 116 de la Constitución estableciera esa obligación para las entidades federativas.

El mecanismo de desaparición de poderes es disfuncional y, además, contrario a la autonomía local. Las normas constitucionales locales deben contar con los mecanismos de sustitución de gobernantes y autoridades locales como ya se dijo, y las normas federales no deben servir para que las autoridades federales intervengan en supuestos que corresponden totalmente al orden interno de las entidades a menos de que se pusiera en riesgo el orden federal, y para eso hay procedimientos como el de la suspensión de garantías.

C. Intervención del Senado en cuestiones políticas de los estados

Otro mecanismo innecesario es el de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución³⁶ por las siguientes razones:

- 1) Las cuestiones políticas son cuestiones constitucionales, y por lo mismo, no es razonable contar con dos mecanismos distintos, por un lado el de la fracción VI del artículo 76 y el de las controversias constitucionales del artículo 105;
- 2) Al tratarse de controversias y no de procedimientos conciliatorios de amigable composición, es preferible que sea un órgano jurisdiccional el encargado de resolverlas;
- 3) No debe olvidarse que en el Senado están representados los estados, y obligar a los senadores de las entidades a tomar partido por una cuestión que atañe a un estado políticamente constituye un dato delicado, porque se puede actuar como juez y parte y porque se obliga al órgano federal que por antonomasia representa a los estados a resolver con fuerza vinculante cuestiones internas, lo que podría causar conflictos dentro del Senado;
- 4) No debe perderse de vista que la solución de los conflictos entre los poderes de un estado también suelen estar regulados por las Constituciones y leyes locales, y que resulta un sinsentido romper el orden constitucional interno al permitir a uno de los poderes locales apelar al senado en búsqueda de una satisfacción que su propio orden constitucional debe brindar;
- 5) Finalmente, la fracción VI del artículo 76, en su segundo supuesto: “[...] o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas [...]”, el Senado actuará de oficio y dictará su resolución, representa una atribución excesiva del Senado que es con-

36 Al restaurarse el Senado en 1874, como en el caso de la atribución de desaparición de poderes, se incluyó una nueva facultad a la segunda Cámara: se le concedieron poderes arbitrales sobre las cuestiones políticas que ocurriesen entre los órganos de los estados.

tradictoria con los mismos requisitos pedidos para la suspensión de garantías, y que, por lo mismo, pone en sus manos una cuestión que lógicamente debe ser del conocimiento de la totalidad del Congreso y del Ejecutivo. Es decir, la última hipótesis del artículo 76, fracción VI tendría que ser objeto de la suspensión de garantías.

D. *Atribuciones de la Suprema Corte por violaciones al voto público*

La atribución que se concede a la Corte en el párrafo tercero del artículo 97 debe ser contextualizada en el momento histórico en la que fue contemplada en sus términos actuales: en 1977, año de una de las reformas electorales más importantes para el proceso de apertura política del país, y cuando comenzaba poco a poco a gestarse la idea de que los tribunales podrían intervenir en los asuntos políticos.

En democracia, el Poder Judicial seguramente deberá conocer jurisdiccionalmente de las cuestiones políticas y el amparo procederá en materia electoral al igual que las acciones de inconstitucionalidad sobre las leyes electorales. Eso hará que este mecanismo resulte digno del museo constitucional nacional.

Además, debe decirse que desde su introducción, el párrafo tercero del artículo 97 ha sido considerado como un instrumento no jurisdiccional de la Corte que le resta sentido a su labor propiamente jurisdiccional y que la subordina a la decisión política de otros órganos y poderes; pues, por una parte, le son atribuidas facultades de investigación que son propias de otras instancias y, por otra, se le limita en su poder decisional a conclusiones que presentan autoridades distintas. En fin, este instrumento, al contrario de lo que puede pensarse, en lugar de robustecer la independencia judicial la restringe severamente.³⁷

E. *Controversias constitucionales*

Por lo que respecta al mecanismo para la solución de controversias constitucionales del artículo 105 de la Constitución será a todas luces el más adecuado para la normalidad democrática. Su éxito dependerá de la independencia que en su caso tenga la Suprema Corte de Justicia de la Nación o, en términos óptimos, de la independencia del Tribunal Constitucional.

Las reformas constitucionales de 1994 y la vigencia de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en 1995, auguran algún avance en ese sentido. Debe esperarse que la Corte comience a resolver en su nueva etapa.

37 Un análisis pormenorizado de esta facultad desde sus antecedentes en 1917, Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 318-355.

Sin embargo, la reforma presenta aspectos muy criticables: es muy dudoso que el Poder Judicial federal sea parte de las controversias constitucionales, y si lo es, sería juez y parte, de ahí la importancia de contar con un Tribunal Constitucional totalmente independiente del Poder Judicial federal.

La actual reforma impide que la Corte resuelva controversias constitucionales referidas a la materia electoral; la reforma exige un número excesivo de votos de los ministros para que la resolución que se dicte tenga efectos generales (ocho);³⁸ evidentemente, la actual reforma no preserva la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como quedó explicado en el capítulo del Poder Judicial, y, en las controversias constitucionales, no están legitimados para actuar los órganos constitucionales autónomos, tales como los órganos electorales, las Comisiones de Derechos Humanos, el Banco Central, etcétera.

No obstante estas críticas, pensamos que las reformas constituyen un progreso notable, pues parece que los mecanismos jurisdiccionales primarán sobre los políticos para resolver los conflictos federales.³⁹ Ello puede significar que la intervención federal tenderá a ser más civilizada e institucional, aunque para estar totalmente seguros necesitamos transformar política y constitucionalmente el régimen.

F. El juicio político respecto a autoridades locales

El juicio político y, en general, las responsabilidades de los servidores locales son un mecanismo adecuado de intervención dentro de sus actuales límites constitucionales. A pesar de la idoneidad, existen algunas deficiencias:

- 1) No se incluye como sujetos de responsabilidades a los presidentes municipales ni a las autoridades municipales, aunque es verdad que de la Constitución, de la ley secundaria, y mediante interpretación se les podría asimilar;
- 2) Carece de sentido insistir en que las autoridades locales son responsables por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales, agregándose a continuación que también lo son por “el manejo indebido de fondos y recursos federales”. Esta última parte debe ser derogada en los artículos 108 y 110 de la Constitución que siguiera una mejor técnica jurídica, y
- 3) No se define en el artículo 110 de la Constitución lo que son las “violaciones graves” que las autoridades locales pueden cometer respecto a la Cons-

38 Para algunas de estas críticas, *vid. Fix Fierro, Héctor*, “Reformas y adiciones a la Constitución federal en materia de administración de justicia”, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 43-51.

39 Una opinión contraria a lo aquí expuesto puede encontrarse en Burgoa Orihuela, Ignacio, ¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?, *Lex. Difusión y Análisis*, tercera época, año 1, núm. 4, Torreón, Coahuila, octubre de 1995, pp. 10-13.

titución y las leyes federales y, sin seguridad jurídica, para las autoridades locales puede haber abusos por parte de los órganos federales competentes.

Debe señalarse, en cuanto a este último punto, que uno de los supuestos de responsabilidad de las autoridades locales, aunque sin sentido desde 1867, pues las autoridades federales son las que publican las leyes federales, podría ser la negativa de los gobernadores locales a publicar las leyes de la federación —obligación establecida en el artículo 120 de la Constitución—; otras causales de responsabilidad política tendrían que referirse a los intentos de las autoridades locales de rescisión del pacto federal, o violaciones de las garantías individuales y sociales previstas en la Constitución federal, entre otras.

El procedimiento para las responsabilidades políticas y penales en contra de las autoridades locales es acertado, al ser la resolución federal final meramente declarativa y al efecto de que la legislatura local proceda conforme a su orden interno.

Los mecanismos de intervención federal por responsabilidad de las autoridades locales son un ejemplo más que muestra lo absurdo de la intervención exclusiva del Senado en la declaratoria de desaparición de poderes y en la solución de las cuestiones políticas. Cualquier intervención federal en la esfera política de los estados no puede dejarse en exclusiva a la competencia del Senado, tiene que ser materia por lo menos del conocimiento de ambas Cámaras.

G. *Los supuestos de la “garantía federal”*

La garantía federal es un instrumento de intervención federal que carecería de sentido si se diera a las autoridades locales la oportunidad de estar legitimadas activamente en el procedimiento de suspensión de garantías. El actual primer párrafo del artículo 119 de la Constitución tiene el inconveniente de no precisar los poderes de la Unión que tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior, y ha dado lugar, como en el conflicto de Chiapas iniciado en enero de 1994, a las más variadas interpretaciones,⁴⁰ aunque desde nuestro punto de vista, el Poder Ejecutivo no puede, salvo en casos de extrema urgencia y bajo supuestos de responsabilidad muy precisos y que deberán estar contemplados en la Constitución, actuar por sí sólo.

En cuanto al segundo supuesto del artículo 119, debe decirse que repite el inconveniente de la primera hipótesis del primer párrafo del artículo 119 que comentamos, pues no hay precisión de los poderes federales que deben intervenir, y además como también hemos mencionado, el mecanismo de suspensión

⁴⁰ Rabasa, Emilio O., “El caso Chiapas: aspecto constitucional”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 205-302.

de garantías del artículo 29 de la Constitución haría innecesaria la “garantía federal” si se diera legitimación activa a los órganos locales.

2. Una mejor y más clara distribución de competencias

Al referirnos al Poder Ejecutivo aludimos a la distribución de competencias entre la federación y los estados. También hemos criticado en este capítulo la posible contradicción entre el artículo 73, fracción XXX de la Constitución y el artículo 124 que determina, a diferencia del modelo norteamericano y desde 1856 que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, pues sólo serían admisibles las facultades implícitas del 73, fracción XXX, si se entienden como facultades explicativas y no como nuevas atribuciones del Congreso.

El catálogo de competencias que Jorge Carpizo expone en su clásico libro⁴¹ nos sirve para destacar al menos los siguientes aspectos:

1) La Constitución necesita un título federal que dé coherencia al entramado de competencias que actualmente existe entre la federación, los estados y los municipios. El título federal debe además ampliar y reformular, entre otros, los actuales artículos 115 y 116 de la Constitución para detallar el orden interno de las entidades y municipios, obligarlas a una organización democrática, y establecer los mecanismos de coordinación y de inspección federales, así como perfeccionar las instituciones de intervención federal existentes y en el sentido comentado en este capítulo.

2) Artículos como el 115, el 3, el 27, etcétera aluden a las competencias municipales. Es muy importante, para construir un federalismo de base municipal, que la Constitución precise y amplíe las competencias exclusivamente municipales.

3) Aunque nos hemos acogido al modelo norteamericano de las facultades reservadas a los estados, no significa que no podamos cambiar a un modelo cercano al alemán o al canadiense en donde se señalan competencias exclusivas para los estados, respecto de las cuales la federación por ningún motivo podría intervenir. Esto sería básico, sobre todo, en materia financiera y, por supuesto, dependiendo de las líneas generales que fueran trazadas respecto a este tema.

4) Se precisa de una revisión exhaustiva de las competencias federales del artículo 73 de la Constitución, que le permiten concentrar en la federación los aspectos más importantes del país. La revisión debería ser en el sentido de pasar competencias federales a los estados y municipios, principalmente en el área fi-

41 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 33, p. 252. Carpizo distinguió entre facultades atribuidas a la federación, a las entidades federativas, prohibidas a la federación, prohibidas a las entidades federativas, coincidentes, coexistentes, de auxilio, emanados de la jurisprudencia. Carpizo, siguiendo a Mario de la Cueva, niega que en México puedan existir facultades concurrentes.

nanciera y en la administración pública. Las reglas de la Ley Fundamental de Bonn son un ejemplo que seguir, pues es inadmisible que las líneas maestras de las finanzas, la planeación, la educación, la salud, los medios de comunicación se realicen sin el concurso efectivo y real de los estados.

5) El Senado debe ser el receptáculo de coordinación de las facultades coincidentes, coexistentes y concurrentes. Se precisa de un Senado con nuevas y amplias facultades de coordinación, y que los estados tengan el derecho de organizarse entre ellos para ejercer sus derechos sobre las atribuciones comunes.

6) Es también trascendente que a nivel local se crearan los Senados de los estados como un órgano de representación de los municipios de cada entidad. Tales senados serían el instrumento de comunicación de los municipios con el Senado de la República y, de manera institucional, con los municipios de otros estados.

7) Si no admitimos en México la existencia de la concurrencia, estaríamos apostando por un federalismo dual. Esto podría afectar la necesaria coordinación entre federación, estados y municipios. De la concurrencia se deriva la exigencia de un Senado federal fortalecido, y de diputaciones locales y senados locales con derecho de reperesentación y de participación en las atribuciones concurrentes.

La lista de competencias tendría que cubrir competencias para la federación, estados y municipios, además de una lista de facultades concurrentes. La concurrencia haría lógica la regla de que el derecho federal quiebra al local en materia de competencias concurrentes.⁴²

Tal regla daría a nuestro federalismo orden y armonía internos. Los ejemplos históricos son reveladores de que no puede funcionar ningún país del mundo moderno sin facultades concurrentes, éstas permiten conciliar competencias e intereses, y evitan que la federación imponga su visión política mediante el derecho de participación de los estados y municipios en las competencias concurrentes y con un Senado federal fortalecido.

8) La reforma del sistema electoral del Senado de la República es imprescindible para hacer sus reglas más proporcionales, al igual que la elaboración de una ley de coordinación marco respetuosa de los derechos estatales y municipales. El esquema, para ser completo, necesita de un órgano autónomo técnico y apartidista que se ocupe del federalismo y, aunque no tenga facultades de decisión, sí pueda proponer medidas para salvaguardar las bases de la federación; tener el derecho de iniciativa legal; proporcionar información a los ciudadanos, partidos y órganos del estado; administrar los fondos participables, y por supuesto realizar estudios sobre la temática federal.

42 Sobre las facultades concurrentes y la prevalencia del derecho estatal sobre el regional, *vid.* Parejo, Luciano, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

3. *Las competencias financieras*

En términos generales, la distribución constitucional de facultades fiscales en México es coincidente —realizable por ambos ámbitos—, según los artículos 124 y 73, fracción VII de la Constitución y con excepción de las competencias prohibidas a los estados establecidas en los artículos 117, 73, fracción IX, 131, y con matizaciones en al artículo 118, así como las atribuciones fiscales exclusivas de la federación previstas en las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución, aunque sobre las contribuciones de la fracción XXIX, los estados y municipios pueden participar del rendimiento de las mismas en los términos de la ley secundaria, y las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

El capítulo financiero municipal fundamentalmente está previsto en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución. Por lo tanto, el régimen fiscal mexicano se puede concretar en los siguientes puntos:

- 1) Existen algunos tributos reservados exclusivamente a la federación.
 - 2) No existen tributos reservados en forma exclusiva a los estados.
 - 3) La federación tiene un poder tributario genérico, basado en la fracción VII del artículo 73, y con apoyo en esta norma puede establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás.
 - 4) Los estados tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias a fin de cubrir el presupuesto de sus egresos locales, tal como resulta de la aplicación del artículo 124 de la Constitución, con la limitación de no poder gravar las materias reservadas a la federación.
 - 5) Por lo tanto, el poder fiscal de los estados es coincidente y coexistente con el de la federación, salvo las atribuciones exclusivas de la federación, y las prohibiciones a los estados.
 - 6) Las contribuciones de los municipios las establecen las legislaturas de los estados. Corresponde a los municipios tanto la administración como el producto de la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria que establezcan los estados.⁴³
- El sistema financiero constitucional respecto al federalismo fiscal se ve completado por la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978 y que entró en vigencia el primero de enero de 1980.

43 El esquema expuesto está tomado de Mijangos Borja, María de la Luz, “La importancia de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal”, en *El seminario el municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Gobierno del Estado de México-Universidad Autónoma de Estado de México, 20 de octubre de 1995.

Mediante el sistema de coordinación de esa ley se pretendió principalmente limitar la duplicidad de contribuciones que pudieran imponer estados y federación, pues constitucionalmente no habría impedimento para ello, tal como se ha explicado.

A más de 15 años de entrada en vigor de esa ley, se percibe que los estados carecen de medios de defensa efectivos dentro del sistema nacional de coordinación fiscal; el sistema de coordinación fiscal determina sanciones para los estados que incumplen los convenios de coordinación, pero no para la federación; la Secretaría de Hacienda incumple sus obligaciones referidas a la información que debe a los estados y municipios sobre los ingresos recaudados; las participaciones a estados y municipios son mínimas;⁴⁴ los estados están imposibilitados para salirse del sistema de coordinación fiscal, pues de hacerlo tendrían que duplicar sus impuestos, que en términos políticos y financieros sería totalmente contrario para las haciendas locales; existe una gran inconformidad de los estados ricos respecto a los criterios de distribución de las participaciones que toman preferentemente en cuenta el criterio poblacional, y el sistema de coordinación fiscal ha debilitado en general el papel de las haciendas locales.⁴⁵

Ante esta evidente y negativa realidad se han elaborado distintas propuestas. Por su importancia destacan las del PAN de 1992 y 1994, y la contemplada en el documento *Veinte Compromisos por la Democracia*. Las propuestas van principalmente en el sentido de aumentar las participaciones a los estados y municipios y, por provenir del PAN, a un cambio en la fórmula de distribución de participaciones que atiende preferentemente al factor población, y no a otros criterios referidos a la eficiencia o a la recaudación federal en los respectivos territorios.

En democracia se podría sostener que un cambio en la Ley de Coordinación Fiscal, bastaría para resolver el problema de la injusta distribución de las participaciones y del excesivo poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nosotros pensamos que eso no sería suficiente; pues, además de que no se trata sólo de una cuestión fiscal sino hacendaria,⁴⁶ el cambio debe determinarse en la propia Constitución por las siguientes razones:

44 Ruffo Appel, Ernesto, "Federalismo Hacendario", en *Foro nacional: hacia un auténtico federalismo*, Guadalajara, Jalisco, 1995, pp. 161-171.

45 Para un análisis detallado del sistema nacional de coordinación fiscal, vid. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992. Un punto de vista crítico al sistema nacional de coordinación fiscal está en Arellano Cadena, Rogelio (ed.), *Retos y propuestas. Federalismo fiscal*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI. Luis Donald Colosio, 1994, y Muñiz Coulon, Marlene Vanessa, *La urgencia de un federalismo fiscal (El ejemplo de Chihuahua)*, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1995.

46 Lo hacendario comprende los ingresos, el gasto, el endeudamiento y el patrimonio. Vid. Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B., *Hacienda pública teórica y aplicada*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1986.

1) Es evidente que la concurrencia en materia fiscal no puede ser evitada, pero es totalmente posible establecer en la Constitución contribuciones que sean competencia exclusiva de cada uno de los ámbitos. Esto evitaría que el legislador ordinario cambiara radicalmente el sistema, ya fuera para incrementar el poder de los municipios, estados o federación, extremo inconveniente para la seguridad jurídica y la gobernabilidad política.

2) La Constitución, como sucede en Alemania, también puede establecer las reglas de las participaciones sobre los ingresos participables, para eliminar también la manipulación del legislador ordinario y los cambios bruscos del sistema. Las participaciones de impuestos como el de la renta tendría que ser un 50% para la federación y el restante 50% para estados y municipios.

3) Las dos garantías anteriores: tablas específicas de contribuciones y bases porcentuales de las participaciones impiden el “centralismo fiscal” y también hacendario de la federación, y propician la certidumbre en las relaciones federales.

4) Las reglas de participación en los egresos, en el patrimonio del Estado y en el endeudamiento también deben estar previstas en la Constitución de manera equitativa.

Es necesario recordar que no sólo se trata de un federalismo fiscal, sino hacendario que debe comprender los mecanismos de gasto a través de la participación también del Senado en la elaboración del presupuesto federal y del Congreso en el patrimonio del Estado.

5) Las bases de participación de los estados, regiones y municipios pobres también deben estar previstas en la Constitución. No hacerlo equivale a generar inestabilidad política y social. Sólo el Constituyente originario puede equilibrar los intereses de los estados y municipios pobres con los de los ricos.

Para incentivar a los estados ricos se podría dejar a las entidades federativas el impuesto sobre el valor agregado que se recaudara en su territorio⁴⁷ y sólo el fondo participable constituido principalmente por el impuesto sobre la renta y las contribuciones especiales que fija la federación, distribuirlo con criterios de equidad y con miras al desarrollo de las regiones menos afortunadas.

6) Igual de necesario es que la Constitución siente las bases de la armonización entre estados de las contribuciones locales que en forma exclusiva les correspondan para evitar la lucha fiscal e impedir el acrecentamiento de las desigualdades territoriales. También la Constitución podría establecer las bases de coordinación hacendaria intraestatal.

47 Mijangos Borja, María de la Luz, *op. cit.*, nota 43.

7) Los municipios deben tener facultades legislativas, entre otras, sobre las materias que constitucionalmente les correspondan y, para ello, es necesario reformar el artículo 115 de la Constitución.

8) Es imprescindible adicionar con nuevas facultades al Senado para que sea el órgano encargado de conocer y aprobar los distintos fondos participables, de las medidas de fomento a las regiones pobres, de acordar y negociar las transferencias. La idea es hacer del Senado el órgano real del federalismo.

9) Los estados, a través de sus legislaturas y senados locales, deben tener derechos de participación, aprobación, y, en su caso, de impugnación sobre transferencias, convenios, retrasos en la ministración de las participaciones, entre otras medidas.

10) Es posible también crear un órgano autónomo técnico que sustituya en sus excesivos poderes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que, aunque no tenga las facultades decisorias últimas, colabore con el Senado en las materias federales, realizando estudios, teniendo el derecho de formular proyectos e iniciativas de ley; ofreciendo información a estados y municipios y a la federación; administrando los fondos, y coordinando las labores técnicas y administrativas entre federación, estados y municipios.⁴⁸

4. El federalismo administrativo

El gran problema que en México representa la burocracia federal en los estados y municipios puede resolverse. El modelo federal alemán es aplicable a nuestra realidad si la administración de las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes es cedida a estados y municipios. En este esquema, la federación se reservaría el derecho de legislar mediante disposiciones marco y de inspeccionar el cumplimiento de esas disposiciones. La legislación marco de la federación no impediría que los estados y municipios en las áreas concurrentes pudieran a su vez legislar o regular el detalle de las mismas.

La federación contaría con la burocracia necesaria para sus competencias exclusivas en todo el territorio, y la burocracia de los estados y municipios se encargaría de administrar sus competencias específicas como la resultante de las facultades concurrentes, coincidentes y coexistentes. Aun en materia financiera el sistema sería aplicable.

Este mecanismo reduciría el problema de la doble o triple burocracia, y haría que muchos recursos que se destinan a solventarla pudieran ser usados en la mejor ejecución de los programas de gobierno a todos los niveles.

48 Esta idea se la debo a María de la Luz Mijangos Borja.

Evidentemente, las partidas presupuestarias para la administración de las competencias concurrentes tendrían que ser entregadas a estados y municipios, sin que la federación pudiera impedir su entrega sin razón alguna. El cambio propuesto, por una parte, armonizaría a nivel nacional los servicios públicos y, por otra, los haría más accesibles a los ciudadanos, tanto en su prestación como en la posibilidad de éstos para impugnar sus deficiencias jurídicamente.

En los últimos años, ha habido un intento en este sentido sobre las facultades en educación y salud;⁴⁹ pero, como observa Salvador Valencia, el gobierno federal no ha logrado disminuir su presencia.⁵⁰ Esto es debido en gran parte a la ausencia de normas constitucionales que definan de mejor manera las bases de distribución de competencias como ya se ha señalado, y que sienten de manera precisa los principios de la descentralización o desconcentración de competencias concurrentes, así como también los criterios de colaboración, negociación, inspección y de mutuo control entre municipios, estados y federación, dando el lugar decisorio al Senado, y tendiendo como auxiliar al órgano técnico autónomo sobre el federalismo.

5. Los riesgos que deben evitarse

Un auténtico federalismo en México debe evitar los siguientes inconvenientes:

1) El riesgo del separatismo. Éste se produce cuando no hay conciencia de la unidad que es el Estado federal. Son las opiniones de autores como Waitz, Seydel y Calhoun, que sostuvieron la tesis de que los únicos soberanos son los estados miembros y no la Unión. Las tesis, aunque superadas técnicamente pues confunden federación con confederación, pueden tener ropajes modernos y esgrimir, por ejemplo, el derecho de secesión de los estados miembros por razones no exclusivamente políticas, sino económicas y raciales.

Toda teoría auténtica del federalismo debe tender a la unidad, la unidad de lo múltiple en el respeto de la pluralidad, en la negación del absolutismo, y en la afirmación de la relatividad. El federalismo es enemigo del centralismo pero, al mismo tiempo, es un defensor de la unidad en la diversidad.

Es cierto que el riesgo del separatismo no sólo ocurre en los Estados federales cuando éstos no poseen los mecanismo institucionales y políticos adecuados, sino también en los Estados unitarios. No obstante, en el Estado federal no debe haber razón de tipo institucional o teórica para posibilitar el separatismo. La premisa es unidad en la pluralidad. Por ello, pieza clave de todo estado federal

49 Ortega Lomelin, Roberto, *op. cit.*, nota 29, pp. 79 y ss. *Vid.* también Ortega Lomelin, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988.

50 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, p. 297.

debe ser la defensa de la supremacía de la constitucional federal y lo que los alemanes llaman la cláusula de la prevalencia: *Bundesrecht bricht Landesrecht*.⁵¹ Por lo anterior, deben superarse los esquemas del federalismo dual.

2) Los cacicazgos. Un Estado federal que no está inmerso en un contexto democrático, tanto de instituciones como de conductas, corre el riesgo, como ha sucedido en nuestro país, de ser la fachada de cacicazgos e intereses locales. El federalismo auténtico debe permitir mecanismos de inspección federal que vigilen y garanticen el grado de democraticidad de las instituciones y comportamientos locales. En estos momentos de transición a la democracia en México, un federalismo mal entendido y peor practicado puede ser el principal vehículo de obstrucción de los partidos políticos nacionales, por ejemplo, mediante el expediente de los partidos locales o regionales que se opusieran suscitando sentimientos regionalistas al avance de los partidos nacionales opositores, ya sea como una estrategia desde el régimen, o fomentándose intencionadamente el separatismo regionalista por la oposición.⁵²

3) El riesgo de la desigualdad socioeconómica regional. Actualmente y de manera aproximada la forma de distribución de los ingresos participables es 78% para la federación, 17% para las entidades federativas, y el resto para los más de dos mil municipios del país. Esto explica en gran parte el centralismo y la desigualdad socioeconómica.⁵³ Como posible solución a esta injusta distribución algunos partidos han propuesto por la competencia entre estados de tipo fiscal o hacendario para atraer inversiones a los respectivos territorios.

Esta competencia horizontal que traslada el modelo del mercado al ámbito federal puede transformarse en un rompimiento de la unidad y en un distorsionador de los equilibrios del Estado federal, con consecuencias tan graves como el exacerbamiento de los sentimientos nacionales y las salidas separatistas. Por ello, este federalismo requiere contar con instrumentos de armonización como aquéllos que establecen bases tributarias similares para todos los estados; acuerdos de recaudación para fijar un porcentaje que se destine a un fondo de fomento y compensación interterritorial: equilibrios verticales; esto es, fondos federales de fomento encargados de mantener un nivel de desarrollo homogéneo.⁵⁴

51 Alberi Rovira, Enoch, op. cit., nota 25, p. 119.

52 Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, pp. 112-120.

53 El presidente Zedillo en su mensaje con motivo del primer informe de gobierno propuso descentralizar casi dos terceras partes del ramo 0026 que ejerce la Secretaría de Desarrollo Social para entregar esos recursos a los municipios a través de las entidades federativas; medida importante, pero insuficiente porque no va al origen del problema que es el inadecuado diseño institucional. Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Mensaje con motivo del primer informe de gobierno", *El Nacional*, 2 de septiembre de 1995, suplemento especial, p. 7.

54 Ruiz Huerta, Jesús, y Muñoz de Bustillo, Rafael, *Estado federal/Estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca, España, Diputación de Salamanca, 1986.

4) El riesgo de pensar el federalismo de manera reduccionista. Hay una fuerte tendencia en nuestro medio de pensar que el Estado federal implica exclusivamente una forma de organización territorial con descentralización y autonomía. Sin embargo, existen muchos modelos federales, entre ellos, uno que puede ser muy útil para México en estos momentos en que se redescubre como estado pluríetnico. Me refiero a la concepción federalista no territorial, en donde lo trascendente no es la autonomía de base territorial, sino la autonomía que se entiende a partir de sociedades plurales con composición étnica diversa.

En efecto, en países como Bélgica se aplica este tipo de federalismo no territorial que tiene el propósito de equilibrar las distintas comunidades lingüísticas y culturales del país. La distribución de competencias de este modelo no territorial se detiene especialmente en las cuestiones culturales y educacionales.

México podría analizar perfectamente experiencias como la señalada y mediante los mecanismos institucionales de este federalismo no territorial encontrar respuestas y soluciones a nuestra diversidad étnica, de tal forma que exista un nuevo equilibrio que consolide la diversidad nacional y evite el riesgo de la separación o la inestabilidad política.

5) El riesgo de no concebir la reforma del Estado. Con ser tan importante la reforma del sistema federal en nuestro país, no debe perderse de vista la reforma integral del Estado mexicano. Una reforma a la cuestión federal implica reformar otras instituciones como el Senado, como el Poder Judicial, posiblemente la conformación de órganos nuevos de tipo autónomo encargados de la solución de las controversias federales. Se afecta al municipio; tiene que ver con la administración pública; seguramente reducirá las atribuciones del Poder Legislativo federal; limitará el papel tradicional del Ejecutivo, etcétera.

Lo anterior significa que en México no requerimos ya de reformas parciales porque todas las instituciones están interrelacionadas.

Nuestra transición demanda un proyecto completo, un proyecto que piense el tipo de Estado y de sociedad que queremos los mexicanos para el siglo venidero.

V. ESBOZO DE UNA NUEVA TEORÍA FEDERALISTA

Méjico no ha sido un Estado federal por las siguientes razones:

1) El federalismo, aunque se considera decisión política fundamental, histórica y constitucionalmente no es una realidad tangible. Se trata del problema de la separación entre constitución real y formal que sólo puede resolverse con el triunfo de la transición democrática y la instauración de un Estado de derecho democrático.

2) Los poderes centrales se arrogan las más importantes competencias constitucionales, lo que produce un federalismo poco auténtico. El problema aquí es de tipo institucional. Es preciso revisar las atribuciones, qué competencias tiene la federación, cuántas se atribuyen a los estados y cuáles corresponden a los municipios. También es preciso repensar en las consecuencias políticas, sociales y económicas del actual sistema de facultades concurrentes y exclusivas para modificar la correlación de atribuciones, poderes y fuerzas existentes.⁵⁵

3) El pluralismo político que arroja el federalismo no siempre tiene base democrática en las distintas entidades territoriales que componen el ser federal, lo que propicia cacicazgos locales. El federalismo democrático sólo se puede entender como tal en un esquema global de democratización.

4) El manejo y reparto de los recursos no ha llevado a la autonomía de las entidades, sino al sometimiento de éstas por tratarse de modelos escasamente cooperativos que esconden posiciones sumamente centralistas.

5) La segunda Cámara no representa debidamente las entidades en sus intereses, y no se concibe como Cámara federal, sino como otra Cámara legislativa, por lo que se limitan las posibilidades de defensa y de las entidades federativas.

6) Aunque se cuenta con distintas garantías para preservar el Estado federal se vulnera el espíritu federal en ocasiones, mediante leyes ordinarias. Lo anterior es reflejo de la ausencia de mecanismos de control que vigilen el equilibrio federal y los derechos y atribuciones de los estados miembros.

7) Es común que se vulnere el espíritu federal porque institucionalmente no se tienen órganos de vigilancia del Estado federal. Hasta fecha reciente han sido preponderantemente políticos y no jurisdiccionales. Las garantías de imparcialidad e independencia en la decisión se han visto afectadas.

México, que es un Estado federal formal, debe avanzar mucho. Considero que se debe renunciar a las teorías clásicas sobre el federalismo de tipo tradicional, por su carácter reduccionista y obstructivo de la profundización democrática nacional.

La primera concepción y la más clásica, que mantiene que la soberanía es divisible y que consiste en un reparto de competencias entre los estados federales y la federación, no da cuenta adecuadamente de las áreas de coordinación entre los municipios, estados miembros y el poder federal, no da cuenta debidamente de las facultades concurrentes o de los llamados dominios intermedios, y por su inflexibilidad hace del Estado federal un armazón pesado, incapaz de dar respuesta con agilidad y cercanía a los reclamos sociales.

55 Para comprender el impacto del diseño institucional, *vid.* Medina Guerrero, Manuel, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

La segunda teoría, que es la tesis de que los únicos que son soberanos son los estados federados y que la unión no lo es, además de no explicar la diferencia entre federación y confederación, no produce diversos centros de decisión democrática en una unidad, sino que fomenta la dispersión y da lugar a la desmembración del Estado con el riesgo de acrecentar las actitudes más irracionales del nacionalismo a ultranza.

La tercera teoría que sostiene que sólo la Unión es soberana y que la autonomía de las partes se reduce a una descentralización política, limitada básicamente a la potestad de producir normas jurídicas para el gobierno del régimen interno, aunque es acertada en parte, principalmente en su defensa del principio de supremacía constitucional, cuando se lleva a sus extremos como ha sucedido en nuestro país se propician terribles desequilibrios a favor del poder central a riesgo de vulnerar el ser federal y de transformar el espíritu federal en un formalismo vacío de contenidos.

La nueva teoría y realidad institucional federalista debe partir de los atributos clásicos del federalismo como la división constitucional de funciones de gobierno; la idea de que las áreas asignadas por la Constitución a cada poder es final y suprema; de la formulación de que ambos niveles de poder actúan directamente sobre el ciudadano; de que ambos niveles derivan su poder del pueblo o soberano originario, y que los poderes regionales existen por derecho propio, y no como una emanación real o virtual de los poderes centrales.

Lo anterior define el federalismo como una forma de organización política del Estado y como expresión de dos competencias soberanas en un esfuerzo de conciliación entre lo nacional y lo regional, y con un sentido incluyente de diversidades y, sobre todo, como puntual compromiso de unidad e identidad nacional.

No obstante, la nueva teoría y práctica federal debe asumir nuevos contenidos: que los poderes y las funciones de las entidades del gobierno central y local son compartidos; que debe existir cooperación en términos equitativos en la dirección de programas y no meramente en la elaboración de leyes; que los gobiernos estatales deben participar en el financiamiento, diseño, administración y provisión de políticas públicas que afecten su competencia y que se apliquen en los respectivos territorios, y esta teoría debe asumir que el auténtico federalismo no se realizará si no se pone atención en el nivel más importante y de contacto directo con los ciudadanos que es el poder municipal.

VI. FEDERALISMO DE BASE MUNICIPAL

En efecto, el nuevo federalismo debe ser formulado desde el municipio hacia el poder federal de la nación. Debe ser una formulación teórica y práctica de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. De nada sirve fortalecer las enti-

dades federativas frente al poder federal, si éstas son fortalecidas para negar o desconocer la diversidad de centros de decisión que encierra el territorio particular, si se niegan las diferencias al interior de los estados, y se limita la autonomía y potencialidades de los municipios.

¿Qué hacer para fortalecer la libertad municipal, su capacidad de decisión política en un marco de unidad con las entidades federativas y con el Estado federal? Una posible respuesta de tipo institucional tiene que partir de una reforma al artículo 115 de la Constitución de 1917 para ampliar la competencia, los márgenes de autonomía y gestión de los municipios, y esta reforma debe abarcar los aspectos políticos, financieros y sociales de los gobiernos locales.⁵⁶

1. *Los aspectos políticos*

1) Habría que repensar la naturaleza constitucional del municipio. Con la reforma al artículo 105 de la Constitución de 31 de diciembre de 1994, podemos ya sostener que el municipio es un poder, tal como cualquier entidad federativa o la federación misma.

En una reforma de fondo, el municipio no puede ser considerado un organismo descentralizado más por las consecuencias jurídicas y políticas que de ello se deriva. Entre ellas, porque se suele entender que los gobernadores y los órganos legislativos de los estados son superiores jerárquicos de las autoridades municipales, lo que limita la autonomía municipal, pues tradicionalmente se ha impedido que sus autoridades puedan mantener relación directa con las autoridades federales y con las de otros estados, además, y no es una cuestión menor, al no ser el municipio poder o haber duda sobre ello su estructura y competencias legislativas y administrativas se subordinan totalmente a las otras esferas.

2) Como consecuencia de lo anterior, es preciso definir el régimen político del municipio, ya sea presidencial o parlamentario. Si es presidencial, para que los municipios cuenten con los tres poderes y los respectivos controles entre ellos —en este esquema o en cualquier otro podría ser totalmente factible la reelección de los municipios—. Si se estructuran bajo el sistema parlamentario, será necesario que las reglas institucionales se ajusten a un modelo parlamentario democrático, principalmente en cuanto a la reelección inmediata de los municipios, al sistema electoral y a los mecanismos de control parlamentario.

En todo caso, deben estar determinadas las principales atribuciones del ayuntamiento, las del gobierno municipal, las del Poder Judicial municipal, las de sus órganos autónomos. Igualmente, la Constitución debe señalar los mecanismos de

56 Las reformas municipales más importantes al artículo 115 son las de 1983. Un análisis de las mismas se encuentra en Valadés, Diego, *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1986 (Cuadernos de CAPEL número 12) pp. 24-33.

relación entre municipios, estados y federación, mediante la introducción, entre otras instituciones y procedimientos, del Senado estatal, que será el órgano de representación de los municipios ante la instancia estatal y federal.

A nivel de legislación secundaria se echa de menos una ley reglamentaria del artículo 115 que detalle las líneas básicas de la Constitución en cuanto a los órganos municipales, pero también respecto a sus competencias políticas, administrativas, financieras y sociales, y detalle sus mecanismos de relación entre el resto de los poderes estatales.

3) Es conveniente que el sistema electoral para los municipios sea el de representación proporcional con algún umbral de acceso a los asientos en el ayuntamiento (*Sperrklausel*), dado que la experiencia nacional de conflictos municipales apunta a que los municipios mexicanos no pueden seguir gobernándose con reglas de suma cero producto de la preponderancia del sistema electoral de mayoría en las contiendas locales.

Es necesario entender que los sitios más sensibles de la política nacional son los municipios. La gobernabilidad del país descansa en ellos y una de las vías más adecuadas para combinarla con democracia exige una concepción de representación proporcional que evite privilegiar al partido que en ese momento sea mayoritario, además de adicionar mecanismos constitucionales y jurídicos para permitir la conciliación y la concertación entre las fuerzas políticas municipales.

Los estudiosos del tema han señalado que una causa poderosísima de conflicto político en los municipios reside en la conformación del sistema electoral municipal, principalmente en las planillas de mayoría.⁵⁷ Esta apuesta no descarta discutir un sistema de mayoría con distritos municipales. Sin embargo, cualquier decisión dependerá del tipo de régimen municipal escogido: presidencial, parlamentario o semipresidencial.

Es tan profunda la diversidad de los sistemas electorales municipales que los estados han manejado el mandato de la representación proporcional establecido en la Constitución en el artículo 115, fracción VIII de forma tan diversa que, en algunos de ellos, la presencia de regidores o munícipes de la oposición es mínima.

Institucionalmente y por los ordenamientos locales se ha obstaculizado el desarrollo de los sistemas proporcionales.⁵⁸ Nos parece que para solucionar esas

57 Guillén López, Tonatiuh, “Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México”, en Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 124-128. Vid. también Rodríguez, Victoria, y Ward, M. Peter, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995.

58 Acedo, Blanca, Ruiz, Ricardo, y Vega, Ernesto, *El municipio en el marco de la reforma del Estado. Una evaluación desde el punto de vista jurídico*, México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1992, pp. 24-28.

diferencias es necesario tomar conciencia de lo fundamental que resulta para la mayoría de los municipios del país un sistema electoral de representación proporcional y un régimen parlamentario municipal que, entre otras modificaciones, permita la reelección inmediata de los municipios. Continuar con el esquema presidencial tradicional en el ámbito municipal seguirá fomentando el conflicto y la ingobernabilidad del país.

4) Las competencias municipales deben ser aumentadas. Entre otras, la posibilidad de que el ayuntamiento no sólo expida reglamentos, sino leyes para el ámbito municipal. Se habla de leyes y no reglamentos municipales por las siguientes razones: se le da al municipio realmente un nivel de poder público; se acrecienta su autonomía respecto a las autoridades estatales y federales; pueden desplegar los municipios sus capacidades de innovación en el diseño institucional; el reglamento en nuestro sistema de fuentes tiene una categoría inferior que por sí mismo hace parecer los poderes de los ayuntamientos como inferiores respecto a los de las legislaturas locales, y, en fin, las leyes municipales serían el reflejo de que las primeras y más inmediatas instancias de comunicación entre ciudadanos y gobierno tienen la misma dignidad y poderes formales que las últimas instancias y órganos de la federación.

Una consecuencia de esto obliga a que los ayuntamientos del país tengan el derecho de iniciativa legal regulado para otros órganos y funcionarios en el artículo 71 de la Constitución federal.

5) Los mecanismos de intervención política de los órganos estatales en los municipales deben ser limitados. El actual procedimiento de suspensión de ayuntamientos, ni a nivel Constitucional, ni a nivel secundario logra determinar con claridad cuáles son las causales de procedencia. Si se desea mantener este mecanismo, al igual que la declaración de desaparición de los ayuntamientos, debe quedar precisada al menos la diferencia entre ellos y las posibles causales que dan origen a ambos procedimientos.

Los instrumentos de suspensión y revocación de los municipios atentan contra la autonomía municipal. En su lugar, se deben prever otros como la declaración de procedencia, tanto ante la legislatura local o en su caso del propio ayuntamiento para que el Poder Judicial estatal o municipal, según sea el caso, entre al conocimiento de la posible responsabilidad del municipio.

Si se adopta el sistema parlamentario municipal, las legislaturas locales no podrán transformarse en jueces, porque el juicio político está reservado a los sistemas presidenciales. Sin embargo, a nivel municipal podría establecerse la moción de censura de los funcionarios municipales —los del gobierno— a cargo del ayuntamiento.

El mecanismo de intervención estatal que debe potenciarse para los conflictos entre los órganos internos en un municipio, o entre municipios de un estado es el de las controversias constitucionales. El Tribunal Constitucional del estado y

no el Tribunal Superior del estado debe ser el órgano encargado de dirimir las disputas jurídicas dentro de un municipio o entre municipios. Los mecanismos políticos del artículo 115 constitucional de la fracción I, párrafo tercero no pueden ser la norma en un Estado de derecho democrático sino la excepción, y los mecanismos jurisdiccionales en la normalidad democrática son los que suelen y deben prevalecer.

6) Independientemente del sistema o régimen que se elija para el municipio: parlamentario o presidencial, es un imperativo potenciar sobre todas las instituciones municipales la del ayuntamiento. En efecto, el ayuntamiento tiene como órgano legislativo las funciones de legislar, controlar y orientar la acción del gobierno municipal. Los principales actos del gobierno municipal deben ser controlados por el ayuntamiento: el presupuesto, las obras, los servicios, los contratos, etcétera, con la posibilidad de crear en el ayuntamiento comisiones de investigación, para pedir informes al gobierno municipal, para proponer medidas alternativas. El ayuntamiento debe ser el órgano político por excelencia de un municipio. Lo señalado en el capítulo del Poder Legislativo en relación a las principales atribuciones de este poder deben tenerse por reproducidas aquí, y con más razón, si el poder municipal sigue copiando los rasgos presidencialistas de la federación o de los estados.

7) El municipio, como toda la administración estatal en México, exige un servicio civil de carrera. En la hipótesis municipal, la necesidad es más apremiante porque el primer contacto del gobernado lo tiene con las autoridades municipales, y de nada serviría tener un servicio civil a nivel federal o estatal, si la parte más sensible de la administración no se profesionaliza. Las reglas generales del servicio civil de carrera municipal tendrían que ser parte de la ley reglamentaria o del equivalente o equivalentes en el capítulo municipal del actual artículo 115 constitucional.

La importancia del servicio civil de carrera se debe a la coordinación de las facultades coincidentes, coexistentes y concurrentes, pues ¿cómo realizar una coordinación adecuada y justa para las partes, si la federación o los estados desbordan con sus recursos humanos y capacidad técnica a los municipios?

La participación municipal bajo este esquema se trasladaría también a toda decisión que afecte los intereses locales. Por ejemplo, los municipios directamente, colegiadamente o por medio de los senados locales intervendrían en la elaboración y sanción de documentos como el *Plan Nacional de Desarrollo*.

8) Todo municipio precisa de un Poder Judicial propio, que no dependa administrativamente del Poder Judicial del estado respectivo. La independencia de los jueces municipales está en relación no sólo con los órganos de la entidad federativa, sino principalmente en su vinculación con los otros órganos municipales: ayuntamiento y gobierno municipal.

El Poder Judicial municipal al igual que el federal o estatal debe regirse por los principios señalados en el capítulo dedicado al Poder Judicial y contar con el mismo *status personal* con el que contaría los distintos jueces federales y locales.

La competencia de este Poder Judicial municipal será la que derive de las leyes y reglamentos municipales, así como de las competencias y atribuciones municipales que la Constitución federal y la estatal contemplen, principalmente dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, e impartir la justicia de paz.

9) Algunos de los órganos autónomos que se han analizado a nivel federal podrían funcionar no sólo a nivel estatal, sino municipal. Tales órganos serían las comisiones o defensorías de protección de los derechos del administrado municipal, el órgano electoral municipal, el órgano de cuentas municipal, y la comisaría municipal. Esta última con la intención de que la seguridad ciudadana tuviera un tratamiento técnico e independiente de los intereses coyunturales de la política municipal. En todo caso debe terminarse con la práctica viciosa que existe en muchos estados que subordina permanentemente la seguridad pública municipal al mando de los gobernadores de los estados.

10) De forma coherente, el tema de la coordinación intermunicipal relaciones con la federación, el estado y los restantes municipios puede, y de manera muy ágil, resolverse con el Senado municipal. A este Senado, y a diferencia del de la República, concurrirían representantes municipales con mandato imperativo, ya sea de los electores municipales o, como en el esquema federal alemán, entendiéndose como representantes de los ayuntamientos, que en todo momento tendrían el derecho de removerlos. El Senado local coordinaría las atribuciones concurrentes con la federación y el estado, y también mantendría relaciones de coordinación con senados locales de otros estados, y sería, junto con el Legislativo local, el órgano encargado de enfrentar los problemas de metropolización o conurbación municipal.

11) Se ha propuesto que los gobiernos estatales gestionen las competencias concurrentes, coincidentes y coexistentes. La gestión de las competencias en los estados será básicamente municipal. Los estados sólo administrarían sus competencias exclusivas y en algunos casos, por la debilidad municipal y de manera transitoria, las concurrentes, mientras se dote a un municipio específico de la capacidad humana y técnica que le permita realizar una gestión eficaz.⁵⁹

59 Una obra reciente sobre la necesidad de modificar la administración pública municipal es la de Cabrero Mendoza, Enrique, *et al.*, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1995.

De esta forma, los municipios serían los gestores naturales de la actividad administrativa del Estado mexicano, y los órganos federales, con la concurrencia estatal y municipal, los encargados de legislar y establecer las bases generales de la actuación, pudiendo tener, tanto estados como municipios, una competencia legislativa derivada —sólo en materia concurrente, coexistente y coincidente— y subordinada a la legislación marco federal. Pero ésta no podría aprobarse —como ya se indicó— si no media la sanción de los estados y de los municipios a través de sus respectivos senados.

12) Finalmente, en materia política, pero no por ello menos importante, debe indicarse que cualquier reforma municipal, empezando por la Constitución, debe advertir la actual realidad municipal en el país, y la abismal diferencia entre sus condiciones. La Constitución no puede dejar de reconocer el municipio indígena, y respetar cuando así lo decida su población los mecanismos de integración, participación y representación política de sus ciudadanos —sus usos y costumbres— siempre y cuando no se contravengan ciertos principios democráticos del futuro Estado mexicano.

Además, la norma fundamental debe contemplar los instrumentos que señalen el paso de una forma de organización municipal a otra. En los municipios indígenas, deben permitirse las candidaturas independientes y regularse adecuadamente la posible intervención de los partidos políticos.⁶⁰

La Constitución también debe alentar y precisar otras formas de organización municipal como los cabildos abiertos,⁶¹ en donde los ciudadanos tienen derecho de participación, impugnación e interpellación a las autoridades municipales, y en realidad funcionan más con los métodos de la democracia directa que con la representativa, y son muy apropiados para las comunidades pequeñas.

La idea de los cabildos abiertos debe ser aplicable en los municipios grandes para los órganos inframunicipales como las agencias o delegaciones: sus autoridades deben ser elegidas directamente por los ciudadanos, y éstos tener derechos de participación, aprobación e impugnación muy activos.

Desgraciadamente, nuestra actual Constitución contempla exclusivamente un modelo municipal como si la realidad fuera homogénea. La nueva Constitución precisa regular la existencia y funcionamiento de otros modelos municipales y de la normación de mecanismos de coordinación para su apoyo institucional y económico, pues es sabido que son las comunidades más pobres del país. Dichas comunidades y las subdivisiones municipales deben contar con el derecho de iniciativa legal y reglamentaria municipal, el de hacer propuestas y el de impugnar las cuentas municipales.

60 Carrasco Altamirano, Diódoro, “Federalismo y vida municipal”, en *Foro nacional: Hacia un auténtico federalismo*, Guadalajara, México, 1995, pp. 277-286.

61 Orduña Rebollo, Enrique, *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 455-457.

2. *Materia financiera*

El primer paso consiste en que la Constitución le dé a los ayuntamientos la atribución de aprobar los impuestos que de forma exclusiva correspondan a los municipios, sin que los estados tengan, como hasta ahora, la capacidad de establecerlos o determinar el monto de las participaciones federales. El municipio mexicano, al igual que los estados, debe tener competencias legislativas propias, principalmente tributarias, y respecto a los montos participables, éstos deben estar determinados en la Constitución a nivel global y porcentual.

Se dijo en este capítulo que el impuesto sobre la renta constitucionalmente se dividiría por mitad entre estados y federación, pues también podría señalarse una regla similar para los municipios que precisara el porcentaje que les correspondería.

En nuestro esquema se indicó que el impuesto al consumo o IVA se dejaría a la competencia, administración y uso de los estados; pues bien, la Constitución podría establecer la regla de que la administración de ese impuesto debe ser municipal y que correspondería a los municipios de la entidad el 60% o 70% de lo recaudado, obviamente después de descontarse el factor relativo a la armonización entre los estados.

Sobre este último impuesto pero también sobre las facultades concurrentes que administren los municipios, las entidades federativas tendrían el derecho de inspección.

El cambio, como puede apreciarse, sería radical y modificaría las actuales condiciones de abandono de los municipios del país. A este marco habría que agregarle el mecanismo para la distribución de las participaciones entre los municipios, que no es conveniente que sea preponderantemente poblacional, sino que debería atender a cuestiones tales como la eficacia y la eficiencia en la recaudación, o a las necesidades municipales para equilibrar o armonizar las diferencias intermunicipales.⁶² Esto último nos lleva también a criterios de armonización que se prevean en la Constitución y detallen en la ley reglamentaria del artículo 115 o de sus equivalentes. Dichos parámetros deben tender a evitar desigualdades socioeconómicas entre los municipios de un estado.

Adicionalmente, la Ley de Ingresos y la de egresos debe ser de competencia municipal y aprobada por los ayuntamientos. La cuenta pública podría ser conocida por la legislatura local y mantenerse en los ayuntamientos, además de la fiscalización ulterior por el órgano autónomo de cuentas municipal.

62 Una descripción de cómo el municipio participa en el sistema de coordinación fiscal está en el documento de INDETEC, *El municipio en el sistema nacional de coordinación fiscal*, Guadalajara, México, INDETEC, 1995.

El endeudamiento municipal,⁶³ así como las adquisiciones, concesiones y enajenaciones de los bienes municipales, deben ser autorizados por cada ayuntamiento, estableciendo sanciones muy severas y responsabilidades a los funcionarios municipales, al igual que a los regidores que imprudente o culposamente hagan uso de estas facultades. También debe ser de competencia de los ayuntamientos la creación de empresas públicas municipales.

Entre los tributos exclusivos municipales⁶⁴ estaría: el impuesto predial y, evidentemente, los derechos sobre los servicios municipales, así como algunas contribuciones y rendimientos municipales. De esta manera se evita que las legislaturas mantengan un control que limita la autonomía municipal.

Es muy importante el capítulo de control económico-financiero de los recursos aprobados y administrados por los órganos municipales. Así como a nivel federal o estatal se propuso un órgano autónomo de control, a nivel municipal debe existir uno que posea similares características. Por otra parte, los ciudadanos tendrían en todo momento el derecho de información sobre las cuentas municipales, y sus gobiernos quedarían obligados a rendir trimestralmente cuentas de su gestión ante los ciudadanos, que podrán preguntar o interpelar a las autoridades municipales sobre el uso y la administración de los recursos.

3. Los aspectos sociales

En relación con los aspectos sociales, la cercanía entre autoridades municipales y ciudadanos debe partir de una reformulación del servicio público municipal que comporte eficiencia y eficacia, y también, debe ser realidad el otorgamiento de mayores mecanismos de democracia directa a los ciudadanos y organizaciones sociales, que impliquen el control ciudadano de los actos de autoridad.

En particular, el control ciudadano debe versar sobre las adquisiciones municipales, la introducción de mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum, la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los programas de obras y servicios, así como en el uso de suelo y el desarrollo urbano.

Es decir, los ciudadanos tendrían el derecho a la información sobre las cuentas y resoluciones municipales; el derecho de proposición sobre proyectos municipales; mecanismos de denuncia y de solicitud de investigación sobre los funcionarios municipales (malversación de fondos o desviación de los mismos); derecho de consulta; derecho al referéndum para la aprobación de las leyes municipales

⁶³ Para conocer la gravedad del endeudamiento local *vid.* Merino, Mauricio, “La segunda reforma del Estado. El federalismo y los dineros”, *Revista NEXOS*, Cuaderno de NEXOS, México, junio de 1995, pp. 15-21.

⁶⁴ Nuñez Ramos, María de la Luz, “El municipio libre, corazón y alma del federalismo democrático”, en *Foro nacional: hacia un auténtico federalismo*, Guadalajara, México, 1995, p. 320.

más importantes (sin intervención alguna de los gobiernos municipales); derecho de revocación de autoridades.

Los órganos de participación ciudadana se integrarían no por designación de las autoridades, sino mediante elección directa de los ciudadanos para garantizar su representatividad y eliminar la injerencia de los órganos municipales de autoridad en la vida interna de los consejos.

La función de tales órganos no sería como hasta ahora exclusivamente de consulta, sino de vigilancia, seguimiento, evaluación, control e impugnación de la gestión de las autoridades municipales. En algunos casos será necesario su consentimiento para la aprobación de programas municipales como el plan municipal, el programa de obras, los planes de uso de suelo, de seguridad pública, entre otros, a fin de lograr la democratización de la gestión municipal.

Una cuestión fundamental que debe comentarse aquí es la de la pobreza del país,⁶⁵ y los escasos recursos municipales.⁶⁶ A mediano plazo, se eliminaría con el cambio propuesto en materia hacendaria. A corto plazo, es necesario que la Constitución prevea medidas de apoyo, ya sea a través de participaciones especiales y subvenciones para alentar la inversión en esas zonas, así como para capacitar sus recursos humanos.

VII. EL DISTRITO FEDERAL

Ya en el capítulo del Poder Ejecutivo nos referimos a las últimas reformas sobre el Distrito Federal, que han limitado en parte los poderes del Ejecutivo. El principal defecto jurídico y político de las recientes reformas al Distrito Federal, además de que no se hizo lo suficiente para remover los inmensos poderes del presidente o la existente imposibilidad de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal en la designación del Jefe del Distrito Federal —aunque se anunció en los medios de comunicación que para 1997 la elección será directa— ha sido no haber determinado con claridad la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Es decir, precisar si es estado, municipio, o cuenta con una naturaleza distinta.

Con la actual regulación jurídica, el Distrito Federal no es estado porque no tiene Constitución en sentido estricto; no cuenta para su régimen interior de municipios; no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior; la Asamblea Legislativa no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución, ni

65 Un análisis más o menos reciente sobre la pobreza en México está en Hernández Laos, Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, México, UNAM, 1992.

66 Meyer, Lorenzo, “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, en Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 231-252.

en el procedimiento de formación de nuevos estados; no se aplica el procedimiento establecido por el artículo 76, fracción V de la Constitución para el caso de la desaparición de poderes, y puede ser afectado por virtud de decreto que emita el Congreso de la Unión para cambiar la residencia de los poderes federales.

Tampoco es un departamento administrativo como anteriormente lo fue, no es Secretaría de Estado, no es municipio, y la norma jurídica lo reputa como:

[...] entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones [...] (artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Tal definición no aporta nada, y lo más que se puede es reconocer que el Distrito Federal es una entidad *sui generis* dentro del estado federal y que tiene por característica principal la de ser asiento de los poderes federales.

Una de las razones más fuertes para impedir clarificar la naturaleza jurídica del Distrito Federal y mantenerlo confinado a nivel de entidad *sui generis* ha sido de tipo político, aunque utilicen razones históricas o técnico-administrativas. Se ha impedido que sea estado por el temor a que al serlo sea gobernado por la oposición al PRI y con ello ser un contrapeso muy grande al poder presidencial. Esa es la causa de fondo. Las otras exclusivamente tienen como propósito apuntalar y sostener la razón política.

A medida que la razón política pierde fuerza, las razones históricas o técnicas que sirvieron para sostener a la razón política también se debilitan. Igualmente pierden vigor las reivindicaciones de la oposición para considerarlo estado, pues se comienza a vislumbrar que con otras formas de organización política como la metropolitana es posible conciliar los ideales de democracia y de eficiencia y eficacia administrativa.

Las últimas reformas al régimen jurídico del Distrito Federal, sobre todo la constitucional que lo regula ahora en el artículo 122 de la Constitución, reflejó, como he sostenido en otra ocasión,⁶⁷ un cúmulo importante de falacias jurídicas que fueron vertidas por el PRI y la oposición.

- 1) La afirmación de que todo estado federal requiere un territorio específico para el asiento de los poderes federales;
- 2) La falacia de que todo estado federal debe estar integrado exclusivamente por estados;
- 3) La pretensión de que para democratizar el Distrito Federal es necesario que en su territorio se erija un estado con municipios, y

⁶⁷ Cárdenas Gracia, Jaime F., "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", en *Actualización Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 21-38.

4) que en la reforma democrática del Distrito Federal debería verse ese factor con preponderancia sobre las necesarias reformas constitucional-metropolitanas.

Respecto a la primera y segunda falacias, el derecho comparado nos enseña que hay estados federales con territorios federales, y estados federales sin tales territorios. Estados federales como Alemania, Austria o Suiza no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales;⁶⁸ en cambio, otros como Estados Unidos, Brasil, Argentina o la India lo tienen.

Desde este punto de vista se comprueba que no hay un modelo único de Estado federal. Se puede decir que hay tantos modelos federales como Estados organizados federalmente, aunque siempre sea posible extraer características similares. Lo importante es que los principios federales se sitúen en un contexto constitucional y democrático.

La existencia o no de un territorio exclusivo para el Distrito Federal debe ensamblarse, y esto es lo importante, con los valores constitucionales. En el caso de México, se debe explicar a partir de principios como el de democracia, Estado de derecho o justicia social. También debe entenderse atendiendo al desarrollo económico de la población en un territorio en donde se asienta una de las mayores metrópolis del mundo.

La tercera y cuarta falacias fueron producto de pensar que la democracia sólo es realizable erigiendo un estado con municipios, sin conceder importancia al fenómeno metropolitano. Es evidente el gran consenso sobre la deficiencia de los derechos políticos de los capitalinos que hace suponer que dicha consideración debe situarse por encima de otras como la metropolitana. La complejidad metropolitana, sin embargo, exige también de un gran consenso que considere imprescindible afrontar el crecimiento demográfico de las metrópolis y la sobre-demanda de bienes y servicios.⁶⁹

Tal consenso debe plasmarse en instituciones, normas y prácticas capaces de resolver los problemas metropolitanos que atañen a una organización con sistemas de gestión político-administrativos; descentralización territorial; elección democrática de representantes; participación ciudadana; articulación de políticas públicas bajo una visión metropolitana, y competencias para desarrollar mecanismos de comunicación y participación más activos entre el gobierno y la sociedad civil.

Al respecto, no debe perderse de vista la tendencia mundial que insiste en los aspectos de coordinación de las políticas públicas metropolitanas y en la creación

68 Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, vol. II, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 374 y 375.

69 Sobre las áreas metropolitanas, *vid.* Bassols Coma, Martín, "La organización de las áreas metropolitanas", en *El espacio metropolitano*, Conferencias pronunciadas en las XIII Semana de Estudios Superiores de Urbanismo, Granada, 9-13 de mayo de 1988, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1989, pp. 47-68. *Vid.* también Barrero Rodríguez, María Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Civitas, 1993.

de organismos político-jurídicos capaces de producir respuestas a las demandas de ese nivel de gobierno.

La necesidad de crear municipios en el actual territorio del Distrito Federal se reclama como un medio para democratizar la vida política local, pero creo que se parte de una concepción sumamente tradicional, y además incapaz de brindar soluciones a los problemas metropolitanos.

Tradicional, porque la fórmula de los municipios como mecanismo de descentralización política y administrativa haría muy difícil la coordinación necesaria para la solución de los problemas metropolitanos. No hay que olvidar que los municipios se caracterizan o deben caracterizarse por su autonomía en la prestación y ejecución de los servicios públicos, así como en el manejo de sus recursos y en su capacidad para elaborar su propio ordenamiento.

El esquema municipal, con su pretensión de autonomía, seguramente chocaría con las necesidades de coordinación de políticas públicas metropolitanas que rebasaran el interés particular de los municipios. Además, en una entidad como el Distrito Federal con el grado de complejidad social y económica que posee haría imposible determinar con precisión los límites municipales.

Políticamente también debe considerarse el grado de relación entre los poderes del Distrito Federal y los de los órganos federales, que hace difícil también pensar en el Distrito Federal como en un estado más.

El problema metropolitano de la ciudad de México no puede entonces resolverse bajo la hipótesis municipal o estatal. Es necesario otra visión jurídico-política que eleve a rango constitucional la organización metropolitana.

El *status* metropolitano debería al menos contar con los siguientes elementos:

1) Relación de atribuciones centrales capaces de coordinar las atribuciones metropolitanas con niveles de descentralización y desconcentración que dé a los ciudadanos y a las autoridades desconcentradas y descentralizadas un ámbito de competencias exclusiva y una gran flexibilidad en el quehacer administrativo. Es evidente que los órganos no centrales deben ser elegidos también por los ciudadanos.

2) Se deben combinar mecanismos de democracia representativa con mecanismos de democracia directa, y estos últimos deben ser accesibles a los ciudadanos y usados continuamente.

3) Elección de los gobernantes de la ciudad sin pasar por el tamiz de la voluntad presidencial (los partidos acordaron que para 1997 la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal será directa).

4) Potenciación y mayor independencia y atribuciones del órgano Legislativo de la entidad respecto al Legislativo federal.

5) Posiblemente la introducción de mecanismos de democracia parlamentaria en el ámbito de las funciones de autoridad para hacer más gobernable la ciudad,

pero combinados con los esquemas de los Cabildos abiertos principalmente para los órganos secundarios.

6) Tal como se propuso para los municipios, perfeccionamiento de los derechos ciudadanos y de las asociaciones de vecinos, y

7) La creación del nivel metropolitano como un nuevo esquema de organización constitucional al que podrían adscribirse otras regiones de la República, aunque con peculiaridades diferentes por no ser asiento de los poderes federales.

El actual artículo 122 de la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no definieron la naturaleza del Distrito Federal. La reforma no fue capaz de erigir el estado 32, pero tampoco construyó el nivel metropolitano como un cuarto nivel de gobierno. La reforma de 1993-1994 ciertamente mejoró en algo la vida democrática de la ciudad pero su dependencia respecto a la voluntad y autoridad del presidente de la República, la debilidad de su órgano legislativo y los errores en la formulación del Poder Judicial local hace aún muy deficiente en términos democráticos la vida política en la ciudad, y no se diga respecto a las cuestiones de metropolización en donde se avanzó menos.⁷⁰

La reforma adecuada para el Distrito Federal en el nuevo esquema constitucional debe combinar adecuadamente las dos reivindicaciones: la democrática con la metropolitana. Lo anterior implicaría que se conjugaran los requerimientos democráticos con la eficiencia y eficacia.

VIII. COROLARIO

La discusión sobre el federalismo así como la legislación electoral han sido los temas que han detonado la reforma política del Estado en nuestro país. Una de las ventajas de la preponderancia de la polémica sobre lo federal reside en que las élites políticas no sólo reformarían la estructura básica del poder central en México, sino que condicionarían para bien y con visión democrática las futuras reformas locales a partir de las reformas constitucional-federales.

Las desventajas de una posición exclusivamente federalista; es decir, sin hacer referencia a una reforma integral del Estado, ya se han comentado en este capítulo cuando se sostuvo que un diseño institucional inadecuado o exclusivo sobre el federalismo podría contribuir al fortalecimiento de los cacicazgos, de las desigualdades regionales y del separatismo.

Nuestro federalismo debe ser entendido no como un federalismo dual, ni como un federalismo estrictamente cooperativo —por lo menos no en la concepción norteamericana del mismo—. Este federalismo tendrá que atender a un nue-

70 La fracción IX del artículo 122 de la Constitución creó en 1993 algunas comisiones metropolitanas para la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal; sin embargo, no tienen facultades normativas, y su integración es producto de convenios entre las entidades interesadas.

vo rol político de la federación en los estados, a una precisión conceptual y constitucional de las competencias entre los distintos niveles de poder; a una delimitación y cambio en la materia financiera; a una drástica reducción de la burocracia federal en los estados; a una revitalización del municipio y del Senado, así como de la Suprema Corte o del futuro Tribunal Constitucional, y finalmente, no podemos replantearnos seriamente el futuro federalismo si en él no comprendemos la cuestión indígena.

El federalismo mexicano, para que lo sea, pasa necesariamente por la transformación del régimen fundado en 1929 y por la reforma integral de las instituciones políticas, en este caso por las federales. En este tema se proponen las siguientes medidas:

I. Reducción de los mecanismos políticos de intervención federal

1) La derogación de las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución, y su sustitución por mecanismos de coordinación política entre estados, municipios, y federación a cargo del Senado.

2) La modificación de la fórmula de suspensión de garantías con el propósito de determinar con mayor claridad las causales de suspensión; de exigir una mayoría calificada del Congreso para aprobarla; de ampliar el derecho de iniciativa a otras instituciones y no exclusivamente al presidente, y de precisar las garantías que no podrán ser suspendidas.

3) Derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional porque limita la independencia del Poder Judicial y las atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte.

4) La reforma de 31 de diciembre de 1994 en materia de controversias constitucionales presenta los siguientes inconvenientes: a) Es muy dudoso que el Poder Judicial federal sea parte de las controversias constitucionales, y si lo es, sería juez y parte, razón por la que es importante contar con un Tribunal Constitucional totalmente independiente del Poder Judicial federal; b) La reforma impide que la Corte resuelva controversias constitucionales referidas a la materia electoral; c) La modificación constitucional exige un número excesivo de votos de los ministros para que la resolución que se dicte tenga efectos generales; d) La reforma no preserva la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como se explicó en el capítulo sobre el Poder Judicial, y e) En las controversias constitucionales no están legitimados para actuar los órganos constitucionales autónomos, tanto federales como locales.

5) En materia de juicio político a las autoridades locales es importante: a) Incluir como sujetos de responsabilidades a los presidentes municipales y a las autoridades municipales, y b) Definir lo que son “violaciones graves” que las autoridades locales pueden cometer respecto a la Constitución y las leyes federales.

6) Trasladar el mecanismo de la “garantía federal” del primer párrafo del artículo 119 constitucional al artículo 29 de la norma fundamental. En los dos supuestos del primer párrafo del artículo 119 constitucional, lo importante será precisar los poderes federales que deben intervenir, y evitar que la actuación del Ejecutivo, cualquiera que sea, se realice sin el concurso del Poder Legislativo.

II. Nueva distribución de competencias

1) La Constitución necesita un título federal que dé coherencia al entramado de competencias que actualmente existe entre la federación, estados y municipios.

2) Otorgar competencias exclusivas a los estados, principalmente en materia financiera.

3) Reconocimiento claro y pleno del poder municipal y ampliación de sus actuales competencias.

4) Trasladar competencias federales a estados y municipios.

5) Para las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes introducir el modelo alemán: preponderancia normativa central y descentralización administrativa municipal y estatal.

6) Hacer del Senado el órgano legislativo del federalismo. Concederle también atribuciones de coordinación, aprobación y control sobre las políticas públicas que incidan en las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes.

7) Instrumentar una reforma electoral del Senado que reduzca la actual soberrepresentación.

8) Crear un órgano técnico y apartidista que se ocupe del federalismo y, aunque no tenga facultades de decisión, sí pueda proponer medidas para salvaguardar las bases de la federación; cuente con derecho de iniciativa legal; proporcione información a los ciudadanos, partidos y órganos del estado, y realice estudios sobre la temática federal.

III. Las competencias financieras

1) Establecer competencias exclusivas en cada uno de los ámbitos: federal, estatal y municipal.

2) Es necesario que la Constitución establezca las reglas de distribución sobre los ingresos participables. En el impuesto sobre la renta, la regla podría ser sobre la base de un 50% para la federación y un 50% para estados y municipios.

3) Las reglas de participación en los egresos y sobre el patrimonio del Estado también deben estar previstas en la Constitución. El federalismo debe atender, además de los ingresos, los egresos, el patrimonio y el endeudamiento.

4) El Senado debe participar en la elaboración, modificación, aprobación y posible rechazo del presupuesto.

5) Las reglas para la participación de los estados, regiones y municipios pobres tendrían que estar previstas en la Constitución. No hacerlo equivale a generar inestabilidad política y social. Sólo el constituyente originario puede equilibrar los intereses de los estados y municipios pobres con los de los ricos. Para incentivar los estados ricos se podría dejar a las entidades federativas el impuesto sobre el valor agregado que se recaude en su territorio y sólo el fondo participable constituido principalmente por el impuesto sobre la renta y las contribuciones especiales que fija la federación, distribuirlo con criterios de equidad y con miras al desarrollo de las regiones menos afortunadas.

6) La Constitución deberá sentar las bases de la armonización entre estados y municipios de las contribuciones locales que de forma exclusiva les correspondan para evitar la lucha fiscal e impedir el acrecentamiento de las desigualdades territoriales.

7) Los municipios deben tener facultades legislativas, entre otras, sobre las materias que constitucionalmente les correspondan.

8) Es imprescindible adicionar con nuevas facultades al Senado para que sea el órgano encargado de conocer y aprobar los distintos fondos participables, de las medidas de fomento a las regiones pobres, de acordar y negociar transferencias.

9) Los estados y municipios, a través de sus legislaturas y senados locales, deben tener derechos de participación, aprobación, y en su caso de impugnación sobre transferencias, convenios, retrasos en la ministración de las participaciones, etcétera.

10) El órgano autónomo del federalismo, aunque no tenga las facultades decisorias últimas, deberá colaborar con el Senado en las materias federales, realizar estudios, formular proyectos e iniciativas de ley, ofrecer información a estados y municipios y a la federación, administrar los fondos y coordinar las labores técnicas y administrativas entre federación, estados y municipios.

IV. El federalismo administrativo

1) La federación sólo tendría la burocracia necesaria para atender sus atribuciones exclusivas.

2) La burocracia de los estados y municipios se ocuparía de las atribuciones exclusivas de los respectivos ámbitos, y de la concerniente a las facultades concurrentes, coincidentes y coexistentes.

V. Municipio

Aspectos políticos municipales

- 1) Repensar la diversa naturaleza constitucional de los municipios: metropolitana, urbana, rural e indígena.
- 2) Definir el régimen político del municipio: presidencial, semipresidencial o parlamentario.
- 3) Determinar con claridad las atribuciones de los ayuntamientos, de los alcaldes, las del Poder Judicial municipal, así como la de sus órganos constitucionales autónomos.
- 4) Introducir el Senado estatal como Cámara de representación municipal.
- 5) Elaborar una Ley Reglamentaria del Artículo 115 constitucional.
- 6) Redefinir el sistema electoral municipal. Modificar el esquema de planillas, y transformarlo en uno de mayoría con distritos municipales, o en otro de representación proporcional, en donde las fuerzas políticas estén debidamente representadas. En todo caso, debe evitarse la sobrerepresentación del partido mayoritario.
- 7) Incorporar la reelección de los municipios.
- 8) Establecer la posibilidad para que el ayuntamiento expida leyes municipales y no sólo reglamentos.
- 9) Contemplar el derecho de iniciativa legal de los ayuntamientos en el artículo 71 de la Constitución.
- 10) Limitar y diferenciar claramente los mecanismos de suspensión y desaparición de ayuntamientos.
- 11) Derogar la suspensión y revocación de los municipios a cargo de las legislaturas locales.
- 12) Prever la moción de censura de los funcionarios municipales. Tal atribución sería de los ayuntamientos.
- 13) Potenciar el papel de los Tribunales Superiores de Justicia para dirimir las controversias constitucionales locales o, en su defecto, de los futuros Tribunales Constitucionales.
- 14) Perfeccionar los mecanismos de control de los ayuntamientos —al igual que cualquier Poder Legislativo democrático— a los gobiernos municipales.
- 15) Incluir el servicio de carrera municipal con especial énfasis de los municipios pobres del país.
- 16) Todo municipio deberá contar con un Poder Judicial propio que deberá regirse por los principios de independencia y autonomía, entre otros ya enumerados en el capítulo del Poder Judicial.
- 17) Incorporar órganos autónomos municipales: electorales, de protección a los derechos humanos, etcétera.

18) Establecer los Cabildos abiertos para los órganos inframunicipales como las agencias o delegaciones.

Aspectos en materia financiera

1) Las fórmulas y reglas de participaciones para los municipios sobre la tributación concurrente deben estar previstas en la Constitución.

2) Prever reglas de armonización y compensación entre los municipios a nivel federal y dentro de los estados, lo que puede hacerse en la Constitución o, por lo menos, de la Ley Reglamentaria del Artículo 115.

3) Fiscalizar la administración municipal mediante un órgano autónomo de control.

4) El mecanismo para la distribución de las participaciones entre los municipios no es conveniente que sea preponderantemente poblacional, sino que debería atender a cuestiones tales como la eficacia y la eficiencia en la recaudación.

5) El endeudamiento municipal así como las adquisiciones, concesiones y enajenaciones de los bienes municipales deben estar autorizados por cada ayuntamiento, y establecer sanciones muy severas y responsabilidades a los funcionarios municipales que imprudente o culposamente hagan uso de estas facultades, al igual que a los regidores que ligera o irresponsablemente realicen las aprobaciones. También debe ser de competencia de los ayuntamientos la creación de empresas públicos municipales.

6) Los ciudadanos tendrían en todo momento el derecho de información sobre las cuentas municipales, y los gobiernos quedarían obligados a rendirlas ante ellos trimestralmente. Los ciudadanos podrán preguntar o interpelar a las autoridades municipales sobre el uso y la administración de los recursos.

Los aspectos sociales

1) Introducir los mecanismos de democracia directa a nivel municipal, sin posibilidad de manipulación por las autoridades gubernativas.

2) Conceder a los concejos de participación ciudadana atribuciones no sólo consultivas, sino de iniciativa, impugnación, aprobación o rechazo sobre determinados actos y programas municipales. Los concejos de participación ciudadana se integrarían no por designación de las autoridades, sino mediante elección directa de los ciudadanos para garantizar su representatividad y eliminar la injerencia de los órganos municipales de autoridad en la vida interna de los concejos.

3) Crear el establecimiento de programas para el desarrollo municipal a nivel constitucional, no solamente relacionadas con el apoyo técnico o administrativo, sino principalmente para el financiamiento equitativo entre los municipios del país.

4) Los principales derechos de los ciudadanos serán: el derecho a la información sobre las cuentas y resoluciones municipales; el derecho de proposición sobre proyectos municipales; mecanismos de denuncia y solicitud de investigación sobre los funcionarios municipales; derecho de consulta; derecho al referéndum para la aprobación de las leyes más importantes; derecho de revocación de gobernantes, entre otros.

VI. Distrito Federal

1) Crear el nivel metropolitano para ciudades como el Distrito Federal.

2) El nivel o zona metropolitana tendría las atribuciones de un Estado pero sin municipios.

3) La institución del Cabildo abierto, los consejos de participación ciudadana, y los mecanismos de democracia directa serían la vía para democratizar los órganos inframetropolitanos. Además, la designación de los delegados o representantes de las agencias metropolitanas tendría que ser producto de la elección directa.

4) La elección del gobernante de la zona metropolitana en caso de continuar con el esquema presidencial sería por elección directa (esto ya fue anunciado para 1997).

5) El órgano legislativo de la zona metropolitana tendría atribuciones similares a los órganos legislativos estatales: legislativas, de control y de orientación política.

6) La zona metropolitana, como cualquier estado, contaría con un Poder Judicial local y órganos constitucionales autónomos.