

# LA LEY DE LA COMISIÓN SOBRE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (1959-1996)\*

Daniel A. BARCELÓ ROJAS\*\*

En el marco de las audiencias públicas organizadas conjuntamente por el presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara Baja de la LIX Legislatura, diputado Manuel Camacho Solís, y el director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, doctor Diego Valadés, se externaron opiniones sobre la necesidad inaplazable de transitar en México hacia un federalismo de tipo cooperativo. A raíz de ello, quien esto escribe y que fungió como relator de dichas audiencias públicas en el tema de federalismo, consideró oportuno traducir y comentar la ley estadounidense 86-380, para proponerla como una de las líneas de discusión para el debate sobre la configuración del federalismo cooperativo mexicano a principios del siglo XXI.

El sentido de este breve comentario que antecede a la traducción de la ley, es situar la Ley 86-380 desde una perspectiva histórica, como un punto culminante de inflexión del federalismo estadounidense. La importancia de la Ley 86-380 se hace evidente para los mexicanos si se considera que dicha norma crea la institución conductora del federalismo cooperativo estadounidense de la segunda mitad del siglo XX.

Para la mejor comprensión de la ley que se traduce, interesa subrayar en particular el arreglo institucional federal que dicha ley vino a transformar: “el federalismo dual” estadounidense de los siglos XVIII

\* Comentario y traducción. Se agradece al profesor John Kincaid, ex director de Investigación (1986-1988) y ex director ejecutivo de la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos de América (1988-1994), su invaluable apoyo para elaborar los comentarios a esta ley.

\*\* Licenciado en derecho, Universidad Iberoamericana (campus ciudad de México); *master* en política y gobierno en América Latina, Universidad de Essex (Reino Unido); doctor en derecho, Universidad de Salamanca (España). Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

y XIX. El “federalismo dual” estadounidense correspondió históricamente con el Estado liberal decimonónico de los siglos XVIII y XIX, mientras que el “federalismo cooperativo” emergería con el Estado de bienestar en el siglo XX.

La Ley 86-380, mejor conocida como “Ley de la Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos de América”, que estuvo vigente de 1954 a 1996, vino a brindar soporte institucional a un nuevo esquema federal de tipo “cooperativo”, que aproximadamente una década antes ya había sido legitimado por interpretación de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, sin variar en una sola letra el texto de la Enmienda X de la Constitución de Filadelfia. Dicha transformación constitucional, por interpretación judicial, se materializó a instancia del presidente de la república federal estadounidense, Franklin Delano Roosevelt, constructor del Estado de bienestar de Estados Unidos de América.<sup>1</sup>

Durante su gestión, el presidente estadounidense comprendió que para organizar y operar un Estado de bienestar eficaz y eficiente era una necesidad absolutamente esencial superar la idea de un federalismo con esferas de gobierno herméticamente separadas unas de otras. Franklin Delano Roosevelt se dio a la tarea de construir un federalismo de cooperación para proveer al pueblo estadounidense de un Estado que —con la participación de todos los niveles de gobierno— proporcionaría condiciones materiales adecuadas para hacer realidad lo que él llamó la “segunda declaración de derechos” de los estadounidenses, los derechos sociales —o “*positive rights*” como posteriormente les conocería la doctrina estadounidense—.

El “federalismo dual” que Roosevelt se impone transformar se había caracterizado por la concepción derivada del diseño institucional del siglo XVIII de James Madison, de niveles de gobierno con competencias separadas y ejercidas en forma absolutamente independiente, como condición lógica para la debida operación de un *sistema político de control vertical del poder*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ackerman, Bruce, “Constitutional Politics-Constitutional Law”, *The Yale Law Journal*, vol. 99, 1989, pp. 510-515.

<sup>2</sup> Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, pp. 356-364.

El constituyente James Madison pensaba, como la mayoría de la elite política de su época, que por su debilidad institucional el esquema de la Confederación de Estados Unidos de América estaba poniendo en riesgo: 1) La capacidad de defensa militar de los pequeños estados de los Estados Unidos de América, 2) El libre flujo de mercancías entre los estados, y 3) La viabilidad misma del sistema de gobierno democrático de tipo representativo.<sup>3</sup>

Destacar brevemente esta tercera argumentación de su diagnóstico es lo que aquí interesa para entender la concepción original del “federalismo dual” del siglo XVIII.

En el siglo XVIII, bajo el esquema de la Confederación de Estados Unidos de América, los estados americanos confederados eran enteramente libres para conducir sus asuntos políticos internos, para definir y operar su derecho al autogobierno. Precisamente esa había sido la idea para la fundación de una nueva forma de gobierno caracterizados por ser pequeños estados democráticos unidos en una confederación para meros efectos de defensa militar y de aseguramiento de una zona de libre mercado interestatal. No había potestad alguna del Congreso Continental —brazo ejecutivo y cuasilegislativo de la confederación— para intervenir en los asuntos internos de los pequeños estados democráticos americanos de la costa este del Atlántico Norte.<sup>4</sup>

La ausencia de un control político endógeno a las democracias representativas estadounidenses propició que entre 1776, año en que se proclama la independencia, y hasta 1787, varios de los gobiernos democráticos de las ex colonias se transformaran en gobiernos autocráticos a través de un Poder Legislativo sin control. Quien controlaba el congreso estatal —a través del cual se elegía al gobernador y a los jueces— controlaba vidas y propiedades de sus conciudadanos, y podía impunemente atropellar los derechos individuales.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Corwin, Edward S., “The Progress of Constitutional Theory”, *American Historical Review*, vol. XXX, 1925, pp. 511-512.

<sup>4</sup> McLaughlin, Andrew C., “The Background of American Federalism”, *The American Political Science Review*, vol. 12, 1918, pp. 215-240.

<sup>5</sup> Stonecash, Jeffrey *et al.*, “More a Distinction of Words Than Things’: The Evolution of Separated Powers in the American States”, en *Roger Williams University Law Review*, vol. 4, 1998, pp. 14-19.

Contra esta situación política reacciona James Madison, y sostiene en la Convención de Filadelfia que el gobierno nacional debía estar facultado para intervenir en los estados cuando en éstos se subvirtiese la forma democrática de gobierno.<sup>6</sup> Inversamente, decía Madison, debemos concebir que los estados pueden servir igualmente para proteger los derechos individuales de los ciudadanos de sus pequeños estados, oponiéndose al gobierno nacional cuando sea éste el que abuse del poder que en él se deposita. Es así que se concibe al federalismo como un control vertical o territorial del poder.<sup>7</sup>

Para que dicho esquema de controles políticos tuviese operatividad, James Madison concebía que el gobierno nacional y los gobiernos de los estados debían tener cada uno su respectiva esfera de competencias debidamente garantizadas en la Constitución federal. James Madison sostenía que dividir el poder era la mejor técnica de control político para proteger a los ciudadanos, y que por ello había que dividir el poder —no sólo horizontalmente como venía sugerido por el ilustre Montesquieu—, sino también en forma vertical o territorial.<sup>8</sup>

Bajo este entendimiento, la Constitución federal definiría las áreas de responsabilidad federal a través de la cláusula X,<sup>9</sup> y las Constituciones de los estados se harían cargo del resto de competencias que los pueblos de los estados quisieran delegarles a sus gobiernos estatales.

Como en el esquema de control político ideado por James Madison todos los gobiernos —Federal y de los estados— serían simultáneamente controladores y controlados, sus competencias debían por lógica estar separadas y ser indisponibles para cada uno de los gobiernos en relación a los demás. En otras palabras, el gobierno federal no podría arrogarse unilateralmente competencias de los estados, ni los estados podrían asumir competencias del gobierno nacional.

<sup>6</sup> Stamp, Kenneth M., "The Concept of a Perpetual Union", *Journal of American History*, vol. 65, 1978, pp. 6-33.

<sup>7</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 2.

<sup>8</sup> Ackerman, Bruce, *We The People. Transformations*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, pp. 255-311.

<sup>9</sup> Cláusula X de la Constitución de Estados Unidos de América: "los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o a el pueblo"; traducción al español tomada de Cascajo Castro, José Luis y García Álvarez, Manuel, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1994.

Con esto en mente, no resulta difícil entender por qué la doctrina estadounidense ha caracterizado este periodo histórico de su federalismo como “federalismo dual”, pues en teoría había un elenco federal de competencias por un lado, y del otro uno estatal —recíprocamente separados e indisponibles—.

Pero esta concepción de control vertical del poder vendría a ser cuestionada y aún combatida en el siglo XX por Franklin Delano Roosevelt, y de este cuestionamiento habría de emerger una nueva síntesis del federalismo estadounidense: el “federalismo cooperativo”. En el siglo XX, los estadounidenses transitarían del “federalismo dual” al “federalismo cooperativo”, bajo el cual no se desecharía la teoría del control vertical del poder elaborada y promovida por James Madison, pero sí se habría de transformar.<sup>10</sup>

El concepto “federalismo cooperativo” se acuña en Estados Unidos de América para caracterizar un federalismo que concibe a los gobiernos como entes en recíproca cooperación permanente para el mejor resultado de sus respectivas responsabilidades.<sup>11</sup>

El federalismo cooperativo fue el producto de una auténtica necesidad para poder operar con eficacia y eficiencia una inmensa maquinaria burocrática, con competencias fragmentadas por partida doble en una forma horizontal o funcional (Legislativa, Ejecutiva y Judicial) de una parte, y vertical o territorial (gobierno federal, gobiernos estatales) de la otra, encargada de proveer satisfactores sociales a los ciudadanos estadounidenses.

En este contexto, la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos de América fue concebida como una instancia para que los poderes públicos ejercieran sus competencias en forma *voluntariamente concertada*. Ello serviría para frenar la tendencia a la centralización que para muchos se presentaba como la única vía para poder operar el Estado de bienestar estadounidense.

La Comisión Asesora fue creada sin necesidad de reformar la Constitución de Estados Unidos de América, con fundamento únicamente en las competencias implícitas del Congreso de Estados Uni-

<sup>10</sup> Sunstein, Cass, “Constitutionalism After the New Deal”, *Harvard Law Review*, vol. 101, 1987, pp. 430-437.

<sup>11</sup> Clarke, Jane Perry, “Interdependent Federal and State Law as a Form of Federal-State Cooperation”, *Iowa Law Review*, mayo de 1938, pp. 539-564.

dos de América. Como se puede observar, la Ley 86-380 no se propuso trastocar la distribución de competencias. Sólo serviría de vehículo para concertar decisiones comunes que habrían de tomar forma jurídica de acuerdo al esquema constitucional vigente de distribución de competencias de los poderes federales, estatales y municipales. Es decir, lo que se acordase en el seno de la comisión se transformaría posteriormente por cada uno de los actores públicos que tenían competencias para actuar.

La ley que creaba y dotaba de competencia a la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos de América, y que configuró las relaciones entre los diversos niveles de gobierno durante la segunda mitad del siglo XX, fue abrogada en 1996.

La abrogación de la Ley 86-380 ha generado críticas que al mismo tiempo sugieren su reconsideración. John Kincaid, reconocido especialista estadounidense en temas de federalismo, profesor y director del Centro Meyner de Estudios Gubernamentales Estatales y Municipales, y quien fungiera como investigador en jefe (1986-1988) y posteriormente director ejecutivo de la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos de América (1988-1994), ha sido uno de los académicos que han criticado dicha abrogación, y que consideran conveniente restaurar la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales.<sup>12</sup>

Finalmente, y antes de proceder a la traducción de la Ley 86-380, cabe por último destacar que no obstante que dicha ley ha sido abrogada, sigue siendo importante desde el punto de vista del derecho comparado. Al respecto, es de notar que el federalismo canadiense y el australiano a la fecha continúan operando respectivamente bajo un esquema institucional similar a la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos de América.

#### LEY 86-380

##### UNA LEY

Para establecer la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales.

*Se decreta por el Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América reunidos en sesión de Congreso:*

<sup>12</sup> Véase Kincaid, John, "Reviving the ACIR would be Wonderful, But it is Unlikely", *State Tax Notes*, 20, 5, enero de 2001, 369.

COMISIÓN ASESORA SOBRE RELACIONES  
INTERGUBERNAMENTALES

Sección 1. Se establece una comisión bipartidista permanente que será conocida como la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales, referida en lo sucesivo como la “Comisión”.

DECLARACIÓN DE PROPÓSITO

Secc. 2. Debido a que la complejidad de la vida moderna intensifica la necesidad de la más amplia cooperación y coordinación de las actividades entre los niveles de gobierno bajo la forma de gobierno federal, y debido a que el incremento de la población así como los adelantos científicos hacen presuponer una sociedad cada vez más compleja en los años futuros, es esencial que una agencia idónea sea establecida para dar constante atención a los problemas intergubernamentales.

Es la intención que la Comisión, en el cumplimiento de sus responsabilidades, deberá:

- 1) propiciar la cercanía de representantes de los gobiernos federal, estatales y locales para la consideración de los problemas comunes;
- 2) proveer un foro para discutir la administración y coordinación de los apoyos fiscales federales y otros programas federales que requieren cooperación intergubernamental;
- 3) otorgar atención prioritaria a las condiciones y controles incorporados en la administración de los programas federales de apoyos fiscales;
- 4) proveer asistencia técnica a los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno Federal en la revisión de las iniciativas de ley para determinar sus efectos finales sobre el sistema federal;
- 5) promover con la debida anticipación la discusión y estudio de problemas públicos emergentes, que potencialmente pudiesen llegar a requerir de cooperación intergubernamental;
- 6) recomendar dentro del marco de la Constitución, la localización más apropiada de funciones gubernamentales, responsabilidades e ingresos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno;
- 7) recomendar métodos para la coordinación y simplificación de la legislación en materia impositiva así como de prácticas administrativas, para construir una relación fiscal más ordenada y menos competitiva entre los niveles de gobierno, y para reducir la molestia de su cumplimiento por parte de los contribuyentes.

## INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN

Secc. 3. (a) La Comisión deberá ser integrada por veintiséis miembros, de la siguiente forma:

1) Seis designados por el Presidente de los Estados Unidos, de los cuales tres serán funcionarios del Poder Ejecutivo del Gobierno, y tres ciudadanos privados. Todos ellos deberán haber tenido experiencia o estar familiarizados con las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno;

2) Tres designados por el Presidente del Senado, los cuales deberán ser miembros del Senado;

3) Tres designados por el Presidente de la Cámara de Representantes, los cuales deberán ser miembros de la Cámara;

4) Cuatro designados por el Presidente entre un elenco de, al menos, ocho Gobernadores propuestos por la Conferencia de Gobernadores;

5) Tres designados por el Presidente entre un elenco de al menos seis miembros de los cuerpos legislativos de los Estados, propuestos por la Mesa de Administradores del Consejo de los Estados;

6) Cuatro designados por el Presidente entre un elenco de al menos ocho alcaldes propuesto conjuntamente por la Asociación Municipal Americana y la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos;

7) Tres designados por el Presidente entre un elenco de al menos seis funcionarios electos propuestos por la Asociación Nacional de Funcionarios Municipales.

(b) Los miembros designados con fundamento en el párrafo (1) de la subsección (a) provenientes del sector privado, deberán ser designados sin importar su filiación partidista. De cada uno de las clases de miembros enumerados en los párrafos (2) y (3) de la subsección (a), dos serán del partido mayoritario de las respectivas cámaras. De cada una de las clases de miembros enumerados en los párrafos (4), (5), (6) y (7) de la subsección (a), no más de dos serán de cada uno de los partidos políticos. De cada una de las clases de miembros enumerados en los párrafos (5), (6) y (7) de la subsección (a), no más de uno será de un mismo Estado; al menos dos de los candidatos propuestos con fundamento en el párrafo (6) de la subsección (a) deberán provenir de ciudades con población menor a los cinco mil habitantes.

(c) El periodo de servicio de cada uno de los miembros de la Comisión será de dos años, pero podrán ser elegibles nuevamente.

Secc. 4 (a) El Presidente en el momento y lugar que considere adecuado, deberá convocar a la Comisión dentro de los noventa días siguientes a la promulgación de esta ley para la primera sesión de la Comisión.



(b) El Presidente designará a un Presidente y a un Vicepresidente de entre los miembros de la Comisión;

(c) Cualquier vacante que se produzca entre los miembros de la Comisión será restituida de la misma manera por la cual la designación original fue realizada. Exceptuando los casos en los cuales el número de vacantes sea menor que el número de miembros especificados en los párrafos (4), (5), (6) y (7) de la sección 3 (a), cada elenco de nombres propuestos de acuerdo a los párrafos citados deberán de contener al menos dos nombres para cada vacante.

(d) En el caso de que alguno de los miembros deje de servir en la posición oficial desde la cual fue originalmente propuesto con fundamento en la sección 3 (a), su puesto en la Comisión será considerado como una vacante.

(e) Trece miembros de la Comisión forman quórum, pero dos o más miembros pueden constituir quórum para el propósito de conducir audiencias.

#### DEBERES DE LA COMISIÓN

Secc. 5. Será deber de la Comisión:

1) Desarrollar las actividades y hacer el número de estudios e investigaciones que sean necesarios o deseables para la consecución de los objetivos establecidos en la sección 2 de esta ley.

2) Considerar por propia iniciativa la forma y medios de promover mejores relaciones entre los niveles de gobierno.

3) Presentar un informe anual al Presidente y al Congreso antes de, o, el 31 de enero de cada año. Cuando lo estime apropiado, la Comisión puede también presentar informes adicionales al Presidente, al Congreso o a cualquiera de las Comisiones del Congreso, así como a cualquier unidad del Poder Ejecutivo u organización de la sociedad civil.

#### COMPETENCIAS Y DISPOSICIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

Secc. 6. (a) La Comisión, o por autorización de la Comisión cualquier subcomité o miembro de la Comisión, puede —para la consecución de los objetivos de esta ley— celebrar las audiencias públicas, tomar los testimonios, y llevar a cabo cualquier acción en el lugar y en el momento que la Comisión estime recomendable. Cualquier miembro autorizado por la Comisión puede administrar el juramento o protesta de testigos que se presenten ante la Comisión o ante cualquiera de sus subcomités o de cualquier miembro de la misma.

(b) Cada departamento, agencia o unidad del Poder Ejecutivo del Gobierno, incluyendo las agencias autónomas, está autorizado y obligado a proporcionar a la Comisión, a petición del Presidente o Vicepresidente, cualquier información que la Comisión estime necesaria para el descargo de las responsabilidades que tiene atribuidas de conformidad con esta ley.

(c) La Comisión tendrá competencia para designar, fijar el salario y remover a su Director Ejecutivo, sin que le sean aplicables las leyes del servicio civil y la Ley de Clasificación de 1949. La designación del Directo Ejecutivo deberá realizarse en consideración a la idoneidad de la persona para cumplir con los deberes atribuidos al cargo, sin importar su filiación política.

(d) Sujeto a los reglamentos y disposiciones que sean adoptados por la Comisión, el Presidente —sin que le sean aplicables las leyes del servicio civil y la Ley de Clasificación de 1949, e independientemente de filiaciones políticas— tendrá las siguientes competencias:

(1) designar, fijar el salario y remover al personal que estime necesario para cumplir con las necesidades del servicio;

(2) contratar servicios temporales o intermitentes con la misma amplitud que se autoriza por la Sección 15 de la Ley de Gastos para Servicios Administrativos de 1946 (5 USC 55a), pero hasta por un monto que no podrá exceder de US \$ 50.00 por día por persona.

(e) Con excepción de los casos previstos por esta ley, las personas empleadas por la Comisión con fundamento en las subsecciones (c) y (d) (1) de esta sección serán considerados como empleados federales para todos los propósitos, incluyendo:

(1) La Ley de Retiro del Servicio Civil y sus modificaciones (5 USC 2251-2267);

(2) La Ley de Seguro de Vida Corporativo de los Empleados Federales de 1954 y sus modificaciones (5 USC 2091-2103);

(3) Licencias anuales y ausencias por enfermedad;

(4) La Ley de Gastos por Viaje y sus modificaciones (5 USC 835-842).

(f) Ningún individuo empleado al servicio de la Comisión podrá cobrar por dicho servicio un salario por un monto superior a US \$ 20,000.00 por año.

#### COMPENSACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN

Sec. 7. (a) Los miembros de la Comisión que sean miembros del Congreso, funcionarios del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal, Gobernadores, o funcionarios públicos de tiempo completo de los gobiernos de las ciudades o de los municipios, servirán sin compensación adicional a aquella que perciban por el desempeño de sus funciones ordinarias, pero les podrán ser re-

conocidos los gastos necesarios para viajes (o, alternativamente, viáticos por día y el millaje de sus automóviles, que no podrán exceder de las tarifas contempladas en la Ley de Gastos de Viaje de 1949 y sus modificaciones), sin que les sean aplicables la Ley de Gastos de 1949 y sus modificaciones (5 USC 835-842), la Reglamentación Uniforme de Viajes de Gobierno, o la sección 10 de la Ley del 3 de marzo de 1933 (USC 73b), y otros gastos necesarios en que incurran en el cumplimiento de los deberes atribuidos a la Comisión.

(b) Los miembros de la Comisión diferentes a aquellos a los que aplica la subsección (a), deberán recibir una compensación por un monto de US \$ 50.00 por cada día de trabajo que realicen cumpliendo deberes como miembros de la Comisión, y tendrán derecho a la devolución de los gastos en que incurran por concepto de viajes, subsistencia, u otros gastos necesarios generados en el desarrollo de actividades como miembros de la Comisión, en la misma forma en que está prevista en la subsección (a) de esta sección.

#### AUTORIZACIÓN DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Sec. 8. Se autorizan las asignaciones presupuestarias por el monto que sea necesario para cumplir con los propósitos de esta ley.

Cámara de Representantes

Aprobada el 24 de septiembre de 1959