

FEDERALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO

El estado federal mexicano se crea en la Constitución, la cual forma dos órdenes subordinados a ella: la Federación y las entidades federativas, a las que a su vez les señala su competencia y sus límites. No existe jerarquía entre estos órdenes, sino coordinación; pero los dos están subordinados a la Constitución que los creó.

FEDERALISMO EN NORTEAMÉRICA

La idea moderna del sistema federal nace en Estados Unidos de América, el federalismo de los demás países se rige por su aproximación o alejamiento de este modelo. Desde sus orígenes **las trece colonias inglesas** establecidas en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una separada de las demás. Todas ellas, aunque independientes entre sí, estaban subordinadas a la corona inglesa.

El federalismo nace y se desarrolla hasta la consumación de la independencia, pues las colonias se vieron en el caso de unirse para hacer frente común en su lucha contra Inglaterra. En este proceso de unificación se observaron diversas etapas:

Antes de que se iniciara la guerra de independencia se reunió en Albany en 1754, un congreso de representantes de las asambleas de las siete colonias. Allí se presentó el **Plan de Unión de Albany**, elaborado por Benjamín Franklin, en dicho Plan se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un representante designado por la Corona o un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales. Sin embargo, este plan no fue aceptado por las **asambleas coloniales** por considerar que no debían ceder la facultad de fijar impuestos y tarifas al órgano central, como lo dispuso dicho Plan.

Diversas leyes expedidas por el Parlamento Inglés a partir de 1754 (Ley del Timbre, Ley de Ingresos, Leyes de Townshend), gravando con impuestos el comercio colonia, provocaron oposición argumentando que eran impuestos sin representación. Las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento Inglés, porque ellas no elegían a los miembros.

En Octubre del 1765 se reunió en Nueva York el Primer **Congreso Intercolonial** de tendencias revolucionarias, en el que el representante de Carolina del Sur llamó a la unión de todos los americanos, por lo cual Inglaterra pretendió castigar a Masachussetts, pero las demás colonias hicieron causa común y, a instancias de Virginia, se reunieron en Filadelfia el 5 de septiembre de 1774, delegados de doce colonias para formar el **Congreso Continental**; dicho congreso no llegó a nada en concreto en cuanto al federalismo, pues el proyecto presentado por Peyton Randolph no fue aceptado.

Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento Inglés, hicieron pensar en la necesidad de una Constitución Fija, colocada por encima de todos los poderes y que los limitara a todos. Esta fue la primera idea de la supremacía de una constitución rígida.

A partir de esto los norteamericanos pensaron en que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional con dos o mas legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas por la Constitución (federalismo). Tres grandes personajes llegaron a la conclusión de que el imperio británico realizaba ya ese orden (Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson).

El **Segundo Congreso Continental** reunido en Filadelfia también, el 10 de mayo de 1775, formuló la **declaración de independencia** el 4 de julio de 1776 y llevó a cabo la guerra con Inglaterra. Su aportación al federalismo fue la orientación que dio a las colonias para convertirse en Estados independientes y la alianza

en confederación que logró entre ellas. Derivado del consejo del Congreso y favoreciendo la aparición de nuevas soberanías, las colonias redactaron cada una sus Constituciones a través de **asambleas constituyentes** sometidas al referéndum popular y que fueron creadas con ese fin.

En Julio del 76, se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de Artículos de la **Confederación y Unión Perpetua**, aprobado en noviembre del 77 y entrada en vigor en el 81, con la ratificación de los Estados. En este los Estados conservaban su soberanía, pero un buen número de atribuciones eran otorgadas al Congreso, en el que cada Estado gozaba de un solo voto.

La debilidad de esta confederación se hizo patente después de la celebración de la paz con Inglaterra en 1783. Las tierras disputadas en el Oeste por distintos Estados, fueron cedidas a la Confederación, aunque esto no fortaleció al Congreso que no podía hacer cumplir a los Estados las leyes de la Unión.

A finales de 1786 la situación era tal, que se llegó a pensar en implementar una monarquía, por lo que fue llamado el Príncipe Enrique de Prusia para que aceptara el trono de Norteamérica.

ADOPCIÓN DEL SISTEMA EN LA CONVENCION DE FILADELFIA

En mayo de 1787, se reunió en el Palacio del Estado de Filadelfia una Convención Federal, con el pretexto de hacer enmiendas a los artículos de la Confederación. Esta fue presidida por Washington, y era en verdad de los hombres más notables de cada estado. La asamblea estuvo dividida por dos tendencias.

Por un lado, los estados grandes presentaron el llamado **Plan de Virginia**, que proponía la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros en proporción a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados. Para la observancia del derecho federal, se proponía el juramento de oficio, la no aceptación de leyes contrarias a las federales y la coacción directa sobre los Estados remisos.

Un contraproyecto fue presentado por los estados pequeños, este fue llamado **Plan de New Jersey** y en este adoptaba de la Confederación, el sistema de Cámara Única, con representación igual para todos los estados, y se establecía la coacción armada para imponer el derecho federal, y establecía la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para establecer dicha nulidad.

El plan de Virginia no era aceptado por los Estados Pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados Grandes mayor número de votos; asimismo, el Plan de New Jersey no era aceptado por los Estados Grandes, ya que al contar con igual número de votos para cada Estado, los estados pequeños dispondrían de la suerte de los grandes.

Surgió entonces un tercer plan, elaborado por un miembro de cada Estado, fue llamado **Plan de Connecticut** y en él se recogió del Plan de Virginia, la representación proporcional al número de habitantes, pero solo para la Cámara de Representantes, que le incumbiría la materia financiera; del Plan de New Jersey recogió el voto igual de cada Estado para la otra cámara, el Senado. De este modo nació una de las características más representativas del federalismo, el sistema bicameral, en el que una cámara representa directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas.

Este nuevo sistema se basó en un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los estados, conservando también los Estados su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución.

ANTECEDENTES COLONIALES

Al consumarse la independencia en 1821, fue un solo estado el que nació a la vida independiente, este pertenecía al antiguo Virreinato. Los diputados al primer Constituyente enviaron representantes a las provincias para celebrar un pacto, de esta manera se declararon unidas al nuevo Estado Unitario y enviaron a sus representantes al Congreso.

Este primer Constituyente fue disuelto por Iturbide, estallando la rebelión de casa Mata, encabezado por Santa Anna. Tras la caída del imperio y reinstalado otra vez el Constituyente, algunas provincias exigieron la implementación del sistema federal, amenazando incluso con la segregación.

El 12 de junio de 1823, se emitió el **Voto del Congreso**, para calmar a las provincias rebeldes y por el cual se declaró que las provincias podían dar el voto de su soberanía por el sistema de república federal y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme la convocatoria para un nuevo congreso constituyente.

Cinco días después de que se emitiera el voto del congreso, éste expidió la convocatoria para las elecciones del nuevo congreso, en ella se enumeraban veintitrés provincias que serían las que elegirían a sus representantes. Ahí quienes afirman que en esa convocatoria nacieron los Estados de la Federación Mexicana, puesto que tuvieron vida propia al enumerarlos en una ley posterior.

El Segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823, y el 31 de enero de 1824 expidió el **Acta Constitutiva**, cuyo artículo 5° estableció la forma federal y el 7° enumeró los Estados de la Federación. De esta manera, en dicha acta se consignó la primera decisión constituyente de los Estados y en ella aparecieron por primera vez los Estados.

Podemos apreciar que los Estados no fueron quienes dieron el Acta, por el contrario, fue el Acta quien engendró a los Estados. De allí en adelante siempre que se ha restablecido el federalismo, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva quienes la han adoptado.

Del mismo modo en el Plan de Ayutla se hizo referencia expresa a los Estados y territorios (art. 2°); este fue un pronunciamiento político proclamado por Florencio Villareal, con apoyo de los liberales Juan N. Álvarez e Ignacio Comonfort, el 1 de marzo de 1854 en Ayutla, Guerrero. Tuvo como objeto el desconocimiento de Antonio López de Santa Anna como presidente de México, y que de resultar triunfante el ejército liberal, se convocaría a representantes de los estados para elegir a un presidente interino quien a quince días de haber asumido el cargo, haría la convocatoria a un nuevo Congreso extraordinario el cual elaborara una nueva constitución con el fin de establecer un gobierno republicano y democrático que reorganizara el país. A su vez, también se planteaba el desconocimiento del centralismo; además de que el Congreso Constituyente de 1856 tuvo en cuenta también a los Estados y Territorios y fueron sus representantes quienes formaron el Congreso y expidieron la Constitución de 1857.

Una vez adoptado el sistema Federal, este pasó por una grave crisis de anarquía, enfrentando diversos problemas, como en el aspecto fiscal, por la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por los gobiernos locales, que orillaban a la bancarrota de la economía nacional. En el aspecto político, el federalismo propiciaba cacicazgos locales, que hacían nacer en quienes los soportaban, el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

Actualmente vivimos una realidad en la que aplicamos el sistema federal a nuestra manera, con desvíos y alteraciones; aunque a la do de esta práctica hemos mantenido alerta y combativa la idea del federalismo mexicano, procurando siempre su supervivencia.

FEDERACION.

Una federación (del latín foedus, pacto) es un Estado conformado por la reunión de varias entidades territoriales. También se les denomina estado federal o república federal y, generalmente, tiene un sistema

político republicano y excepcionalmente monárquico. Las federaciones están compuestas por divisiones territoriales que se auto gobiernan, que gozan de un mayor o menor grado de autonomía pero que, en cualquier caso, tienen facultades de gobiernos o legislación sobre determinadas materias, distintas de las que corresponden a la administración federal.

El modelo federal puede alcanzar incluso al derecho de autodeterminación de los territorios federados. Las federaciones pueden ser multiétnicas o extenderse por amplios territorios, aunque no necesariamente ha de darse alguna de estas situaciones.

Los estados que forman la federación no suelen tener derecho a separarse unilateralmente de la misma. Entre las federaciones más significativas de nuestros días se encuentran los Estados Unidos de América, México, Argentina, Brasil, India, Rusia, Alemania y Venezuela. La organización política o estructura constitucional que caracteriza a una federación se conoce como federalismo.

EL ESTADO FEDERAL.

El estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una federación o, hablando con mas propiedades, de un Estado federal, debe desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre si y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

México, en consecuencia, es un Estado compuesto no por Estados libres y soberanos, sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, atreves de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. La federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica, una unión de Estados, sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas , dentro de la entidad nacional dotadas de los elementos que concurren el ser del Estado: la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquella y esta.

En otros términos, se dice que un Estado es soberano porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social. Los Estados federados tienen demarcada su órbita, la cual se integra solamente con las facultades que expresamente no se establezcan a favor de la entidad federal, sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que corresponden al gobierno nacional.

Las características del Estado federal son las siguientes

- 1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.
- 2) Una población que dentro del Estado miembro forma la población propia del mismo con derecho y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esta población de los Estados miembros, toman su conjunto, forma la población del Estado Federal.
- 3) Una sola soberanía. El poder supremo es del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero solo dentro de los ámbitos y espacios de sus circunscripción y en las materias y calidades que la constitución les atribuye.
- 4) La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN ESTADO FEDERAL.

El Estado Federal se caracteriza por dos elementos constitutivos, el primero de ellos es la autonomía, y que se encuentra establecida en la misma Constitución y el segundo elemento referente a la participación de las entidades en la formación y revisión del mismo pacto, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto que desde el año de 1928 el Distrito Federal fue despojado del régimen municipal, por lo que los habitantes de la ciudad fueron privados del derecho de poder elegir sus autoridades locales, también es cierto que en la actualidad, gracias a la reforma de 1993 el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal ha recuperado sus derechos cívicos y políticos, siendo parte con todas las atribuciones que la Carta Magna señala, de los estados miembros de la federación.

EL PACTO FEDERAL.

El pacto Federal se sustentó originalmente en la concurrencia de voluntades. Hoy más que nunca, el federalismo requiere avanzar de manera coordinada y sustentarse siempre en auténticos acuerdos, en los que todos tengamos tareas que cumplir, el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales; el poder legislativo y el judicial; los partidos políticos, las organizaciones productivas y empresariales, así como las agrupaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general.

Es un clamor Nacional la reforma del pacto federal, que las prácticas centralistas se han convertido en obstáculos de la democracia y el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país.

El fortalecimiento del pacto federal, partió desde el año de 1824, en que se unieron las provincias para formar ese Estado central y así, constituir una república, ya que las provincias estaban de acuerdo con la implantación del federalismo.

En el pacto federal se discutían los hechos, las decisiones y todo tipo de comentario; de las provincias, que podían ser definidas e incorporadas al federalismo, y también se explicaba que las provincias no podrán separarse para constituir naciones independientes, por lo que se ha pronunciado Estados soberanos dentro de la federación.

La autonomía estatal

En la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde ese punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características principales del federalismo el cual consagra predominantemente. Una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales en su respectiva esfera, está coordinada con otras e independiente de ellas.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya que lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Aunque en el primer caso los Estados contratantes transmiten el poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todos los demás. La Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema, y la de Canadá el segundo. La diferencia está que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle las partes, en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central. Esta diferencia de sistema tiene interés práctico cuando surge duda acerca de quien corresponde determinada facultad.

En el sistema norteamericano, donde el poder federal esta integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse a favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro de lo que expresamente le esta conferido es principio básico de este sistema, como lo veremos después. En el otro sistema, la solución de la duda debe favorecer a la federación.

Nuestra constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124 donde dice que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En efecto, si en interior de una federación subsisten los estados como entidades jurídicas con cierta autonomía, en las relaciones internacionales esos Estados no existen, pues la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central.

De la necesidad de sostener las relaciones internacionales y de hacer respetar la soberanía de la nación, se sigue forzosamente que el gobierno central debe contar con fuerza pública y con recurso económicos. La federación debe disponer, pues de un ejército y de una hacienda, aunque, a diferencia de las relaciones internacionales, la fuerza y hacienda pública no le corresponde exclusivamente, ya que los estados también necesitan de una y otra para su orden interior.

Esas son las bases que para la distribución de zonas entre la federación y los Estados consagradas en la doctrina del Estado federal y que en general respeta nuestra constitución.

Participación estatal en la formación de la voluntad nacional.

La participación del estado puede ser de manera directa o indirecta. La manera directa se canaliza a través de una Cámara, llamada senado, en donde las entidades federativas están representadas como tales y que participan en la función legislativa al lado de la cámara de Diputados o de Representantes, que representa a la población en general, independientemente de la división en Estados. El origen, el significado y la actuación de las dos Cámaras, o sea el, bicamatismo que nuestra constitución consagra como parte del sistema federal.

Los elementos absolutamente necesarios del sistema federal son tres: una Zona de materias retenidas por los Estados-miembros en la que opera la autonomía constitucional, una zona de facultades delegadas en los poderes centrales y un sistema que garantice a los Estados-miembros la conservación del anterior estatus. Ni el primero ni el tercero de esos elementos se afectan en nada por la no intervención de los estados den la legislación federal ordinaria; no el primero porque el manejo de sus propias facultades por parte del legislativo central jamás podrá menoscabar la existencia y las competencias de las entidades federativas, cuya fuente está en la constitución y por ello se atienen inmunes a la potestad del órgano legislativo constituido, poco importa que éste se integre o no por representantes de los estados; ni afecta tampoco el tercer elemento, ya que la garantía del status federal no requiere forzosamente la existencia del Senado.

La participación directa de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal sí es efecto inexcusable del sistema. Y debe entenderse por participación directa la que en forma más o menos amplia tienen los Estados-miembros en la tarea de revisar la Constitución general. Esta participación garantiza la persistencia del estatus federal, es decir asegura que toca a los estado miembros su existencia y competencia en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar el status. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los estados, la autonomía de éstos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la reforma que fuere.

Nuestra constitución prever en el artículo 135 la participación de los Estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir,

además, a las dos Cámaras de la unión, de las cuales en la de Senadores están representados los Estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades. Si el Senado no existiera o no tomara parte en las reformas, de todas maneras la intervención de las legislaturas dejaría a salvo el principio. De donde se infiere que la participación directa como sino específico del Estado Federal por cuanto garantiza la persistencia del estatus a favor de las entidades, no requiere de la existencia de la Cámara Alta, pues le basta con la participación de las legislaturas.

El principio esencial del sistema federal mexicano es entonces que la federación y las entidades federativas existen coincidencia e igualdad de decisiones jurídicas-políticas fundamentales, principio que se deriva de los artículos 40 y 115 constitucionales.

En México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas coincidan, sean las mismas, tal y como la propia norma de normas lo indica. Este principio circunscribe el sistema, y hace resaltar el carácter republicano del país.

Otro principio del estado federal mexicano es que cada entidad federativa se da a sí misma su constitución, esta es la idea de autonomía que es muy diferente de la soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene un franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se puede traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del estado federal, sin embargo en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental. Cuando el artículo 40 habla de soberanía, quiso referirse a autonomía; es decir poder limitado.

La columna vertebral de la autonomía de las entidades federativas estriba en

- i) darse su constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local y
- ii) reformar su propia constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.

Participación Municipal.

La Constitución coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. El municipio no es un mero integrante de la organización de los Estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia, merecedora por ello de su estudio. Abordaremos este tema desde el punto de vista constitucional y al hacerlo trataremos de soslayar lo relativo a la organización municipal propiamente dicha, materia que corresponde a una rama especial del derecho administrativo. El estudio del derecho relacionado con el municipio ha alcanzado recientemente un auge singular en varios países de Latinoamérica; en los casos que para fijar los perfiles del Estado-miembro hubimos de establecer entre éste y el municipio, aunque en ambos casos se trata de fenómenos de descentralización, sin embargo la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una constitución y expedir la legislación que de ella deriva.

También es preciso ratificar que el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales. Aun los llamados estatutos autónomos; por ejemplo, los bandos de policía y buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo control. Debemos hacer notar, no obstante, que existe la tendencia a reconocer al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica.

Nuestra constitución nada dice al respecto, pero constituciones locales han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de la ley orgánica municipal, en ningún caso compete al órgano

municipal, lo que está de acuerdo con el principio de la división de poderes, que no toleraría la ampliación de la función legislativa a otro titular del que la tuviese en exclusividad, según es el Poder Legislativo, salvo en situaciones extraordinarias que autorizan su delegación al ejecutivo. Ni siquiera en la Constitución del Estado de Hidalgo se llegó a la conclusión de conferir la función legislativa al llamado Poder Municipal, que según hemos visto establece dicha Constitución. Excluida la competencia legislativa, debemos precisar el contenido de la descentralización municipal, lo que nos pondrá en contacto con el artículo 115 de la Constitución Federal, cuyos primeros párrafos se refieren al municipio libre.

En su fracción III el artículo 115 determina que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Es decir es a la legislación a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas, agrupadas comúnmente en familias, para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas estas condiciones, y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que le otorga la constitución Federal. De este modo se desplaza hacia la legislación local el problema del nacimiento del municipio a la esfera del derecho.

En el párrafo inicial el artículo 115 dispone que los Estados tengan como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. La fórmula es inexacta. Un estado-miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración, esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios.

Facultades explícitas y facultades implícitas

La Constitución mexicana recoge la cláusula federal en sus artículos 73 y 124, aunque la forma federal del Estado se establece en el artículo 40. En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar, es decir, se delimitan las materias que son competencia de las autoridades federales. Esta delimitación no es muy precisa, por cuanto la última fracción del artículo mencionado (la XXX) establece, igual que la Constitución norteamericana (artículo 1, sección VIII, párrafo 18), las facultades implícitas para legislar, que permiten ampliar considerablemente la esfera federal, tal como de hecho ha sucedido en el modelo original estadounidense.

Las facultades implícitas "son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas"; su función va en relación directa con las facultades explícitas. Entre unas y otras siempre debe existir relación, pues las implícitas no funcionan de manera autónoma. En Alemania el Tribunal Constitucional, a pesar de que en la Ley Fundamental de Bonn no hay una disposición semejante a la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución mexicana, ha reconocido la existencia de tres tipos de facultades implícitas:

- a) Las que derivan de una conexión material, con otra competencia: "estamos ante una conexión material cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser razonablemente regulada, sin al mismo tiempo normar otra materia no expresamente atribuida, esto es, cuando la invasión de ámbitos no conferidos es condición imprescindible para la regulación de una materia que sí corresponde expresamente a la Federación"
- b) Las que son anexas a competencias federales expresas (son un subtipo de las anteriores): se presume que existen "cuando una función determinada se halla tan inseparablemente unida a un ámbito conferido a la Federación o a los *Länder* que no sería razonable escindirlos";

c) Las que derivan de la naturaleza de las cosas, que se basan "en el principio jurídico no escrito de que hay determinados ámbitos materiales que por su propia naturaleza sólo pueden ser regulados por la Federación, puesto que constituyen asuntos privativos suyos, sustraídos *a priori* a cualquier competencia legislativa particular".

Las facultades implícitas no se han usado con frecuencia en México porque siempre que se ha requerido hacer uso de una facultad federal que no estuviera claramente recogida en las distintas fracciones del artículo 73, se ha acudido a la reforma constitucional que con tanta proclividad se ha usado en el país. El artículo 124 constitucional dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales, se encuentran "reservadas" a los Estados. Se establece a favor de estos últimos una competencia residual, teóricamente muy amplia.

Tanto el artículo 73 como el 124, suponen normas atributivas de competencias –normas que confieren poderes o, más ampliamente, normas sobre la producción jurídica pero deben complementarse con aquellas otras normas que, a pesar de no otorgar competencias de forma positiva, prohíben a la federación o a los Estados regular ciertas materias, constituyéndose en algunos casos en limitaciones materiales a las facultades legislativas enunciadas en los artículos mencionados. Así, por ejemplo, el artículo 24, en su segundo párrafo, establece que "El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna".

Por su parte, las prohibiciones a los estados pueden ser absolutas o relativas. Son prohibiciones absolutas aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y se enumeran en el artículo 117. Son prohibiciones relativas, aquellas en las que la actuación de las entidades federativas está subordinada a la autorización del Congreso de la Unión, consagradas en el artículo 118. En este último caso, la autorización del Congreso –entiendo que a través de una ley marco o ley-base, si fuera el caso, o a través de un decreto, si se tratara de una autorización de carácter singular y concreto– es condición necesaria para la existencia y parámetro de validez de las normas que, con posterioridad, dicten las entidades federativas.

Facultades coincidentes y concurrentes

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

a) Que exista simultaneidad reguladora absoluta –esto es, que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia–, como es el caso del artículo 117 *in fine* que dispone que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

b) Que tal simultaneidad sea sólo parcial, en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas. Este es el caso de la salud, en la que la Federación puede legislar sobre "salubridad general" (artículo 73, fracción XVI) y los Estados sobre "salubridad local" y de las vías de comunicación (artículo 73, fracción XVII), en el que la Federación legisla sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas sobre vías locales.

c) Que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas, y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal. Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) que la normación de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión, y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución. En la Constitución mexicana se pueden citar como ejemplos de este tipo los casos de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), educación (artículo 73, fracción XXV),

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

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

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

Lo que es indudable es que, en materias concurrentes o coincidentes, la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el Constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no quede en manos de un solo nivel gubernativo, sino que participen autoridades con competencias territoriales de distinto alcance; en consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales. Y un ámbito no meramente nominal sino efectivo. La determinación tanto del umbral en el que se ubica ese ámbito como de la efectividad del facultamiento federal a las entidades federativas y a los municipios, es imposible de hacer de forma general y *a priori*. Para su concreción se deben estudiar los casos concretos y, en el supuesto de que se observara que las disposiciones federales nulifican la concurrencia que ordena la Constitución, podrían ser anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En Alemania, respecto de los casos en los que la Federación debe dictar disposiciones marco –enunciados en el artículo 75 de la Ley Fundamental–, se entiende que tales disposiciones no deben ser autosuficientes, es decir, deben estar hechas en forma tal que precisen de ser desarrolladas por la legislación de los *Länder*; "al regular la correspondiente materia, el legislador federal debe dejar abiertas cuestiones de cierta trascendencia a la normación por los *Länder*".

Derecho Constitucional Local.

Si a partir de la guerra de secesión se admite unánimemente que es irrevocable la voluntad de las entidades federativas para formar una federación, también habrá que aceptar, a manera de contrapartida, la necesidad de asegurar a dichas entidades su propia persistencia jurídica.

Para Kelsen, el federalismo es una forma de descentralización. Tres son en su concepto los grados de descentralización: la comuna o municipio que goza de cierta autonomía administrativa, bajo la tutela del estado central; la provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política pero su constitución le es impuesta por el estado dominante; el estado miembro o federado, que goza de autonomía constitucional.

Efectivamente, el signo específico del estado federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia constitución. Considerada esta característica como un fenómeno de descentralización.

Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el estado federal cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen, y, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia. La de darse cada entidad propia su constitución, para que surja la característica de una federación.

La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales por la constitución federal. El artículo 41

dispone expresamente que las constituciones particulares de los estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal

Como en toda constitución cabe distinguir en las locales la parte dogmática y la parte orgánica. En cuanto la primera, no es indispensable que figure en dichas constituciones, si se tiene en cuenta que las garantías individuales que consagra la constitución federal valen para todas las autoridades y significan por ello la primera limitación impuesta a la autonomía local.

Tocante a la parte orgánica, la primera limitación de los estados al darse sus instituciones consiste en el deber de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Todas las constituciones locales consagran la clásica división en tres poderes. El poder legislativo se encuentra depositado invariablemente en una sola asamblea, llamada legislatura o congreso. Los periodos de sesiones suelen ser, anualmente, uno o dos. La comisión permanente existe en todas las constituciones.

Aparte de las facultades que otorgan las constituciones locales a la legislatura, tiene estas algunas que les confiere la constitución federal. Las constituciones locales no confieren ciertamente estas facultades, pero si pueden determinar las condiciones de su ejercicio. El poder ejecutivo se deposita en el gobernador. Sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del presidente de la república. Nuestra constitución provee en su artículo 135 a la participación de los estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de sus legislaturas