

Principales rasgos del Federalismo mexicano

6

El Estado federal a diferencia del Estado unitario o central, posee por lo menos dos tipos de normas: aquellas que rigen sobre todo el territorio del Estado y sobre todas las personas que habitan en él y aquellas que rigen únicamente en el territorio de cada una de las entidades federativas que integran el pacto de la Unión y sólo sobre las personas que habitan en el territorio de la entidad de que se trata.

**Primer rasgo:
dos órdenes,
federal y
estatal o local**

Las normas que tienen validez sobre todo el territorio del Estado mexicano se denominan usualmente legislación federal u orden jurídico federal. Las normas que tienen validez sólo sobre el territorio y sobre los habitantes de un estado se denominan legislación común u orden común o simplemente legislación local.

Algunos estudiosos del sistema federal sostienen que no son dos sino tres órdenes jurídicos que coexisten en el federalismo. A saber:

**¿ Tres
órdenes
jurídicos ?**

- a) El orden total o estado federal.
- b) La federación u orden federal.
- c) Los ordenes locales (estados miembros), que valen sobre parte del territorio nacional.

Atribuyen gran importancia a esta distinción: ¿podría uno de los tres poderes constituidos reformar la Constitución al punto de cambiar la propia forma de gobierno? La respuesta es no. Siendo la constitución la ley suprema no puede dejar su modificación a uno de los poderes constituidos ni a los locales, porque cualquiera de ellos podría decidir ampliar la esfera de su competencia a costa de los otros poderes constituidos.

La reforma a la Constitución sólo puede llevarse a cabo por medio de un órgano compuesto por el poder legislativo federal y los poderes legislativos de los estados. Ese órgano compuesto no es ni un poder federal ni un poder local; por tanto, concluyen quienes sostienen este punto de vista, tiene que ser un órgano del orden total o Estado federal.

Las funciones jurídicas fundamentales de ese orden jurídico total o Estado federal son únicamente las siguientes:

- a) La reforma o adición a la Constitución.
- b) La reforma de la Constitución en su aspecto geográfico.
- c) La suspensión de garantías.
- d) Los medios de defensa de la Constitución.

Las cuestiones constitucionales y de orden político que están implícitas en el ejercicio de esas cuatro funciones jurídicas, son de la mayor trascendencia para la vida del Estado, puesto que atañen a la soberanía de la propia Constitución.

No entraremos a su estudio por considerar que éste pertenece más bien al campo del derecho constitucional o del derecho político. Se reproduce el artículo 135 de la Constitución, que se refiere a la primera de las funciones mencionadas.

“ARTÍCULO 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Aunque es cierto que la lógica rigurosa sugiere la adopción de la tesis de tres órdenes jurídicos en el sistema federal mexicano, siendo uno de ellos un régimen de estricta excepción, preferimos adoptar el que sostiene la dicotomía entre lo federal y lo local.

Segundo rasgo: coexistencia de dos sistemas constitucionales

La Constitución federal crea los órganos del gobierno federal y establece las bases para la validez de las constituciones locales. Independientemente de que las constituciones locales hayan sido creadas por los respectivos poderes constituyentes locales antes que la Constitución federal o simultáneamente con ésta o posteriormente a ella, lo que da validez a las constituciones locales es la determinación que al respecto hace la Constitución federal.

Las constituciones locales, a su vez establecen los órganos creadores de las normas jurídicas locales y los otros órganos del poder público estatal.

Tercer rasgo: supremacía de la Constitución federal

La Constitución federal además de otorgar validez a las constituciones locales está por encima de aquéllas. Es la ley suprema del Estado mexicano y, por tanto, las constituciones locales no pueden contener disposiciones contrarias a sus normas. ¿Qué ocurriría con la norma de una Constitución local que contrariara lo dispuesto por una norma de la Constitución federal? Corresponde al poder judicial federal, por los procedimientos legales establecidos en la propia Constitución, declarar la inconstitucionalidad de la norma específica violatoria. Serían nulos todos los actos realizados como resultado de la aplicación de esa ley inconstitucional. Naturalmente, ninguna otra ley secundaria, es decir de rango no constitucional, del orden federal o de orden común puede contrariar los mandamientos de la Constitución federal. A este hecho jurídico se le conoce en la doctrina con el nombre de la supremacía de la Constitución.

Se transcribió antes el artículo 40 de la Constitución que señala que la federación está “compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior”.

Desde el punto de vista del derecho político o derecho constitucional se considera casi unánimemente que el constituyente de Querétaro de 1917, usó inadecuadamente los términos de “Estados libres y soberanos”.

En el capítulo uno, se dijo que soberanía es un concepto jurídico que implica la doble calidad de independencia externa y supremacía interna y sólo el Estado mexicano, como tal, es un Estado soberano. No pueden coexistir dentro del mismo Estado dos órdenes jurídicos soberanos. Sólo la Constitución general es soberana.

Si los estados de la federación están sujetos, como lo están, a la Constitución, no son libres, puesto que no tienen una competencia ilimitada sino que su competencia está fijada por la propia Constitución. Sobre la voluntad de los estados se encuentra la Constitución. Por esta última razón los estados tampoco son, *strictu sensu*, soberanos.

Es necesario mencionar que ciertos autores piensan que en verdad los estados federados sí tienen soberanía y no sólo autonomía interna. Al reseñar el sistema de distribución de competencias en la Constitución federal de los Estados Unidos de América, Alexis de Tocqueville, el famoso autor de *La democracia en América* mencionaba que en dicho país existen dos gobiernos completamente separados y casi independientes: uno es el que corresponde a los estados, verdaderas pequeñas naciones soberanas, que en conjunto integran la federación, y otro es precisamente el de ésta, el gran cuerpo de la unión, la que a su vez es soberana. A esta tesis jurídico-política se le llama la de la co-soberanía, toda vez que tanto la federación como las entidades son soberanas dentro de su competencia, es decir, poseen una parte de la soberanía.

Esta tesis es atractiva pero contiene un error de razonamiento al señalar que ambos gobiernos (o ambos poderes públicos) son soberanos en la esfera de su competencia. Lo cierto es que sólo es soberano quien fija esas esferas de competencia: a saber, la Constitución.

La afirmación correcta es que los estados son autónomos por lo que toca a su régimen interior. Es decir, tienen capacidad para darse su propia Constitución y mediante ella crear los órganos de gobierno propios, siempre que la forma de gobierno respete lo señalado por la Constitución general.

El lenguaje cotidiano de la política mexicana hace uso constante de la expresión constitucional de “Estados libres y soberanos”. Es una expresión útil en la medida en que los titulares de los órganos locales entiendan que en verdad se trata de autonomía interna y no de soberanía. La utilidad de la expresión radica en ser un recordatorio permanente de que el nuestro es un sistema federal, a pesar del enorme poder político que a lo largo del tiempo ha acumulado el gobierno federal.

Los estados que componen el pacto de la Unión tienen idénticos elementos que los que integran al Estado mexicano, a saber: población, territorio y poder público.

**Cuarto rasgo:
“Estados
libres y
soberanos”**

**Teoría de la
co-soberanía**

**Quinto rasgo:
los elementos
que integran a
las entidades**

El análisis que puede formularse sobre la población de cada entidad es similar al que se efectuó respecto del Estado mexicano. La población de los Estados puede estudiarse cuando menos, desde un punto de vista jurídico y desde un punto de vista demográfico. Por lo que toca al primer enfoque, se recordará que se estudiaron las categorías de nacionalidad y ciudadanía. Cabe indicar que no existe una nacionalidad estatal, puesto que ésta es una calidad jurídica que define a los habitantes de un Estado nacional frente a los habitantes de cualquier otro Estado nacional, quienes para esos efectos legales se consideran extranjeros.

Ciudadanía estatal

En cambio sí existe una ciudadanía estatal, definida en idénticos términos que la ciudadanía "general", como un vínculo jurídico que define una relación política entre una persona que reúne ciertas características personales y un estado de la federación. Tal vínculo jurídico establece derechos y obligaciones de orden político, básicamente, para el ciudadano de la entidad. El derecho y la obligación de votar y ser votado en los comicios para elegir funcionarios que tengan la calidad de electos.

Cada una de las constituciones locales establece requisitos y modalidades para adquirir y gozar la ciudadanía estatal. Igualmente, varían de Estado a Estado las circunstancias por las cuales se pierde la ciudadanía, así como otros derechos y obligaciones inherentes a la calidad de ciudadano estatal. Un hecho debe quedar preciso: no es suficiente tener la calidad de ciudadano mexicano para ser ciudadano estatal: es menester reunir las condiciones subjetivas u objetivas que la legislación local establece.

EJEMPLO DE LA DOBLE CIUDADANÍA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

"Artículo 23.- Son mexiquenses:

- I. Los nacidos dentro de su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los nacidos fuera del Estado, hijos de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y
- III. Los vecinos de nacionalidad mexicana con 5 años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado.

Se entenderá por residencia efectiva el hecho de tener domicilio fijo donde se habite permanentemente".

"Artículo 28.- Son ciudadanos del Estado los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal y que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos a que se refiere esta Constitución".

Territorio estatal

La Constitución no señala cómo se integra el territorio de cada una de las entidades ni describe, por ende, los límites de los mismos; establece una regla de carácter general:

ARTÍCULO 45. Los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Históricamente han sido relativamente frecuentes los conflictos por límites entre entidades. La Constitución establece los procedimientos para dirimir esos conflictos. Durante el siglo pasado el territorio de algunas entidades sufrió numerosas modificaciones.

Hoy en día es posible afirmar que con la transformación de los tres territorios federales a sendos estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, ha concluido, prácticamente, la evolución territorial de las entidades federadas.

Al referirse al poder público del Estado mexicano se señaló que se identifica con la noción de soberanía, su característica principal. Tal no puede ser el caso del poder público de los Estados puesto que *strictu sensu* no son soberanos. En cambio el poder público estatal se caracteriza por su autonomía interna. Ejerce sus atribuciones y realiza sus funciones con autonomía de los poderes de la Unión en lo que atañe a los asuntos de la competencia de los estados, definida de acuerdo a sus respectivas constituciones y a la general de la república.

Los estados están obligados a adoptar la forma de gobierno republicana, democrática y representativa. Por lo que las apreciaciones hechas sobre estos conceptos son válidas para caracterizar a todos y cada uno de los estados de la federación.

En el sistema federal mexicano existen dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno. El municipio libre, como lo denomina la Constitución, que es la tercera esfera de gobierno, está creado por normas de la ley suprema que las constituciones locales deben respetar. El municipio carece de un órgano legislativo propio. La cámara o congreso local crea disposiciones del orden común que regulan aspectos de la operación municipal, pero que rigen para todos los municipios de una entidad. Tal es el caso de las leyes orgánicas municipales que existen en la totalidad de los órdenes jurídicos locales. Aun las leyes de naturaleza financiera, como la ley de hacienda municipal y las leyes de ingresos y de egresos municipales, de vigencia anual, dan bases generales para todos los municipios de una entidad. Cada uno de los municipios en lo particular, establece bases reglamentarias para la ejecución de esas leyes.

La doctrina del municipio libre quedó plasmada en la Constitución en el artículo 115, desde 1917. Sucesivas reformas han intentado ampliar y perfeccionar esa doctrina, ante la tradicional debilidad política y financiera de la institución. Actualmente el artículo mencionado se integra por ocho amplias fracciones que son la base de la organización jurídico-política del municipio.

El octavo y noveno rasgos mencionados en el decálogo, no requieren explicación adicional, salvo transcribir la relación de impedimentos constitucionales contenidos en el artículo 117 de la Constitución.

“ARTÍCULO 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. Derogada.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

Poder estatal

Sexto rasgo: idéntica forma de gobierno

Séptimo rasgo: municipio libre: otra esfera de gobierno

Octavo y noveno rasgos

- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley o por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y
- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

Décimo rasgo: la distribución de competencias

En el derecho constitucional se denomina distribución de competencias al método jurídico político que se establece en la Constitución de un estado federal, en virtud del cual se reparten las facultades legales entre las distintas esferas del gobierno.

El concepto mismo de distribución de competencias lleva consigo la idea de límites a las facultades que se atribuyen en cada esfera del gobierno.

Métodos para distribuir las competencias

Existen métodos distintos que determinan la distribución de competencias entre la federación y los estados miembros:

- a) El primero consiste en especificar detallada y limitativamente las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno.
- b) El segundo consiste en la enumeración limitativa de las atribuciones de los estados miembros, correspondiendo a los poderes federales las facultades residuales.
- c) El tercero, a la inversa del anterior, señala las atribuciones del poder central correspondiendo a las entidades federativas las facultades residuales.
- d) Finalmente, algunas constituciones acuden a un método mixto: por un lado establecen facultades residuales y por el otro hacen una distribución específica, aunque incompleta, de facultades y atribuciones al nivel federal y al nivel local. Tal es el caso de la Constitución mexicana.

Esta última forma es la que ha adoptado el mayor número de estados federados, entre los cuales se encuentra el nuestro.

“ARTÍCULO 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.”

Este artículo es la base para interpretar y definir el problema de la distribución de competencias en la práctica cotidiana del federalismo. Se dice que la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la delegada a la federación.

Del artículo transcrito se desprenden las conclusiones siguientes:

Corresponde exclusivamente a la Constitución federal hacer la distribución o reparto de competencia.

Los poderes de la federación únicamente pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala.

Todas las demás facultades corresponden a los estados miembros que deben actuar de acuerdo con las constituciones locales.

CÓMO SE DISTRIBUYEN LAS COMPETENCIAS

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas. México sigue el principio norteamericano en este aspecto: todo lo que no esté expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La Constitución General numera lo que los Poderes de la Unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

Este artículo (124 de la Constitución) enuncia el postulado anterior, sin embargo, difiere del norteamericano en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar "expresamente" señaladas. La palabra "expresamente" no aparece en el correspondiente artículo norteamericano, lo que es de especial importancia, como posteriormente examinamos.

Expuesta la regla anterior, parecería que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Todo lo contrario ya que es espinoso y de difícil manejo.

Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto del problema de la competencia en el estado federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

1. Facultades atribuidas a la Federación;
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas;
3. Facultades prohibidas a la Federación;
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí la clasificación está inspirada en Bryce);
5. Facultades coincidentes;
6. Facultades coexistentes;
7. Facultades de auxilio; y
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación."

Jorge Carpizo, 1996.
(Comentario al Artículo 124 de la Constitución.
"Derechos del Pueblo Mexicano".
Cámara de Diputados .
Editorial Porrúa. Tomo XII, pág. 954).

La mayoría de los países que han adoptado la organización federal, experimentaron una rápida expansión de las facultades de los poderes federales frente a los estatales. Casi siempre ha sido el poder ejecutivo federal el que inexorablemente aumenta la esfera de sus atribuciones.

En algunas ocasiones es el poder legislativo federal el que amplía el radio de sus acciones legales, tal como fue el caso de la llamada "reforma presupuestaria" del congreso de los Estados Unidos de América a raíz de El acta del presupuesto de 1975, la cual permite una participación integral y definitiva del congreso en la formulación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.

En general, la esfera de atribuciones de los poderes de los estados se ha quedado rezagada tanto jurídica como políticamente.

Desde el punto de vista jurídico este proceso ha sido posible en México, por la existencia de las llamadas facultades implícitas del congreso de la Unión.

La Constitución dice:

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:
 XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

En la cámara de diputados del Congreso de la Unión, en los círculos académicos y en otros foros se ha discutido mucho si los poderes de la Unión han usado y aún abusado de esta facultad para aumentar, en perjuicio de los estados, el contenido de sus atribuciones.

Algunas de las facultades que la Constitución otorga al poder legislativo y al poder ejecutivo federales, están definidas de una manera tan amplia, que "para hacerlas efectivas" el congreso puede expedir, con base en la referida fracción XXX, una ley que conceda facultades a cualquiera de los poderes de la Unión, sin que estén ni remotamente contenidas en forma expresa.

Este sistema de facultades implícitas, se dice, ha hecho casi inútil el sistema de la competencia originaria para los estados y delegada para la federación.

Aunque esta posición tajante es exagerada, lo cierto es que las facultades implícitas de la fracción XXX, del artículo 73, sí han servido para acrecentar el ámbito de competencia de los poderes de la Unión y, en especial, el del ejecutivo.