

I. La naturaleza del estado federal	15
II. Algunos datos históricos	21
1) Argentina	21
2) Brasil	24
3) México	26
4) Venezuela	28
III. El nombre del país	33
IV. La división de competencias entre la federación y los estados miembros	35
1) La regla general	35
2) Las facultades federales	38
3) Las facultades implícitas	40
V. La competencia tributaria	43

CAPÍTULO I

LA NATURALEZA DEL ESTADO FEDERAL

A. Desde el nacimiento de la institución denominada sistema federal ha existido el anhelo de precisar su naturaleza y sus diferencias con el estado unitario o central.

Ahora bien, como nos proponemos realizar un estudio panorámico y general sobre algunas de las características relevantes de los regímenes federales en los países latinoamericanos, creemos prudente decir qué entendemos por estado federal.

En principio un estado federal es similar a uno central: la unidad del estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados.

Es decir, esos órdenes —el federal y el de las entidades federativas— existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir las disposiciones de la ley creadora, que les otorga su competencia y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar.

O en otras palabras, la Constitución no sólo crea a la federación y a las entidades federativas sino que les dice qué pueden hacer.

Dentro del campo de competencia de las entidades federativas se encuentra la atribución de otorgarse su propia Constitución para organizarse libremente en su régimen interior, el que desde luego no puede ser contrario a las normas de la Constitución General o ley fundamental del estado federal.

Las entidades federativas en sus normas supremas establecerán las reglas para el funcionamiento de sus poderes públicos: la forma de su elección, su competencia, su organización, etcétera.

Es decir, las entidades federativas son autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma cúpide de ese orden jurídico: la Constitución del estado federal.

Así, las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a las federales, sino que dentro de su competencia son libres.

16 FEDERALISMO EN LATINOAMÉRICA

Dentro de la división de competencias que realiza la ley fundamental, una de especial y trascendental importancia es la de índole económica que se concretiza en la facultad tributaria: las entidades federativas pueden imponer contribuciones; es decir, allegarse recursos para satisfacer sus necesidades. La posesión de esos haberes les debe dar independencia de decisión y acción a las entidades federativas dentro del marco constitucional.

Además, las entidades federativas tienen hasta cierto punto aseguradas sus facultades ya que las reformas constitucionales se deben realizar tanto con la intervención de la federación como de las entidades federativas. En esta forma se garantiza desde su existencia hasta la más pequeña de sus atribuciones constitucionales. La voluntad de las entidades federativas es requisito indispensable para cualquier modificación a la norma suprema.

Sin que sea parte esencial de un sistema federal, no deja de ser importante que en algunos regímenes federales, ciertos órganos de la federación son integrados con la voluntad de órganos de las entidades federativas, situación que acontece cuando los senadores son designados por las legislaturas locales.

El estado federal puede poseer órganos propios, que no son federales ni locales, sino de la unidad del orden jurídico, como es el caso del cuerpo judicial que examina la constitucionalidad de leyes y actos de los poderes públicos.

De los párrafos anteriores se puede desprender que existe un concepto de estado federal; sin embargo, hoy en día existen diversas modalidades de estados federales: hay divergencias importantes de un estado federal a otro, aunque tengan las características que lo determinan como tal. Un ejemplo claro es que mientras en algunos países —como Estados Unidos de Norteamérica y México— el estado federal posee como nota esencial, identidad e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales entre la federación y las entidades federativas; en otros estados federales —como en el caso de Malasia— la situación es diferente: existe el estado federal precisamente porque hay desigualdad en esas decisiones fundamentales.

Podemos sintetizar y afirmar que las características de un estado federal son las siguientes:

- a) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

Ahora bien, no todas las características apuntadas se dan en un determinado estado federal, pero esos principios sirven para calificar a un estado como federal o no.

B. Por interesante, antes de adentrarnos al estudio de este tema en América Latina, deseamos glosar las ideas que Konrad Zweigert expuso sobre los elementos centralizadores y los aspectos positivos del federalismo en la República Federal Alemana, ya que pueden servirnos como medidas en el análisis del federalismo en esta parte del continente americano de habla latina.

Zweigert apuntó que los elementos centralizadores en el sistema federal alemán son los siguientes:

- a) el ciudadano no desea que servicios tales como comunicaciones, educación, vivienda, hospitales, electricidad, etcétera, varíen en calidad de una entidad federativa a otra,
- b) el sector público tiene ahora a su cargo tareas y responsabilidades que difícilmente pueden ser sufragadas por las entidades federativas como en el caso de la educación, contaminación del aire y del agua, etcétera,
- c) mientras más numerosas son las funciones económicas y sociales del gobierno, necesario es realizar una planeación de las mismas y la planeación por propia definición tiende a la uniformidad y a la centralización de las decisiones, y
- d) los subsidios que la federación otorga a los estados miembros son dados generalmente bajo condiciones específicas y éstos deben cumplir con determinados requisitos.¹

Después, Zweigert, señaló los aspectos positivos del federalismo en su país, y que son los siguientes:

¹ Zweigert, Konrad. *Federalism in West Germany en Federalism and Development of Legal Systems*. Établissements Émile Bruylant. Bruselas 1971, pp. 18-19.

18 FEDERALISMO EN LATINOAMÉRICA

- a) en los países con un sistema parlamentario de gobierno, realmente el ejecutivo controla al parlamento, y entonces el régimen federal divide a los poderes políticos entre los federales y los estatales en beneficio de las libertades de los ciudadanos. En esta forma, el federalismo suple en algún aspecto el principio de la separación de poderes, actúa como un elemento de equilibrio —de *checks and balances*— entre los poderes políticos, por lo que se le contempla como una garantía de la libertad política del pueblo,
- b) amplía las oportunidades electorales de la población: cada año se realizan elecciones en cuando menos una entidad federativa y esas elecciones versan en una muy buena parte sobre problemas políticos nacionales, con lo que el gobierno central está especialmente interesado sobre el resultado de esas elecciones que en varios casos constituyen un voto positivo o negativo a su política,
- c) tiene efectos saludables para todo el proceso democrático del país: el partido político en la oposición a nivel federal, puede ser el mayoritario en varias entidades federativas, y ésta es una oportunidad para que demuestre su capacidad para gobernar. Así, el partido Social Demócrata estuvo varios años alejado del gobierno a nivel federal, pero demostró sus aptitudes en la esfera estatal. En esta forma, el federalismo implica menos riesgos en los cambios de gobierno.²

C. En América Latina, en este año de 1972, se puede considerar, a primera vista, basado únicamente en las declaraciones constitucionales, que cuatro países poseen un sistema federal: Argentina, Brasil, México y Venezuela, y que son los estados que examinamos en este ensayo.

Sin embargo, la idea federal ha tenido en diversas épocas sus atractivos en otros países latinoamericanos.

Los países centroamericanos al independizarse de México en 1821 se federaron, aunque después de muchos problemas decidieron formar las cinco repúblicas de: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Se han hecho intentos, que han fracasado, para restablecer la República de América Central.³

Chile adoptó el sistema federal el 14 de julio de 1826; se dividió al país en ocho provincias,⁴ pero el dos de agosto de 1827, la Asamblea Nacional acordó suspender las leyes en que se basaba este sistema.

Sin embargo, en Chile subsistió una corriente federalista encabezada

² Zweigert, Konrad, obra citada, pp. 20-21.

³ Alexander, Robert J. *Latin American Politics and Government*. Harper and Row Publishers. Nueva York 1965, p. 15.

⁴ Edelmann, Alexander T. *Latin American Government and Politics*. The Dorsey Press. Georgetown, Ontario 1969, p. 394.

por José Miguel Infante, misma que influyó en la ley fundamental de 1828 y que se proyectó principalmente en cierta autonomía provincial.⁵

La Constitución de Colombia de 1853 fue de carácter federal, pero este régimen fue abolido por la ley fundamental de 1886 después de turbulentos años de insurrecciones y guerra civil.

⁵ Martínez Baeza, Sergio. *El ensayo federalista en Chile en Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, núm. 21. Buenos Aires 1970, pp. 100-124.

CAPÍTULO II

ALGUNOS DATOS HISTÓRICOS

1. *Argentina*

La colonización de Argentina se llevó a cabo mediante la fundación de ciudades en las que se encontraba un principio de descentralización en la existencia del sistema de gobierno comunal y las que fueron corporaciones políticas con representación en las cortes de España.⁶

Algunos autores encuentran el origen del federalismo argentino en las enormes distancias entre las ciudades y lo difícil de los medios de comunicación; esos factores hicieron que cada ciudad tuviera una especie de autonomía y ejerciera influencia en una cierta jurisdicción;⁷ y dentro de este pensamiento se ha hecho también hincapié en la existencia de regiones económicas perfectamente diferenciadas;⁸ pero lo importante es que estos autores indican que el sistema federal argentino respondió a una realidad: al principio de autodeterminación de los pueblos.

El movimiento revolucionario de mayo de 1810 reviste un carácter comunal, ya que el levantamiento del Consejo de Buenos Aires fue imitado inmediatamente por otros consejos de ciudades. De aquí la importancia de los consejos en la vida del país.

En opinión de Alberdi los antecedentes de la federación argentina son:

- a) las diversidades y rivalidades provinciales,
- b) los periodos de aislamiento y hasta de independencia provincial que ocurrieron durante la revolución,

⁶ Sánchez Viamonte, Carlos. *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX en la Argentina en El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, tomo I, México 1957, p. 111.

⁷ Bravo, Carlos Alberto. *Les Traits essentiels du Fédéralisme argentin*, en *Revue de Droit Contemporain*, 5º año, número 2, Bruselas 1958, pp. 7-8; opinión que comparten Rodríguez Larreta, Carlos y Ravignani, Emilio, citados por García, Jorge I. *El federalismo argentino en Lecturas Jurídicas*, julio-septiembre, número 20. Chihuahua, Chih. México 1964, p. 6.

⁸ Frondizi, Silvio. *El federalismo en la República Argentina en Los sistemas federales del Continente Americano*, UNAM, y Fondo de Cultura Económica. México 1972, pp. 21-22 y 36.

22 FEDERALISMO EN LATINOAMÉRICA

- c) las diferencias de suelo, clima y hábitos entre las provincias,
- d) las enormes distancias entre una provincia y la otra,
- e) la falta de un sistema de comunicaciones,
- f) la existencia de gobiernos provinciales, y de una administración de justicia local,
- g) el principio de autonomía que la revolución de Mayo reconoció a las provincias,
- b) el sistema municipal colonial,
- i) la imposibilidad de reducir sin violencia a las provincias para que abandonaran los derechos ya adquiridos,
- j) los tratados celebrados por las provincias durante el periodo de aislamiento.
- k) el provincialismo monetario cuyo antecedente más remoto fue Buenos Aires, y
- l) el acuerdo de las provincias, efectuado en San Nicolás en mayo de 1852 y en el que se ratificó el pacto de 1831 que consagró el principio de la forma federal de gobierno.⁹

De la revolución de 1810 a 1853 se fueron formando las provincias argentinas, dictaron sus cartas y reglamentos constitucionales, siendo la más antigua la de Santa Fe en 1819 entre un número de diez y ocho ensayos constitucionales, lo que es prueba evidente de la existencia de esas entidades, mismas que posteriormente formaron el estado federal.¹⁰

Las constituciones de 1819 y 1826 fueron de tipo unitario, siendo el presidente de la república quien tenía en sus manos todo el gobierno de las provincias, suprimiéndose el principio de autonomía que ya poseían.

Para que se tenga una idea clara del carácter centralista de este documento constitucional, debemos hacer notar que la Constitución de 1819 ni siquiera menciona a los gobernadores de provincia. No son más que funcionarios dependientes del Directorio del Estado y designados por él. Ninguna disposición se establece para el gobierno de las provincias, si bien se las menciona en el artículo CXXXV, donde se establece la competencia de la Corte de Justicia. También silencia el funcionamiento de los entes municipales, tan importantes en la época; es así como el estatuto no contiene alusión alguna en relación a los cabildos.¹¹

⁹ Citado por García, Jorge I., obra citada, p. 5.

¹⁰ García Jorge I., obra citada, p. 7.

¹¹ Frondizi, Silvio, obra citada, p. 52.

Y respecto a la Constitución de 1826, debemos asentar que existieron los consejos de administración en las provincias, que constituyeron un muy leve toque de descentralización y nos recuerdan en algo a las juntas departamentales mexicanas de 1836.

Pero, exactamente, por desconocerse la realidad, los pueblos rechazaron esas leyes fundamentales y esta última determinó la caída del gobierno de Rivadavia en julio de 1827.

Las provincias empezaron el sistema de los pactos, los que se multiplicaron después de 1820, y entre éstos, debe señalarse el del Pilar, firmado el 23 de febrero de 1820 y en el que los gobernadores de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe se comprometieron a terminar la guerra entre esas provincias y a *concertar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal*.

Esos pactos culminaron con el pacto federal del 4 de enero de 1831 que originariamente firmaron Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos y al que posteriormente se adhirieron Corrientes, y otras provincias.¹²

Los pactos fueron determinantes para la constitución del estado federal tal y como lo aceptó el preámbulo de la ley fundamental de 1853, al reconocerse por los constituyentes que se encontraban en sesiones por la voluntad y elección de las provincias y en virtud de los pactos pre-existentes entre ellas.

En esos años pocos proyectos constitucionales de carácter federal existieron, pero se debe destacar el proyecto artiguista de 1813.¹³

A raíz de la caída de Rivadavia, las provincias vivieron con cierta independencia, y a este periodo que corre de 1828 a 1835 se le ha llamado de la Confederación.

Los intentos para lograr una forma definitiva de gobierno de acuerdo con la realidad se vieron paralizados en 1835 con el advenimiento de la tiranía de Rosas.

Rosas fue derrocado por el general Urquiza quien invitó a los gobernadores y capitanes generales de las provincias a reunirse en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, y el día 31 de mayo de 1852 celebraron un *Acuerdo* conocido con el nombre de Acuerdo de San Nicolás que contuvo 19 cláusulas y en las que se reconoció carácter de norma suprema al pacto federal de 1831 y de acuerdo con ese pacto, se acordó convocar a un congreso general federativo.¹⁴ Se debe asentar que esos tiem-

¹² Muñiz, Marcos T. *En torno a la formación histórico-constitucional del Federalismo Argentino* en *La Ley*, noviembre, año xxxiii, Buenos Aires 1969, p. 2.

¹³ Muñiz, Marcos T., obra citada, p. 1.

¹⁴ Sánchez Viamonte, Carlos, obra citada, p. 112.

pos fueron de intranquilidad por la renuencia de Buenos Aires a integrar la Unión.

La Constitución de Argentina fue sancionada en 1853, y en su artículo 1º declaró al país una república federal. Esa ley fundamental, aún vigente, fue reformada en 1860, 1866, 1898 y 1949, pero las modificaciones de 1949 fueron declaradas nulas, en 1956, en el artículo 1º de la Proclama del Gobierno provisional de la Nación.

La provincia de Buenos Aires, que no había enviado representantes al Congreso Constituyente, se incorporó a la federación posteriormente a la sanción de la Constitución y por medio del pacto de 11 de noviembre de 1859 se aceptó que propusiera reformas constitucionales, las que poco después fueron aceptadas por la Convención que se reunió en Santa Fe en 1860, suprimiéndose el juicio político a los gobernadores, la revisión de las constituciones locales por el Congreso y la facultad atribuida a la Corte Suprema para conocer de los conflictos internos de las provincias.¹⁵

Hay que afirmar que la Constitución de 1853 no fue un capricho de los constituyentes, sino resultado de la realidad y las necesidades que se impusieron y que crearon el estado federal argentino.

2. Brasil

La colonización portuguesa en el Brasil se efectuó por medio de la creación de capitanías hereditarias, las que no tenían relaciones políticas ni administrativas entre sí, sino que dependían directamente de la metrópoli europea.

En 1548, se fundó el gobierno de Bahía con miras a lograr un estado unitario, pero como resultado de los problemas que al respecto surgieron, en 1572 se formaron dos gobiernos generales, aunque en 1577 se volvió al gobierno unitario, mismo que fue dividido en 1608 y de nuevo se centralizó en 1613.

La situación anterior demuestra que la realidad política de los dos primeros siglos de la colonia fueron las capitanías, que se encontraban fuertemente descentralizadas y “que se formaban a través de concesiones inalienables y hereditarias, cuyos propietarios poseían prerrogativas típicas del señorío, que nos recuerdan el sistema feudal.”¹⁶

¹⁵ Zorraquín Becú, Ricardo. *Formación constitucional del federalismo en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año VIII, número 33. Buenos Aires 1953, p. 481.

¹⁶ Pinto Ferreira, Luiz. *El sistema federal brasileño en Los sistemas federales del Continente Americano*, UNAM y Fondo de Cultura Económica. México 1972, cap. I.

La etapa del Reino Unido —Brasil y Portugal— duró de 1815 a 1822 y la Carta de 16 de diciembre de 1815 elevó al rango de provincias a las 16 capitanías existentes; de 1817 a 1853 se crearon 4 nuevas provincias, las que después fueron los 20 estados miembros de la federación brasileña.

En septiembre de 1822, don Pedro proclamó la separación de Brasil de Portugal, y el 3 de mayo de 1823 empezó a sesionar el constituyente, cuya obra fue jurada solemnemente el 25 de marzo de 1824.

Esta Constitución fue de carácter central y unitario, conservó la existencia de las provincias y declaró que podían *ser subdivididas como lo pidiere el bien del estado*.

La idea federal, que era la que más convenía a las condiciones físicas e históricas del Brasil, tuvo sus defensores. En ese mismo año de 1824, la revolución del nordeste proclamó la *Confederación del Ecuador*, movimiento que fue sangrientamente reprimido.¹⁷

La ley fundamental de 1824 tuvo vigencia hasta la proclamación de la república en noviembre de 1889; la revuelta de 1889 tuvo entre sus principales postulados la implantación del sistema federal. Así, federalismo y república devinieron inseparables.

El artículo 1º del decreto de 15 de noviembre de 1889 proclamó el establecimiento de la república federal, y en el artículo 2º se dispuso que las antiguas provincias constituían los Estados Unidos de Brasil.¹⁸

Por tanto, las entidades federativas brasileñas provienen de las provincias del imperio y del reino unido, las que a su vez derivan de las capitanías: las raíces del régimen federal brasileño se remontan a casi 400 años.

La implantación del sistema federal respondió a la realidad y necesidades del país: un vasto territorio casi incomunicado y regiones con diversas morfologías.¹⁹

La norma suprema de febrero de 1891 ratificó el sistema republicano y federal.

La primera república terminó con el movimiento de 1930, y esos años se caracterizaron por el uso que el gobierno central hizo tanto

¹⁷ Melo Franco, Afonso Arinos de. *El Constitucionalismo brasileño en la primera mitad del siglo XIX*, en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, tomo 1, UNAM. México 1957, p. 329.

¹⁸ Americano, Alberto. *Le fédéralisme brésilien*, en *Revue de Droit Contemporain*, 5º año, número 2, Bruselas 1958, p. 11.

¹⁹ Albino de Souza, Washington Peluso. *O planejamento regional no federalismo brasileiro en Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidad Federal de Minas Gerais, número 28, Belo Horizonte 1970, p. 153.

de las declaraciones de estado de sitio como de intervenciones en los estados miembros.

La Constitución de 1934 se singularizó por un aumento notable de la competencia de la federación en detrimento de las entidades federativas, como fue respecto a la economía nacional, permitiéndosele reglamentar el comercio, la industria, los bancos y las compañías de seguros.²⁰

La norma de 1934 tuvo una vigencia por demás corta, ya que fue substituida en noviembre de 1937. La Constitución de 1937 fortaleció al ejecutivo federal y estuvo impregnada de elementos unitarios. Realmente esos años fueron de un federalismo nominal y se caracterizaron por las numerosas intervenciones federales que ocurrieron.

La legislación adjetiva fue unificada y en 1939 se decretó el Código del Proceso Civil para todo el país, y en 1941 el Código del Proceso Penal también para todo el país.

Esa ley fundamental de 1937 fue abolida por el movimiento de 1945, cuyo fruto fue la Constitución de 18 de septiembre de 1946, que regresó a la *línea clásica del federalismo brasileño*.

Pero, durante la vigencia de esa Constitución, así como de la de 1967 y la enmienda de 1969, se han ido aumentando considerablemente las facultades federales, últimamente y en forma especial en lo que respecta a la competencia tributaria.²¹

3. México

En México, la idea federal tuvo un tinte marcadamente político porque el federalismo fue la bandera del partido liberal y el centralismo del conservador, lo que hizo que según fuera el partido en el poder, el país tuviera un régimen federal o central.

Se ha sostenido que el sistema federal mexicano fue una imitación extralógica del norteamericano, ya que durante los tres siglos de dominación española no existió para los pueblos ninguna forma de autogobierno y en 1823 se pensó que la implantación del sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido.

En cambio, otra corriente estima que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que se manifestó en la creación de las diputaciones provinciales ordenadas por la Constitución de Cádiz de 1812. Además, el federalismo en México sirvió para unir lo que se estaba desuniendo porque algunas provincias —como

²⁰ Americano, Alberto, obra citada, p. 15.

²¹ Pinto Ferreira, Luiz, obra citada capítulo 1.

Oaxaca, Guadalajara y Zacatecas— habían declarado su separación de México y exigían como requisito para su reincorporación la implantación del régimen federal.²²

Por la razón anterior, se puede afirmar que la columna, la esencia del sistema federal respondió a una *necesidad*, porque si la solución federal no se hubiera implantado, México, probablemente, se hubiera balcanizado. Así es que el régimen federal sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el *acta constitutiva de la federación mexicana* que en su artículo 5º adoptó la forma de gobierno federal y en el 7º enumeró los estados de la federación.

El 4 de octubre de 1824 se firmó la Constitución que ratificó el régimen federal y que estuvo vigente hasta finales de 1835, en que el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria con la expedición de la Constitución centralista de las Siete Leyes de 1836, que no desconoció ni borró totalmente la experiencia de los años anteriores y conservó algunos aspectos de descentralización política como fueron las juntas departamentales.

Los años de vigencia de la ley unitaria fueron turbulentos y de movimientos tendientes a restablecer el sistema federal como el del 15 de julio de 1840, que comandó Valentín Gómez Farías.

En agosto de 1841, Mariano Paredes derrocó al presidente Bustamante y de acuerdo con las Bases de Tacubaya se convocó a un congreso constituyente que fue disuelto por el poder ejecutivo debido a su marcado tinte liberal; y, como expediente cómodo, se designó una junta de notables para que redactara una ley fundamental, que fue las *bases de organización política de la república mexicana* de 1843, insistiéndose en un régimen central para el país.

En agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de la Ciudadela, que al vencer restableció la Constitución federal de 1824 y convocó a una asamblea constituyente que confirmó el sistema federal y expidió el *Acta de Reformas*, documento base del juicio de amparo mexicano.

La forma de gobierno federal subsistió hasta la promulgación de las *bases para la administración de la república* de 1853, norma que restableció el sistema central y que estuvo vigente hasta mediados de 1855.

El constituyente de 1856-1857 se decidió por el federalismo, y a partir de entonces la idea triunfó y ha perdurado con el paréntesis de la invasión francesa y el imperio de Maximiliano.

²² Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM. México 1969, pp. 287-291.

En 1913 Carranza se levantó en armas contra el ejecutivo federal, ya que consideraba a su depositario como usurpador, y su concepción fue que las entidades federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal; pensamiento que fortaleció el sistema, mismo que fue ratificado en la vigente Constitución de 1917.

4. Venezuela

Se afirma que si bien en Venezuela los ayuntamientos tuvieron importancia en la resistencia popular a la monarquía en los últimos años de la Colonia, su influencia declinó y el centralismo se acentuó, y como la capitanía general de Venezuela no tuvo la importancia de otros virreynatos, existió “un régimen político-administrativo centralizado y en el cual las provincias estuvieron siempre sometidas, ya desde el punto de vista militar, ya desde el punto de vista hacendístico, a la voluntad hermética de los gobernadores”.²³

Por otra parte, existe la corriente de opinión contraria que sostiene que el origen del federalismo venezolano se encuentra en la autonomía de los ayuntamientos coloniales.

En 1811 se elaboró por los constituyentes un pacto federal y se acordó que los poderes de las entidades federativas fueran designados por el centro y las sentencias serían susceptibles de ser revisadas e incluso anuladas por el poder ejecutivo cuando considerara que existía *injuria evidente y notoria que irroque perjuicio irreparable*.

En 1818 se abandonó el principio federal y la Constitución de 1819 fue de carácter unitario, dividiendo el país en 10 provincias, que a su vez se subdividieron en departamentos y parroquias. La Constitución de 1821 también fue de tipo central, y en los aspectos más importantes siguió a su antecesora.

La ley fundamental de 1830 de naturaleza central contuvo ciertos indicios de descentralización, por lo que el sistema que asentó ha sido denominado central-federal. Las diputaciones provinciales indicaban candidatos para las plazas en la corte superior del distrito; proponían ternas para el nombramiento de gobernador, quien dependía del ejecutivo federal y a su vez al gobernador le presentaban ternas para las designaciones de otros funcionarios.

En caso de conflicto con el gobernador, prevalecía el criterio de las

²³ Agudo Freitas, Raúl. *Esquema del Régimen Federal en Venezuela*, en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, año xx, números 99-100. Caracas 1956, pp. 212-213.

diputaciones provinciales; no fueron las atribuciones de las diputaciones pequeñas ni de poca monta.

La Constitución de 1857 suprimió los aspectos descentralizadores de la ley suprema de 1830, pero esta norma fue substituida por la Constitución de 1858 que restituyó esos aspectos descentralizadores e implantó un cierto grado de autonomía en las provincias.²⁴

En 1858, los poderes provinciales eran electos a través del sufragio popular y subsistió el derecho de las diputaciones para imponer su criterio sobre el gobernador; sin embargo, esta Constitución no entró en vigor, porque esos años fueron de gran inquietud por la guerra civil que se desarrolló y que terminó con el triunfo de la facción federal.

La Constitución de 1864 denominó estados a las provincias, las que existieron en número de 20. La autonomía de las entidades federativas se extendió hasta el grado que el gobierno central no podía tener fuerzas ni jefes militares sin la autorización de la entidad federativa; fue facultad del estado miembro defenderse contra cualquier acto de violencia que dañare su independencia o la integridad de la unión. Empero, esta ley fundamental no tuvo vigencia.

En la Carta Magna de 1864 se modificó el nombre de estado de Venezuela al de Estados Unidos de Venezuela y se declaró que conservaban los estados la plenitud de su soberanía no delegada expresamente en la Constitución.²⁵

En 1874 y posteriormente en 1881, se reformó la Constitución. En esa última fecha se redujeron a nueve las veinte entidades federativas, se les suprimieron facultades y se crearon la Corte de Casación y el Consejo Federal. En 1891 y 1893 se volvió a reformar la ley fundamental, pero casi no se tocaron los artículos relativos al gobierno federal.

En 1899, aconteció el movimiento de Cipriano Castro que ocurrió bajo el pretexto de restaurar la autonomía de las entidades federativas.

En 1904 se redujeron a 13 las veinte entidades federativas, amén de otras inovaciones, en 1909 se retornó a la antigua división de 20 entidades federativas.

En 1914, 1922, 1925, 1928 y 1931 se reformó la Constitución, pero la de 1925 afectó especialmente al sistema federal, ya que se:

²⁴ Sobre esta Constitución se puede consultar Fortoul, José Gil. *Historia Constitucional de Venezuela*. Tomo tercero. Ministerio de Educación. Caracas 1954, pp. 118-128.

²⁵ Wolf, Ernesto. *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Tipografía Americana. Caracas 1954, p. 29.

incorporó en la Constitución una nueva y larga lista de *reservas* a la competencia federal, que venía a despojarlos (a los estados) de los últimos vestigios de su soberanía. La modificación del artículo 17, que trataba de la competencia de los Estados en la designación de sus propios poderes, consagró definitivamente la total sumisión de éstos al Poder Central. Al referido artículo, por el cual se establecía que los Poderes Públicos de los Estados serán electos de acuerdo a las disposiciones de la propia Constitución, se le añadió la siguiente frase: *sin perjuicio de que en las Constituciones de los Estados que así lo decidan, se deleguen en el Presidente de la República determinadas facultades.*²⁶

Desde luego todas las Constituciones locales decidieron y con toda diligencia delegar en el presidente de la república sus facultades políticas y administrativas, entre las cuales se encontraba la de nombrar a los poderes de la propia entidad.

De 1864 a 1935 se efectuó en Venezuela la destrucción de una serie de principios federales. En 1931, 1936 y 1945, la norma suprema fue alterada pero el sistema federal mayormente subsistió tal y como había sido estructurado en 1925; aunque debe asentarse que la ley fundamental de 1945 federalizó la justicia, disposición que entró en vigor, hasta noviembre de 1948, y desde aquel entonces la administración de justicia se encuentra centralizada en ese país. En 1947 y 1953 se promulgaron nuevas leyes fundamentales que en líneas generales siguieron lo que la doctrina de ese país ha denominado el régimen centro-federal.

En 1953 el principio de la división de competencias —que había sido el norteamericano— fue modificado ya que se ordenó que “lo no expresado como de la competencia de los Estados está reservado al Poder Nacional”. En la actual Constitución se regresó al sistema tradicional que había existido en ese país.

Sobre el sistema federal asentado en la actual Constitución de 1961, Rafael Caldera, miembro de la comisión que proyectó esa norma, comentó:

De la Federación tradicional, del concepto clásico de federación, muy poca cosa queda hoy en el Estado Venezolano. Pero del sentimiento federal, de la idea de la existencia de unidades regionales cuya vida misma no está sujeta a los caprichos de un legislador en una Ley de División Político-Territorial, del contenido emocional que sacudió a este pueblo en ocasión de la Revolución Federal, queda mucho y muy respetable, que debe tomarse en cuenta en el texto de la Constitución... Pero *Federación* en Venezuela, propia-

²⁶ Agudo Freites, Raúl, obra citada, pp. 262-263.

mente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto peculiar de valores y de afectos que el constituyente y el legislador están, en la medida en que los intereses públicos, en que los intereses del pueblo lo permitan, en el deber de respetar.²⁷

²⁷ Caldera, Rafael. *La Nueva Constitución Venezolana*, separata de la *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de los Andes, número 8. Mérida 1960, p. 16.

CAPÍTULO III

EL NOMBRE DEL PAÍS

Oficialmente Argentina se denomina *Nación Argentina*; Brasil, *República Federativa del Brasil*; México, *Estados Unidos Mexicanos*; y Venezuela, *República de Venezuela*.

El artículo 35 de Argentina indica que las denominaciones de “Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina y Confederación Argentina son indistintamente nombres oficiales del país”.

La denominación de *Estados Unidos* ha sido la clásica del federalismo y únicamente México la conserva en América Latina.) Hasta hace poco —1967— todavía Brasil también utilizó el membrete de *Estados Unidos de Brasil*.

La Constitución brasileña de 1967 denominó al país solamente Brasil, pero la enmienda de 1969 le añadió el adjetivo de federal.

En 1953, Venezuela modificó su nombre de *Estados Unidos de Venezuela* a *República de Venezuela*, cambio que, en opinión de Alexander, simbolizó la adopción más o menos consciente de una forma central de gobierno.²⁸

Las constituciones de los cuatro países contienen disposición expresa de que adoptan el régimen federal como forma de gobierno.

El artículo 1º de Argentina indica que su forma de gobierno es representativa republicana federal.

El artículo 1º de Brasil indica que el país es una república federal por la unión indisoluble de los Estados, Territorios y Distrito Federal.

El artículo 40 de México indica que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal.

El artículo 2º de Venezuela indica que el país es un estado federal en los términos de la Constitución.

De los cuatro estados, Brasil es el único que tiene norma expresa —el 47-1— de que no es objeto de deliberación congressional la propuesta para abolir la federación o la república.

Sin embargo, en el caso de México aunque no hay ninguna declaración como la de Brasil, el sistema federal no puede ser abolido por el poder

²⁸ Alexander, Robert J., obra citada, p. 43.

34 FEDERALISMO EN LATINOAMÉRICA

revisor de la Constitución, ya que es una de las decisiones fundamentales del orden jurídico y se encuentra fuera de la competencia de cualquier órgano estatal. Como decisión fundamental el federalismo sólo puede ser suprimido por el poder constituyente.

CAPÍTULO IV

LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS

1. *La regla general*

La Constitución que estructura un sistema federal debe asentar qué competencia posee la federación y qué competencia poseen las entidades federativas, es decir hasta donde pueden actuar válidamente.

Existen varios sistemas para señalar la distribución de competencias en un estado federal,²⁹ pero los cuatro países en estudio siguen el llamado sistema norteamericano: todo aquello que no está expresamente concedido a la federación son facultades reservadas a las entidades federativas. Tal es el sentido de los artículos 104 de Argentina y 124 de México.

La Constitución Venezolana en su artículo 17.7º señala que compete a los Estados realizar todo aquello que no esté atribuido a la federación o a los municipios.

Es decir, que mientras la división de competencia argentina y mexicana es díptica, la venezolana es tríptica, ya que incluye al municipio con competencia propia a nivel constitucional.

El artículo 13, 1º de la Constitución brasileña de 1967 señalaba que correspondía a los estados los poderes no conferidos por la Constitución a la Unión o a los Municipios. Este precepto puede identificarse con el venezolano.

Sin embargo, el artículo 13, 1º de la propia ley fundamental de Brasil, reformada en 1969, indica que los estados tienen las facultades que explícita o implícitamente, no les estén prohibidas por la Constitución.

La redacción del precepto fue modificada substancialmente de 1967 a 1969, pero, creemos que el contenido de ambos coincide porque los estados siguen conservando las facultades de origen.

²⁹ Carpizo, Jorge. *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*, UNAM. México 1971, pp. 82-83.

La regla general de distribución de competencia asentada es clara, empero en la práctica la cuestión no es de fácil solución por una serie de normas que se encuentran en la propia ley fundamental.

Por ejemplo, el artículo 177 de la Constitución del Brasil indica que los Estados y el Distrito Federal organizan sus sistemas de enseñanza, pero en este aspecto la Unión tiene competencia supletoria en todo el país para compensar las deficiencias locales.

La Constitución mexicana es de competencia rígida, es decir no admite la existencia de las facultades concurrentes que son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación ni prohibidas a los estados y cuando aquella no actúa, éstos pueden realizarlas, pero cuando la federación actúa, deroga la legislación local.

Las cuatro Constituciones en estudio expresamente no se refieren a las facultades concurrentes, empero en el caso del Brasil, Pinto Ferreira opina que el derecho federal impera sobre el local, de acuerdo con el principio alemán de que *Bundesrecht bricht Landesrecht*; ³⁰ opinión que comparte Wheare, ³¹ y se puede asentar que en materia tributaria, las facultades concurrentes no existieron de 1934 a 1967. ³² Respecto a Argentina, Frondizi opina que las facultades concurrentes se encuentran en el artículo 107 constitucional. ³³ Criterio que Bidart Campos comparte. ³⁴

³⁰ Pinto Ferreira, Luiz, obra citada, capítulo II.

³¹ Wheare, K. C. *Federal Government*. Oxford University Press. Londres 1967, p. 21.

³² Baleeiro, Aliomar. *A crise financeira do federalismo en Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidad Federal de Minas Gerais, número 28. Belo Horizonte. Brasil 1970, p. 84.

³³ Frondizi, Silvio, obra citada, p. 106.

³⁴ Bidart Campos, Germán J. *Derecho Constitucional*, tomo I. EDIAR, Buenos Aires 1964, p. 499. Ahora bien, Juan A. González Calderón, habla de *facultades concurrentes* como aquellas que pueden ser ejercidas simultáneamente por el gobierno federal y el de las provincias y pone como ejemplos los artículos 67, inciso 16 y 107. Textualmente dice que "la jurisprudencia parlamentaria y la judicial han establecido que, cuando se trata de la realización de algunos de estos propósitos de progreso y de fomento del bienestar dentro del territorio de una Provincia determinada, la acción del gobierno federal y la del gobierno provincial respectivo pueden ser simultáneas. El caso más demostrativo de tales poderes concurrentes es el de las concesiones legislativas para la construcción de líneas ferroviarias dentro de los límites de una Provincia, o el de la fundación y sostenimiento de escuelas primarias en las mismas circunstancias", en *Derecho Constitucional Argentino*, tomo I. J. Lajouane & Cía. Buenos Aires 1930, pp. 461-462. Tanto el criterio de este autor como el de la jurisprudencia nos hacen ver que en aquellos años no existía en Argentina un concepto preciso de la naturaleza de la facultad concurrente ya que, en nuestra opinión, al hablar de ellas, se están refiriendo a la facultad coincidente, que es diferente de la concurrente.

Rafael Bielsa, *Derecho Constitucional*. Depalma editor. Buenos Aires 1954, pp.

La Suprema Corte de Argentina ha dicho:

Que tratándose de la cuestión de poderes nacionales y provinciales no hay que perder de vista, un solo momento, el hecho fundamental, de *que la unidad nacional es el objetivo esencial* de la Constitución y que nunca puede ser atentatorio al régimen autónomo de las provincias, el ejercicio legítimo por la Nación de las facultades que le han sido expresamente delegadas en aquélla, por más que éstas deban ejercitarse en el propio territorio de los Estados autónomos.

Vanossi interpreta la anterior resolución en el sentido de que las provincias o entidades federativas son *autónomas* y que esa *autonomía* debe ceder ante la *soberanía* de la Nación, y basa esta interpretación especialmente en los artículos 1º, 31, 104 y 105 constitucionales.

Además cita un ejemplo: las provincias pueden dictar un código mientras no legisle la Nación, ya que cuando lo realice, éste será el válido, y esto fue lo que aconteció con el Código de Comercio en el siglo pasado.³⁵

Este autor argentino —Vanossi— basado en la realidad, opina que quizá sería conveniente respecto al problema de la división de competencias modificar el régimen argentino para aproximarlos al canadiense: se numeran las atribuciones de las entidades federativas y el campo restante es competencia de la federación.³⁶ En Venezuela se habla de facultades concurrentes pero afirma La Roche, siguiendo a González Calderón, que correctamente se deben denominar *coincidentes*, punto en el que estamos de acuerdo.³⁷

647-648, afirma que no existen poderes o atribuciones concurrentes sino gestión concurrente que tiene dos caracteres diferentes: a) “El ejercicio de alguno de los poderes delegados a la Nación según el artículo 97 de la Constitución nacional, y que se ha revertido a las facultades de las provincias, pero en una forma *precaria, eventual, imperfecta* y, por consiguiente, no propio de ellas”; y b) el “ejercicio de un poder transitorio, sujeto a una verdadera ‘condición resolutoria’, como en el caso de la atribución de las provincias para expedir los códigos civil, comercial, penal y de minería mientras la legislatura federal no lo hiciera”.

Bielsa define a la gestión concurrente como “la acción simultánea de la administración nacional y de la provincial (y aun la municipal, por delegación) en la *gestión de ‘intereses’ comunales de orden económico y de progreso y bienestar general*, pero con una jurisdicción propia, fundada en poderes propios y por eso exclusivos”.

³⁵ Vanossi, Jorge Reinaldo. *Situación Actual del Federalismo*. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1964, pp. 32-33 y 56.

³⁶ Vanossi, Jorge Reinaldo, obra citada, p. 23.

³⁷ La Roche, Humberto J. *El Federalismo en Venezuela en Los sistemas federales del Continente Americano*, UNAM y Fondo de Cultura Económica. México 1972, p. 600.

2. Las facultades federales

Nos ocupamos de la competencia que las Constituciones expresamente le señalan a la federación. Esta competencia se encuentra desperdigada en las Constituciones, pero existen también artículos específicos sobre las atribuciones legislativas de la federación.

A. De acuerdo con el inciso 11 del artículo 67 de Argentina, el congreso federal puede legislar sobre: los códigos civil, comercial, penal, de minería, del trabajo y seguridad social; y leyes generales para toda la nación sobre: naturalización y ciudadanía, bancarrotas, falsificación de la moneda y documentos públicos del Estado y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

Se pueden señalar otros incisos del propio artículo 67 que son relevantes en este punto: el 1º legislar sobre aduanas exteriores; el 9º reglamentar la libre navegación de los ríos interiores; el 10º sobre el sistema monetario y de pesas y medidas; el 12 reglar el comercio marítimo y terrestre con los países extranjeros y de las provincias entre sí; el 13 arreglar y establecer postas y correos; el 16 proveer lo conducente a la prosperidad del país, y el 27 legislar para la capital y lugares de jurisdicción federal.

B. La fracción XVII del artículo 8 de la ley fundamental del Brasil faculta al Congreso para legislar sobre: el cumplimiento de la Constitución y la ejecución de los servicios federales; sobre derecho civil, comercial, penal, procesal, electoral, agrario, marítimo, aeronáutico, espacial, del trabajo; *normas generales sobre presupuesto, egresos y administración patrimonial y financiera de naturaleza pública; sobre normas generales de derecho financiero, de seguridad y previsión social, defensa y protección de la salud, el régimen penitenciario, sobre producción y consumo; registro público y juntas comerciales; expropiación; requisiciones civiles y militares en tiempo de guerra; yacimientos, minas y otros recursos minerales, metalurgia, bosques, caza y pesca, agua, energía en general y telecomunicaciones; servicio postal, sistema monetario y de medidas, título y garantía de los metales, política de crédito, cambiaria, comercio exterior e interestadual, transferencia de valores fuera del país, el régimen de puertos y de navegación, de cabotaje, fluvial y lacustre, tráfico y tránsito en las vías terrestres; nacionalidad, ciudadanía y naturalización, incorporación de los silvícolas a la comunidad nacional; emigración e inmigración; extradición y expulsión de los extranjeros;*

directrices y bases de la educación nacional; normas generales sobre deportes; condiciones para el ejercicio de las profesiones liberales y técnico científicas; el empleo de los símbolos nacionales; la organización y administración de justicia en el Distrito Federal y en los Territorios; el sistema nacional de estadística y cartografía; organización, efectivos, instrucción, justicia y garantías de los policías militares y condiciones generales para su convocación y movilización.

Y de acuerdo con el artículo 8, último párrafo, los estados pueden legislar supletoriamente en las materias con letra cursiva.

C. La fracción X del artículo 73 de la Constitución de México, faculta al Congreso para legislar sobre: “hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución”, y la legislación laboral.

Otras fracciones del propio artículo 73 que son relevantes en este punto: la VI: para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios federales; la XIII: expedir leyes sobre el derecho marítimo de paz y guerra; la XIV: levantar y sostener el ejército, marina y fuerza aérea nacionales; la XVI: dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, e inmigración y salubridad general de la república; la XVII: leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; la XVIII: determinar el valor de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; la XX: leyes de organización de los cuerpos diplomáticos y consular; la XXI: sobre los delitos y faltas de índole federal; la XXIX-B: legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

D. El inciso 24 del artículo 136 de la Constitución de Venezuela faculta al Congreso para legislar sobre: legislación reglamentaria de las garantías que otorga la Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; de elecciones; de expropiación; de crédito público; propiedad intelectual, artística e industrial; legislación agraria; inmigración y colonización; turismo; trabajo, previsión y seguridad sociales; sanidad animal y vegetal; notarías y registro público de bancos e instituciones de crédito; loterías; hipódromos y apuestas en general; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Otros incisos del propio artículo 136 que son relevantes en este punto, y puede legislar sobre: el 3º: la bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional; el 4º: la naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros; el 6º: la organización y régimen del distrito, territorios y dependencias federales; el 7: el sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera; el 9: la organización y régimen de las aduanas; el 10: las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país; el 11: la organización y régimen de las fuerzas armadas nacionales; el 12: el régimen de pesas y medidas; el 13: el censo y la estadística nacionales; el 15: las directivas y bases de la educación nacional; el 17: sobre la salud pública; el 18: conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal; el 19: fomento de la vivienda popular; el 20: transporte terrestre, navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y obras portuarias; el 21: vías de comunicación nacionales; el 22: correo y telecomunicaciones; el 23: sobre la administración de justicia y el ministerio público.

3. *Las facultades implícitas*

Las facultades implícitas son aquellos medios legislativos necesarios para poder ejercitar alguna o algunas de las facultades expresas; lo que de ningún modo significa que el poder federal pueda invadir las facultades de los estados miembros, lo que sería una interferencia y usurpación de su autonomía.³⁸

La doctrina mexicana indica que existen requisitos para poder hacer uso de las facultades implícitas, a saber: la existencia de una facultad expresa que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el congreso federal de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el congreso al poder que de ella necesita.³⁹

El inciso 28 del artículo 67 de la Constitución argentina y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución mexicana señalan la existencia de las facultades implícitas.

La Constitución de Brasil es omisa al respecto, pero la doctrina considera que sí existen y que son facultades que se *deducen lógicamente*

³⁸ González Calderón, Juan A., obra citada, tomo III, 1931, p. 232.

³⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa. México 1963, p. 107.

del propio contexto de la Constitución, ya que ninguna ley fundamental puede ocuparse en forma exhaustiva de todas las cuestiones⁴⁰ y las facultades implícitas son necesarias para la realización de las facultades expresas.

En cambio, en Argentina, donde las facultades implícitas están señaladas en la norma suprema, la doctrina se ha manifestado con toda razón, en contra de que ellas sirvan para ampliar la competencia federal, ya que no son poderes nuevos, sino únicamente los medios e instrumentos para poner en ejercicio las facultades expresas.⁴¹

También, se ha afirmado que la interpretación que se ha hecho en Argentina del alcance de las facultades implícitas somete a la división de competencias a un *jus incertum* que es peligroso para el sistema federal.⁴²

En México, las facultades implícitas no han tenido un gran desarrollo, debido a que la federación ha aumentado su competencia a través de reformas constitucionales y no por medio del instrumento de estas facultades como ha acontecido en otros países.

En Venezuela, se sostiene que las facultades implícitas están concedidas en el artículo 136, 25 que dice que es competencia del poder nacional: "Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza." La jurisprudencia venezolana al respecto no es abundante.⁴³

⁴⁰ Pinto Ferreira, Luiz, obra citada, capítulo vi.

⁴¹ Luder, Italo A. *La legislación exclusiva de la nación en las provincias en La ley*, diciembre de 1954. Buenos Aires, p. 3.

⁴² Oyhanarte, Julio. *Aspectos económicos del federalismo*, en *Lecciones y ensayos*, suplemento número 1. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires 1957, p. 60.

⁴³ La Roche, Humberto J., obra citada, p. 591.

CAPÍTULO V

LA COMPETENCIA TRIBUTARIA

Dentro del problema de la división de competencias, es de primordial importancia la tributaria, es decir qué contribuciones puede imponer la federación y cuáles las entidades federativas. En este renglón se encuentra el problema económico del estado federal.

El punto clave de un estado federal no es primordialmente de naturaleza jurídica —ya en otra ocasión lo hemos afirmado—⁴⁴ sino económica, o sea, que su columna vertebral reside en la aptitud de vida de las entidades federativas: si pueden existir sin la ayuda económica del centro, o si al contrario, una parte considerable de su presupuesto es cubierto por la federación.

Si tal situación se presenta, es decir, si las entidades federativas dependen económicamente del poder central, se observa que ese sistema federal se aproxima al unitario, pero con una considerable descentralización administrativa y, en menor grado, política.

Si a la materia tributaria aplicamos el principio general de la división de competencias, aparentemente quedaría resuelto el problema, pero el tema es de por sí más complejo.

A. El artículo 4º de la Constitución Argentina señala como campo impositivo federal los derechos de importación y exportación, venta o locación de tierras de propiedad nacional, renta de correos y “de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General; y de los empréstitos y operaciones de créditos que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

El artículo 9 establece el carácter federal de las aduanas y el 10 en lo referente al libre tránsito de mercancías nacionales y extranjeras en el país, el 11 lo hace respecto al ganado y el 12 a los buques que pasen de una provincia a otra.

Los artículos 16 y 17 también están relacionados con este problema

⁴⁴ Carpizo, Jorge, última obra citada, pp. 164-165.

y el 17 expresa que sólo el congreso federal puede imponer las contribuciones indicadas en el 4º

La fracción 2ª del artículo 67 señala la atribución del Congreso federal para: “Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.”

Los artículos apuntados son los que regulan en la ley fundamental argentina el sistema impositivo, y si lo conectamos con el precepto 104 llegamos a la conclusión de que la federación puede imponer contribuciones en lo que expresamente le señala la Constitución, siendo el campo restante de las provincias.

Vanossi sintetiza los artículos mencionados y realiza un cuadro sobre la distribución de las facultades impositivas en la ley fundamental de Argentina, que es el siguiente:

A la Nación	{	contribuciones indirectas (concorre con las provincias);
		contribuciones directas (excepcionalmente);
		derechos aduaneros.
A las Provincias	{	contribuciones indirectas (concurren con la Nación);
		contribuciones directas (originariamente).

Empero, el principio general asentado en la Constitución, no coincide con la jurisprudencia, doctrina y realidad argentinas.

Un caso importante al respecto fue el de *Re, Mattaldi Ltda., S. A. c/Provincia de Buenos Aires*, en que la Corte asentó sobre la *doble imposición* la tesis siguiente: existen facultades coincidentes de la federación y de las provincias para imponer contribuciones, pero estas últimas están excluidas de aquellos campos en que la Constitución concede expresamente esta atribución a la federación, y en aquellos en que expresamente se los prohíbe.⁴⁵

⁴⁵ Cima, Aldo. *Los poderes concurrentes de la Nación y de la Provincia en materia impositiva*, en *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XXVI, enero-abril, Córdoba, Argentina, 1962, pp. 347-348.

Y en este sentido, reafirmando las facultades impositivas de las provincias fue el fallo en el caso *Re, Erramouspe de Ruiz Guiñazú c/Provincia de Buenos Aires*, en 1936.

Alberdi se ocupó de este problema y opinó que las provincias habían delegado en la federación facultades impositivas exclusivas que son las contenidas en el artículo 4º, que otras facultades se habían delegado a medias, y que otras no habían sido delegadas.

Ahora bien, afirmó Alberdi que cuando hay dificultad respecto a la competencia concurrente de la federación y las provincias, *el impuesto provincial cede ante el impuesto nacional*.⁴⁶

Basado en la jurisprudencia de la Suprema Corte, el doctor Bas señaló las reglas siguientes al problema en cuestión:

1º El impuesto provincial sólo puede recaer sobre cosas o personas sometidas a la jurisdicción que lo establezca. 2º No debe tratarse de impuestos determinados como fuente de renta exclusiva para el Gobierno Nacional. 3º Los gravámenes provinciales no deben oponerse ni gravar o afectar garantías, derechos o principios consagrados por la Constitución federal. 4º En caso de concurrencia entre un impuesto establecido por la Nación y las Provincias sobre idénticas materias y en igual forma en uso de facultades constitucionales, cede la facultad provincial ante la Nación cuando con la doble imposición se afecte el derecho nacional de gravar.⁴⁷

Carlos Melo agrega otra regla: que el gravamen de las provincias sea técnicamente un impuesto desde el punto de vista económico y constitucional.

Aldo J. Cima, a su vez, señala una regla más: las provincias no pueden afectar con su vigencia los medios de acción del gobierno federal.

Los impuestos directos, en lo general son competencia de las provincias —afirma Jorge I. García—⁴⁸ y entre ellos se encuentra el de réditos que es recaudado por la federación a través del sistema de coparticipación y distribución de impuestos a las provincias. Esta facultad que correspondería a la federación por tiempo determinado de acuerdo con la norma constitucional, por medio de una ley federal y sin que existiera delegación de las provincias, se convirtió en una facultad permanente del centro.

Los impuestos directos recaudados por la federación en 1946 se dis-

⁴⁶ Citado por Cima, Aldo, obra citada, pp. 340-341.

⁴⁷ Citado por Cima, Aldo, obra citada, pp. 341-342.

⁴⁸ García, Jorge I., obra citada, p. 13, y Vanossi, Jorge Reinaldo, obra citada, pp. 63-64.

tribuyeron en la forma siguiente: el 79 por ciento para la federación y el 21 por ciento para las provincias. En 1961, este porcentaje fue de 68 por ciento para la federación y de 32 por ciento para las provincias.

En 1960, la federación gastó 2.6 veces más que las entidades federativas y siete veces más que todos los municipios.

En 1955, el total del impuesto a los réditos fue, en millones de pesos argentinos, de \$ 4.593,906. De esta cantidad se distribuyó en las provincias \$ 807,876. La municipalidad de Buenos Aires recibió \$ 198,765 y la federación \$ 3.587,268.

También, en 1955, el impuesto a las ventas produjo en millones de pesos \$ 3.026,502, las provincias recibieron \$ 663,171, la municipalidad de Buenos Aires \$ 130,946 y la federación \$ 2.363,331.⁴⁹

Y para aquilatar los datos anteriores se debe tener en cuenta que el impuesto a los réditos pertenece a las provincias y sólo excepcionalmente, en situaciones de emergencia y por un tiempo determinado, a la federación. La federación ha convertido una facultad de excepción en permanente.

La participación a las provincias del impuesto a los réditos fue de un 40% en 1964; 40% que representó para las mismas más del 50% de sus recursos totales.

Los gastos de consumo (sin gastos de transferencia y de capital) se distribuyeron —en millones de pesos— así:⁵⁰

Año	Nación	Provincias	Municipios	Total
1958	23.222,7	10.647,4	4.230	38.100,1
1959	39.472,5	17.153,6	7.162,3	63.788,4
1960	55.371,3	21.912,4	8.349,9	85.633,6

Los datos que hemos asentado indican que la federación es bastante más fuerte desde el punto de vista económico que las provincias, pero esos mismos datos también señalan que las provincias en esos años han aumentado su porcentaje de participación en los renglones mencionados.

Sin embargo, la situación anterior, ha hecho que se piense que las provincias son “colonias; claro está que en el sentido económico y no

⁴⁹ Linares Quintana, Segundo V. *Federalismo y Libertad*, en *Lecciones y ensayos*, suplemento número 1. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires 1957, pp. 20-21.

⁵⁰ Frías, Pedro J. *El comportamiento federal en Argentina*, en *Jurisprudencia Argentina*, año xxvi, número 2053, Buenos Aires 1964, p. 2.

político, es decir, colonias por su sometimiento a un centro metropolitano de succión”.⁵¹

B. En el aspecto tributario los estados brasileños han demostrado cierta fuerza. En 1892, Bahía creó un impuesto estatal sobre las mercancías extranjeras ya gravadas por la Unión, ley que fue declarada anticonstitucional por el Supremo Tribunal Federal en 1894. Fue también el estado de Bahía el que en sus leyes presupuestales impuso contribuciones a las mercancías nacionales que salían para otros Estados.⁵²

Los Estados impusieron también una serie de impuestos alcabalatorios que fueron perjudiciales para la economía, mismos que desde 1904 fueron declarados anticonstitucionales.

La Constitución de 1891 concedió amplio margen a los estados —de especial interés es el artículo 9— respecto al campo impositivo.⁵³

La ley fundamental del Brasil de 1969 regula la división de la competencia tributaria con gran minucia en el capítulo intitulado “Del Sistema Tributario”, a través de una serie de reglas, que con anterioridad a la Constitución de 1967 se encontraban dispersas y que se agruparon en el mencionado capítulo.

El artículo 21 señala la competencia tributaria de la federación sobre: importación de productos extranjeros, exportación, propiedad territorial rural, renta y réditos de cualquier naturaleza, productos industrializados, operaciones de crédito, de cambio y de seguro y a las operaciones sobre títulos y valores mobiliarios, servicios de transporte y comunicaciones salvo los estrictamente municipales; producción, importación, circulación, distribución o consumo de lubricantes y combustibles líquidos o gaseosos y de energía eléctrica; la extracción, circulación, distribución o consumo de los minerales del país numerados en la ley, empréstitos forzosos en los casos que señale la ley, e impuestos —de acuerdo con el artículo 22— extraordinarios en caso de guerra.

Deseamos decir unas palabras sobre los empréstitos forzosos: la primera vez que aparecieron en una constitución brasileña fue en 1967, remitiéndose a una ley determinar los supuestos para su imposición, pero por su mismo carácter deberían señalarse en la propia Constitución.

Además, el artículo 21, 1º, indica que la Unión puede imponer otros impuestos, siempre que el hecho generador o base de cálculo no coincida

⁵¹ Oyhanarte, Julio, obra citada, p. 50.

⁵² Boechat Rodrigues, Lêda. *Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil*, en *Jurídica*, año XIV, volumen XXXIII, número 101. Brasília 1968, p. 247.

⁵³ Wheare, K. C., obra citada, p. 95.

con las facultades tributarias concedidas a los Estados, Distrito Federal o municipios.

Y el artículo 21, 5º, autoriza a la federación para transferir el ejercicio supletorio de su competencia tributaria a los Estados, Distrito Federal o municipios.

El artículo 23 señala la competencia tributaria de los Estados y, del Distrito Federal: impuestos a la transmisión de inmuebles y de derechos reales sobre ellos e impuestos a las operaciones sobre circulación de mercaderías.

El artículo 24 circunscribe la competencia tributaria de los municipios sobre: propiedad predial y territorial urbana y servicios de cualquier naturaleza no incluidos en la competencia tributaria de la Unión y de los Estados.

El artículo 18 señala los impuestos que pueden imponer tanto la federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios: recaudación por servicios de policía y de servicios públicos, y tasas y contribuciones de mejoras.

El artículo 19 señala las prohibiciones tributarias para la federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, y el 20 únicamente respecto a la federación.

El inciso 2º del artículo 19 señala que la federación a través de una ley reglamentaria, atendiendo al relevante interés social o económico de carácter nacional, podrá conceder exenciones de impuestos estatales y municipales. Esta disposición es realmente extraña porque permite que la federación invada atribuciones que únicamente debían pertenecer a las entidades federativas o a los municipios. Certeramente se ha afirmado que este precepto restringe aún más el principio de la autonomía local.⁵⁴

La Constitución implanta un sistema de participaciones por medio del cual la federación tiene que otorgar un tanto por ciento de los impuestos sobre determinadas materias a los Estados, Distrito Federal y municipios, como ejemplo se puede indicar que participa el 40 por ciento de los impuestos que percibe sobre lubricantes y combustibles líquidos o gaseosos y el 60 por ciento del producto sobre energía eléctrica.

La Unión tiene un gran poder discrecional respecto a estas participaciones ya que en unos casos es ella quien aprueba los programas de

⁵⁴ Baleeiro, Aliomar, obra citada, p. 91.

aplicación de los Estados, Distrito Federal y municipios y establece las directrices y prioridades; en otros casos, es la federación quien mediante una ley dispone sobre la forma y aplicación de los recursos distribuidos pero de acuerdo con los lineamientos asentados en la propia norma suprema.

De las cuatro Constituciones examinadas, es la de Brasil la que con más detalle regula este problema de la competencia tributaria entre la federación y las entidades federativas.

En 1946, la Unión recaudaba más del 55% de todas las contribuciones del país, y en 1954, el tanto por ciento de contribuciones que correspondió a los entes públicos en Brasil fue el siguiente: ⁵⁵

Unión — 53.4%

Estados miembros — 36.8%

Municipios — 9.8%

En 1957, la federación percibía menos del 47% de todas las contribuciones. ⁵⁶ Por los datos anteriores, contemplamos que en Brasil, la federación recauda menos impuestos que las entidades federativas, sin embargo existe en materia financiera una hegemonía de la federación respecto a los estados miembros que se finca en fuentes extrapresupuestales como es la mayor o menor emisión de moneda.

Esta facultad que no es nueva, ha adquirido especial importancia en los últimos años por las situaciones inflacionarias que constantemente han afectado a Brasil y que han hecho que tanto la economía privada como la de las entidades federativas hayan quedado en manos de la Unión según la política que siga de constreñir o aumentar el medio circulante.

Esta política monetaria que afecta sus presupuestos ha hecho que los estados miembros para cubrir sus déficits tengan que recurrir a los créditos oficiales de la propia Unión. ⁵⁷

Además, gran cantidad de disposiciones referentes al sistema tributario se someten a leyes reglamentarias que son expedidas por el Con-

⁵⁵ Pinto Ferreira, Luiz, obra citada, capítulo XII.

⁵⁶ Baleeiro, Aliomar, obra citada, pp. 82-83.

⁵⁷ Seabra Fagundes, M. *A expansão dos poderes federais em Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Universidad Federal de Minas Gerais, número 28. Belo Horizonte. 1970, p. 72; y Navarro de Britto, Luiz. *O federalismo na Constituição de 1967*, en la misma revista citada, p. 57.

50 FEDERALISMO EN LATINOAMÉRICA

greso federal y aunque no pueden alterar el sentido de los preceptos constitucionales, sí existe un margen de discrecionalidad sobre esa reglamentación.

La enmienda constitucional de 1969 introdujo una serie de cambios en la distribución de la materia tributaria como que de la recaudación sobre los impuestos sobre la renta y productos industrializados, la federación en lugar de participar el 20% como se ordenaba en 1967, participará a las entidades federativas, Distrito Federal, Territorios y municipios el 12%; y entre otros señalemos que el impuesto sobre exportaciones pasó a ser materia sólo de la federación y el impuesto sobre transmisiones en general que en parte pertenecía a los municipios pasó a las entidades federativas.⁵⁸

C. En México, la Constitución señala cuál es la competencia impositiva exclusiva de la federación, a saber: de acuerdo con la fracción XXIX del artículo 73, sobre: el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participan en las contribuciones especiales en la proporción que la ley federal determine. A su vez, las legislaturas locales participan a los municipios sobre el impuesto de energía eléctrica.

De acuerdo con el artículo 131 corresponde a la federación cobrar las contribuciones sobre las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, y según el artículo 117, a *contrario sensu*, el impuesto del timbre.

Si a la numeración anterior le aplicamos el artículo 124 constitucional, tendremos que concluir que todos los demás impuestos y contribuciones pertenecen a las entidades federativas.

Sin embargo, tanto la doctrina, jurisprudencia y realidad han desvirtuado el principio anterior.

La doctrina mexicana —de la Garza y Flores Zavala—⁵⁹ concuerdan

⁵⁸ Mendoça Lima, Alcides de *As Novidades da Constituição Federal de 1967*. Editora Juriscredi, São Paulo 1971, pp. 51-54.

⁵⁹ Garza, Sergio F. de la. *Derecho financiero mexicano*. Editorial Porrúa. México 1968. pp. 270-284; y Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*. Editorial Porrúa. México 1965, pp. 330-331.

en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente; es decir, que las legislaturas federal y locales tienen *competencia tributaria ilimitada*, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación, ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone.

La jurisprudencia mexicana coincide con la opinión doctrinal, como ejemplo podemos señalar el amparo en revisión 9521/65 en que se dijo que:

Los artículos 73, fracción VII y 74 fracción IV, de la Carta Fundamental facultan respectivamente al Congreso y a la Cámara de Diputados para imponer en general las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de lo que se sigue que tales facultades son ilimitadas en cuanto a las materias que pueden gravarse, y que se extienden tanto a las que están reservadas expresa y privativamente al Congreso, como aquellas en que puede concurrir con los Estados. El que haya materias reservadas exclusivamente a la Federación, conforme a las fracciones X y XXIX del artículo 73 Constitucional, ello no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias, sino que los Estados están excluidos de ellas.⁶⁰

Ahora bien, los efectos de la jurisprudencia dan por resultado una grave desproporción entre los ingresos de la federación y de las entidades federativas. El siguiente cuadro es objetivo:⁶¹

<i>Entidades</i>	1965 <i>Millones de pesos</i>	1966 <i>Millones de pesos</i>
Total	43.469.0 - 100 %	50.144.3 - 100 %
1. Federación	35.780.9 - 82.3%	41.839.4 - 83.4%
2. Estados y Territorios	4.272.6 - 9.8%	4.439.7 - 8.9%
3. Distrito Federal	2.223.1 - 5.1%	2.554.3 - 5.1%
4. Municipios	1.192.4 - 2.8%	1.310.9 - 2.6%

D. Respecto a Venezuela es el inciso 8º del artículo 136 de la ley fundamental el que señala la competencia impositiva de la federación:

La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserve al Poder

⁶⁰ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1968. Antigua imprenta de Murguía. México 1968, pp. 174-175.

⁶¹ Garza, Sergio F. de la, obra citada, p. 291.

52 FEDERALISMO EN LATINOAMÉRICA

Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley.

En realidad, la facultad tributaria de las entidades federativas se limita a cuatro aspectos: *a)* la administración de sus bienes, *b)* la inversión del situado constitucional y de los otros ingresos que le pertenecen según los artículos 229 y 235 constitucionales, *c)* el empleo del crédito público con las limitaciones que se establecen, y *d)* la llamada *competencia residual*.⁶²

Robert Alexander afirma que la situación de Venezuela es única en cuanto las ciudades tienen recursos impositivos más amplios que los de los estados.⁶³

El artículo 136 en su inciso 10º indica que la ley establecerá asignaciones económicas a los estados en cuyo territorio se encuentren los bienes que enumera la propia Constitución.

En Venezuela existe lo que se denomina el *situado constitucional* que según el artículo 229 es la partida en el presupuesto federal que se distribuye entre los Estados, Territorios y Distrito Federal.

El *situado* no será menor del doce y medio por ciento del total de ingresos ordinarios estimados en el presupuesto hasta llegar a un 15%.

El *situado* se distribuye así: un 30% en partes iguales, y el restante 70%, en proporción a la población de cada una de esas entidades políticas. Se puede dictar ley federal con el objeto de coordinar la inversión del situado.

El artículo 233 ordena que las disposiciones que gobiernan la hacienda pública federal regirán la administración de la hacienda pública de las entidades federativas y de los municipios en cuanto sean aplicables.

El artículo 234 dispone que la contraloría general de la República es el órgano encargado de controlar, vigilar y fiscalizar los ingresos, gastos y bienes nacionales; y el artículo 235 indica que las funciones de la contraloría se pueden extender también a las administraciones de las entidades federativas y de los municipios, sin menoscabo de la autonomía que poseen por decisión constitucional.

Estos preceptos constitucionales instrumentan en Venezuela que la federación respecto a la materia tributaria posee no sólo las fuentes

⁶² La Roche, Humberto J., obra citada, p. 608.

⁶³ Alexander, Robert, obra citada, p. 45.

impositivas más importantes, sino fuerte ingerencia en la inversión y en la administración de los recursos de las propias entidades federativas.

E. Respecto a los subsidios que la federación da a las entidades federativas ya nos hemos referido en los casos de Brasil y Venezuela.

En el caso de Argentina, el inciso 8º del artículo 67 indica que el Congreso federal acordará subsidios a las provincias cuyos recursos no alcancen a cubrir los gastos ordinarios de acuerdo con los respectivos presupuestos. El antecedente de esta disposición se encuentra en el Pacto de 1822 por medio del cual la provincia de Buenos Aires se responsabilizó a otorgar subsidios a las otras provincias litorales.

En el caso de México no existe disposición constitucional sobre este tema.