

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA GENERAL DEL FEDERALISMO

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *Qué es el federalismo. Su actual significado.* III. *El Estado federal. Origen.* IV. *Concepto de Estado federal. Elementos.* V. *La distribución de competencias en el Estado federal.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

A partir del concepto clásico del sistema federal podemos caracterizar y distinguir a este sistema de formas de Estado, de formas de gobierno o de formas jurídicas y políticas del Estado.

De acuerdo con Paolo Biscaretti di Ruffia,¹ las formas de Estado están determinadas por la posición recíproca en la cual se encuentra el gobierno, el pueblo y el territorio. La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado.

Dentro de la clasificación de las formas de Estado caben dos puntos de vista: el político que se refiere a los sistemas políticos, y el jurídico que tiene que ver con la estructura interna del poder estatal. Ambos puntos de vista están relacionados y no se apartan del tratamiento que del federalismo pretende este estudio.

De la combinación del punto de vista político y jurídico, Ferrando Badía² concluye que partiendo de la idea de que el Estado es un poder político institucionalizado jurídicamente, y según el tipo de estructura interna, han surgido otras formas jurídicas de Estado. En esta tipología jurídica del Estado concibe al Estado federal.

Para comprender la actual vigencia de los modelos federales y la realidad social relacionada con ellos, no siempre acogida por el derecho de manera feliz, es preciso tener claro que el sistema federal constituye un objeto de estudio de la disciplina jurídica; no obstante, estamos frente

¹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1984, p. 233.

² Ferrando Badía, Juan, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978, pp. 29 y ss.

al análisis de un sistema que difícilmente ha probado sus ventajas en la práctica, por lo que es preciso reflexionar si actualmente el federalismo es digno de estudio.

Quienes somos entusiastas por el estudio de este tema, constantemente vemos abatidos nuestros esfuerzos ante el desalentador panorama centralista, que no es privativo de México, sino que se presenta en muchos otros Estados federales. Y no es desalentador por el hecho de que la tendencia actual apunte hacia la concentración, sino porque el sistema central ha revelado su incapacidad para dar solución a problemas nacionales, locales y también internacionales. Sin embargo, lo anterior no niega la existencia formal del federalismo en México, y mucho menos la esperanza de vivir y disfrutar de sus magníficas ventajas.

Las normas constitucionales nos dan la pauta formal para emprender análisis, como su nombre lo indica, de carácter formal; sin embargo, es con el federalismo donde debe acortarse el desfase tan doloroso y enérgico que han sufrido algunos sistemas jurídicos latinoamericanos y europeos, que bien o mal han corrido con la fortuna de incluir en sus leyes fundamentales al sistema federal. Por esta razón, el análisis requiere de otros enfoques.

En estas consideraciones generales y a manera de poner en relieve el deseo de alcanzar determinados objetivos antes de entrar en arduas formulaciones jurídicas, me permito citar las emotivas líneas del distinguido jurista mexicano Emilio O. Rabasa, cuando se refiere al difícil camino que hubo de recorrerse para tener por vez primera en México un texto fundamental y consagrado en él al sistema federal: "Estrechados por la penuria, agotados por las guerras, sumidos en la anarquía, rodeados por la ignorancia, los constituyentes de 1824 pudieron no haber sido grandes legisladores, pero fueron algo más importante... fueron grandes patriotas."³

En el marco del constitucionalismo mexicano el tiempo transcurrido desde 1824 ha sido suficiente para someter a prueba y evaluación términos como guerra, anarquía, ignorancia, legisladores o patriotismo. Analicemos hoy la vigencia y la importancia de alguno de estos conceptos o de todos, para tener la certeza en un futuro no muy lejano, que los juristas podrán escribir acerca del haber jurídico y patriótico de los legisladores contemporáneos.

³ Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 140.

Hemos de considerar que el énfasis jurídico muchas veces ha sido en detrimento de lo político y económico,⁴ y más aún, hechos de esta naturaleza han ido más rápido que la labor legislativa y la aplicación concreta de las normas.

Por otro lado, se ha dicho que el Estado que no está sometido al derecho no es tal Estado, sino simple fenómeno de fuerza,⁵ pero también debemos indicar que existen aspectos que limitan a nuestro federalismo; estos aspectos son de carácter político, cultural y económico.⁶

Si partimos de la idea de que el sistema federal es un método de cooperación para la solución de intereses nacionales, regionales y también internacionales, su concepción jurídica debe vincularse con el hecho de que "las instituciones políticas están ligadas a las estructuras sociales, a los niveles de desarrollo, a las ideologías y sistemas de valores y a las tradiciones culturales".⁷ Con esta idea, la multiplicidad que encierra el federalismo debe someterse a análisis y reconsideración.

Con estas consideraciones, la intención de este estudio es dar una visión general sobre el federalismo, sus diferentes conceptos, algunas de sus características y también las perspectivas que de él se han planteado.

II. QUÉ ES EL FEDERALISMO. SU ACTUAL SIGNIFICADO

Federalismo proviene de la palabra *foedus*, que significa unión; una de las premisas de este sistema no es sólo que se establezca la división política del Estado, ya que también puede darse en Estados unitarios, sino se requiere de la llamada duplicidad orgánica a partir de la cual tenemos dos ordenamientos jurídicos dentro del Estado: uno federal, cuyo ámbito espacial de validez es en todo el territorio, y otro u otros parciales, cuyos ámbitos de validez se circunscriben a dicha división; entonces, el sistema federal es un sistema de organización estatal, en virtud del cual coexisten dos niveles de gobierno y cuyas atribuciones quedan señaladas en la Constitución general.

⁴ Ian Arredondo, Arturo, "Nuevos enfoques para el federalismo. Una visión comparada", *Jurídica*, México, núm. 19, 1988-1989, pp. 155-168.

⁵ Vázquez del Mercado, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, México, Porrúa, 1978, p. 7.

⁶ Valadés, Diego, "Presupuestos históricos del federalismo mexicano", en Trujillo, Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, p. 207.

⁷ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 591.

El reparto de dichas atribuciones constituye la llamada distribución de competencias; es fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal que se instituya el reparto competencial en la Constitución.⁸

La ambición de poner en práctica al sistema federal se relaciona con la ambición de la participación de todos y cada uno de los destinatarios del poder, como lo expresó Loewenstein, de tal manera que en una sociedad el federalismo invita a uniones donde el desarrollo de los Estados (miembros) permite que se unan para vivir en una sola sociedad más ambiciosa y libre.⁹

En una sociedad de contrastes, en un vasto territorio, con diferencias étnicas¹⁰ o lingüísticas,¹¹ con un desarrollo industrial heterogéneo,¹² o con una marcada disociación de intereses en todos los niveles, propiciado justamente por el crecimiento desigual, el federalismo contiene el principio de la "multiplicidad en la unidad".¹³

A esta unidad también se le conoce como la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad. Del respeto de la diversidad depende el logro de la unidad.

Una clara exposición de los principios básicos del federalismo es expuesta por los constitucionalistas austriacos Peter Pernthaler y Elmar Samsinger.¹⁴ A continuación haremos mención de algunos de esos principios:

Dentro del apartado "Conceptos fundamentales" sostienen que en el federalismo está vigente la máxima del principio de organización, de la subsidiariedad, de la construcción de la sociedad y del Estado por

⁸ Moya Palencia, Mario, *Democracia y participación*, México, UNAM, Publicaciones ENEP Acatlán, 1982, p. 74.

⁹ Arciniegas, Germán, *Centralismo europeo. Federalismo americano*, Bogotá, Ciclo de Conferencias, 1985, p. 54.

¹⁰ Para una exposición más amplia sobre este tema, véase el artículo de Solazábal Echavarría, Juan José, "Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 10, julio-agosto de 1979.

¹¹ *Op. cit. supra*, nota 2, p. 76. Cita a Carl Friedrich, quien indica que el concepto de federalismo se ha entendido en su sentido territorial según el principio de personalidad, donde en función de los grupos lingüísticos se constituyen entidades corporativas, de tal manera que tiene más valor la comunidad cultural. Para él, la distribución territorial se apoya en diferencias lingüísticas y culturales y no en diferencias administrativas como fronteras impuestas. Ésta es una interesante reflexión ante los actuales acontecimientos en Europa.

¹² Sobre este tema consultar la excelente obra de Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988.

¹³ Pernthaler, Peter y Samsinger, Elmar, *Föderalismus und Bundesstaat. 24 Grundsätze*, Innsbruck, Institut für Föderalismusforschung, 1984, p. 3.

¹⁴ *Idem*, pp. 5, 7, 11, 13, 20, 22, 25, 30 y 32.

pequeñas unidades autónomas. La realización constitucional del federalismo es el Estado federal, en el que el poder del Estado se divide entre la Federación y los estados miembros.

Cuando se refieren a los "estados unitarios descentralizados" indican que en ellos se garantiza una cierta autonomía a las provincias o regiones del Estado, pero esto es una disposición unilateral "de arriba" y se encuentra bajo la estricta vigilancia estatal; en este punto estriba la diferencia esencial con el Estado federal. Consideran al centralismo como el principio de unificación y subordinación del individuo por medio de la acumulación del poder y añaden que la tecnocracia está identificada con el centralismo.

Acerca de la actual situación del federalismo, consideran como otros autores, que el Estado federal muestra un desarrollo hacia la unificación y hacia el centralismo; no obstante, el federalismo y el regionalismo se han convertido universalmente en movimientos de reforma que persiguen la singularidad de los grupos, minorías y pequeñas uniones políticas, a través de la convivencia pacífica. Sostienen que el federalismo es la forma o método que en el futuro puede resolver los problemas políticos y sociales de hoy.

Al referirse al Estado federal cooperativo, sostienen que éste busca solucionar los problemas tanto de la Federación como de los estados miembros, a través de un trabajo de conjunto y acciones comunes; sin embargo, esto no debe crear una gran interdependencia entre ellos.

Finalmente, conciben al federalismo como el principio de organización del trabajo de conjunto en el orden internacional, este punto es referido al trabajo de organismos internacionales como la ONU, el GATT, la FAO, la UNESCO o la Comunidad Económica Europea.

El federalismo debe considerarse como una técnica constitucional,¹⁵ y su vigor y existencia deben apoyarse en su capacidad de adaptación a las circunstancias. Dentro del punto de vista jurídico, el federalismo viene a organizar la estructura interna del poder estatal.

Por otro lado, el concepto de federalismo se ha asociado con el liberalismo, por oposición al centralismo identificado con el conservadurismo. "En la medida en que la opinión pública sólo pueda formarse allí donde se encuentran garantizadas las libertades intelectuales, la libertad de palabra, de prensa y de religión, la democracia coincide con el liberalismo político, aun cuando no coincida necesariamente con el eco-

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, p. 108.

nómico.”¹⁶ En este sentido el punto de vista político del federalismo concibe la discusión democrática.

Las tendencias actuales del federalismo son diversas, pero sobre todo a partir de las nuevas relaciones Federación-estados miembros se han planteado nuevas vías para llevar a cabo las funciones estatales. Con motivo de estas relaciones, se considera que “[...] el federalismo en su dimensión tradicional está muerto, pero el federalismo nuevo está vivo y dinámico en los Estados Unidos. Su nombre es relaciones intergubernamentales”.¹⁷ De esta manera, el federalismo adquiere una nueva dimensión, “[...] es un concepto político y pragmático que pone mayor énfasis en la interdependencia existente entre el gobierno federal y los estatales, así como la influencia que cada parte logra imponer sobre las otras”.¹⁸ El término “imponer” debe interpretarse como la capacidad de negociación o de “acuerdo”; así, el punto de vista político del federalismo, habrá de ser la suma de las razones económicas y políticas de cada parte.

La concepción y práctica diferenciada del federalismo han dado lugar a sus “apellidos”; tal es el caso del llamado federalismo cooperativo, coordinado, orgánico y de ejecución.

Si jerarquizamos la libertad del federalismo en estados miembros y municipios,¹⁹ se le considera como un sistema de libertades coordinadas bajo principios fundamentales. Acerca del federalismo coordinado, el maestro Gamás Torruco²⁰ considera que es de difícil realización o materialización por la preeminencia del gobierno federal.

Con el federalismo cooperativo se pretende la concertación tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales; es un trabajo de conjunto donde cada uno aporta su segmento de facultades; “[...] la categoría más importante del federalismo cooperativo proviene de los avances en la vertiente de la coordinación para la planeación”.²¹ El desarrollo y supervivencia del Estado dependerá de la concertación entre las autoridades que representan a los dos niveles de gobierno.

¹⁶ Kelsen, Hans, *Teoría general de derecho y del Estado*, México, UNAM, 1983, p. 341.

¹⁷ Lan Arredondo, *op. cit. supra*, nota 4, p. 160, cita a Reagan y Sanzone, *The New Federalism*, 1981.

¹⁸ *Idem*, p. 161.

¹⁹ Hernández Vega, Raúl, “Descentralización y federalismo”, *Boletín Informativo*, México, Universidad Veracruzana, núms. 10 y 11, 1984, p. 9.

²⁰ Gamás Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, SEP, 1975, p. 140.

²¹ Orozco Henríquez, Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 134.

El federalismo orgánico es aquel donde existe preponderancia del gobierno federal, quien domina todos los aspectos de la política.²² La naturaleza de las materias susceptibles de reparto, determinarán la intervención del poder federal, y sobre todo, la intervención será total cuando se trate de materias económicas, pues en ellas se pretende la planeación nacional, lo cual abarca a todo el territorio e involucra a todos los ciudadanos.

El federalismo de ejecución proviene del federalismo ejecutivo (*Vollzugsföderalismus*). Significa que las partes o miembros del Estado federal ejecutan como tarea propia y ordinariamente la voluntad de la Federación.²³ De esta manera, una norma federal encontrará su ejecución "federalizada" en cada uno de los estados miembros.

Para el doctor Peter Pernthaler²⁴ los conceptos sociopolíticos del federalismo son los siguientes:

El federalismo conservador que tiene como fin la preservación de la singularidad y autonomía histórica y política de los estados miembros (estados federados, cantones, etcétera).

El federalismo progresista cuyos defensores, de línea marxista, consideran que una democracia consecuente ofrece una descentralización estatal y social, y en lugar de la jerarquía, proponen un elemento cooperativo donde participen los grupos pequeños. El autor opina que los inconvenientes de este pensamiento son múltiples, ya que pretende a través de modelos sindicalistas, presentar un orden estatal coactivo como una alternativa de administración autónoma social; esto lo ejemplifica con el modelo yugoslavo.

El federalismo pluralista parte de la idea de que todas las fundamentaciones sociopolíticas del federalismo envuelven en sí el peligro de disimular la multiplicidad federalista, a través de la pretensión de una unidad ideológica (e incluso de partidos políticos) y con ello hacer de la forma federal de organización un instrumento de totalitarismo político. Frente a esto sólo auxiliaría una consecuente democratización interna y una liberalización del federalismo en el sentido de un pluralismo político.

La idea sobre el federalismo pluralista juega un papel muy importante, ya que como se ha expresado, el federalismo viene a ser el esquema formal estatal, pero en la práctica se observan acciones que se des-

²² Gamás Torruco, José, *op. cit. supra*, nota 20, p. 147.

²³ Alberti, Enoch, "Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución", *Revista Vasca de Administración Pública*, Bilbao, septiembre-diciembre de 1989, p. 11.

²⁴ Pernthaler, Peter, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Viena, Ed. Springer, 1986, pp. 411-412.

vinculan o no representan el sentido de la norma. Esto se relaciona con el concepto político y pragmático que se ha manifestado en sistemas federales contemporáneos.

Considerando las clasificaciones anteriores, las nuevas modalidades que ha impuesto el proceso de evolución estatal, han colaborado para concebir categorías como Estados unitarios descentralizados. La descentralización regional es considerada como un tipo intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal.²⁵ Esta idea muestra el tránsito del federalismo. Antes se consideraba al sistema federal como un tipo intermedio entre el Estado unitario y la confederación, apreciación clásica que tuvo su fundamento histórico con el hecho de que la confederación fue el preludio de algunos Estados federales. Así pues, se considera a la descentralización regional como un modelo intermedio; sin embargo, no es extensivo a todos los Estados federales.

La evolución de los Estados federales contemporáneos (generalmente hacia la concentración de poder por los órganos centrales) ha requerido de nuevas técnicas, por lo que la función que hoy día juega la descentralización, es de vital importancia para las exigencias que tiene que cumplir este sistema.

Se ha considerado a la descentralización como “[. . .] la acción político administrativa de transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad y funciones que antes ejercía el Estado o el poder principal [. . .]”.²⁶

La descentralización no sólo se da en el campo administrativo. Podemos enunciar algunas de las dimensiones²⁷ que ella presenta:

La dimensión política en sentido amplio es una categoría básica, trata la distribución del poder político y según Ortega Lomelín, se extiende para acrecentar la democracia, lo cual exige una revaloración de los siguientes puntos: la importancia política de la periferia respecto del centro; las ventajas que ofrece la proximidad gobernantes-gobernados y la representación de la sociedad en los órganos parlamentarios o de administración local. A partir de esta idea podemos decir que se requiere de un Poder Legislativo ejercido en un sistema político-democrático.

La dimensión política en sentido estricto permite analizar la forma de organización del Estado, su estructura formal, jurídica y territorial.

²⁵ Machado Horta, Raúl, “Organização constitucional do federalismo”, *Revista da Faculdade de Direito*, Belo Horizonte, vol. 30, núms. 28/29, 1985/1986, p. 10.

²⁶ Bustamante Lemus, Carlos y Delgadillo Macías, Javier, “Terremoto y descentralización, oportunidad para un nuevo proyecto nacional”, *Problemas del Desarrollo*, México, mayo-octubre de 1985, p. 76.

²⁷ Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit. supra*, nota 12, pp. 8-18.

Los sentidos amplio y restringido de la dimensión política encuentran su vinculación en los planes de descentralización.

“El fortalecimiento o la renovación del federalismo tiene un significado esencialmente político porque pretende rescatar o dar vigencia creciente a decisiones políticas fundamentales plasmadas en la Constitución.”²⁸ El significado político encuentra su forma de materialización a través de la organicidad que contempla la Constitución.

El autor sostiene que la dimensión legislativa es la que nos da la pauta para diferenciar a los sistemas estatales unitarios o federales. Si comparamos la idea anterior con la tesis kelseniana que indica que las normas centrales o federales son creadas por un órgano legislativo central, y a nivel local por los órganos respectivos, tenemos que el ámbito de validez del orden jurídico se divide; éste es precisamente el concepto kelseniano de la descentralización federal que se refiere a la descentralización legislativa.

Ortega Lomelín distingue también la dimensión administrativa que se relaciona con la forma y tamaño de los órganos del Estado. Su tesis es que se deben conferir poderes a distintos niveles de organización para revertir la concentración administrativa.

Sobre la dimensión económica indica que se requiere de una programación regional: mediante la asignación interregional de recursos a partir de prioridades, la compensación por impactos o efectos diferentes (en los estados miembros) que producen ciertas medidas político-económicas y la capacidad local para fortalecer a las instituciones políticas.

Con la exposición de las dimensiones de la descentralización, es posible conjuntar, según las variables, un proyecto multidisciplinario. Sin embargo, desde ahora podemos afirmar que las dimensiones legislativa y jurisdiccional juegan un papel primordial, pues ellas encierran, primero, la voluntad soberana de organización política federal y local, y segundo, la debida impartición de justicia en ambos niveles de gobierno a fin de “[...] hacer valer concretamente, en los casos particulares, el ordenamiento jurídico estatal”.²⁹ Esta actividad se relaciona con la defensa de los derechos humanos, tema analizado en muchos de los estudios que realizan juristas mexicanos y extranjeros.

La necesaria interdependencia de las dimensiones antes expuestas con los aspectos políticos, administrativos y económicos, son hoy un fenómeno real que el federalismo puede regular y satisfacer por su naturaleza jurídica de distribución y reconocimiento de la diversidad. Los

²⁸ *Idem*, p. 14.

²⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit. supra*, nota 1, p. 503.

ajustes que sobre todo se requieren en el ámbito legislativo, deben orientarse a fin de lograr una situación de paridad genérica entre el Poder Legislativo federal (representados en él los estados miembros) y los legislativos locales.

III. EL ESTADO FEDERAL. ORIGEN

Como antecedentes remotos del Estado federal, en su acepción política, podemos citar a la *polis* griega organizada a través del sistema de alianza política de las ciudades.³⁰ También la Confederación Helvética con su antigua alianza de 1291 formada por los cantones Uri, Schwyz y Unterwalden se ha considerado como un modelo para el federalismo moderno, pues en su Constitución se estableció el componente democrático de autonomía.³¹

También cabe mencionar a las "Provincias Unidas de Holanda" y a la Liga Hanseática, la Confederación del Imperio Alemán de 1871 y a la Confederación de las trece colonias norteamericanas.

Las teorías que tratan el origen del Estado federal son las siguientes:

a) La teoría de la cosoberanía, representada por Tocqueville y Weitz; esta teoría afirma que la soberanía está dividida entre la Federación y los estados miembros y que cada uno es competente en su respectiva esfera. Tanto Federación como estados miembros son auténticos estados. A esta teoría se le pueden añadir tres subdivisiones³² para determinar en dónde o quién posee la soberanía:

- La teoría de la división de la soberanía, originaria de los Estados Unidos, en la cual la Federación y los estados miembros son soberanos. Frente a esta teoría se encuentra el argumento de la indivisibilidad de la soberanía.
- La teoría que sostiene que los estados miembros son los únicos soberanos no así la Federación. También se le conoce con el nombre de la teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal, cuyos representantes son Seydel, Max y Calhoun, con este último conocida como la teoría de la nulificación.
- La teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero no niega a los estados miembros el carácter de Estados cuya existencia es creación estatal.

³⁰ Pernthaler, Peter, *op. cit. supra*, nota 24, pp. 405-407.

³¹ *Idem*, p. 406.

³² *Idem*, pp. 423 y ss.

b) La teoría de las tres entidades estatales o teoría del tercer término, cuyo concepto original es kelseniano. Plantea una construcción monista y jerárquica donde la Federación y los estados miembros se subordinan al orden jurídico general.³³

c) La teoría monista, que sostiene que el único Estado es el federal, en un sentido unitario, pues el Estado renuncia a su soberanía en favor de un poder central, y de esta forma sólo la Federación es Estado soberano. Esta teoría representada por Zorn y por la escuela vienesa de derecho positivo, se basa en la indivisibilidad de la soberanía y/o en la unidad del derecho constitucional como un sistema normativo cerrado.³⁴

d) La teoría que concibe al Estado federal como una forma avanzada de descentralización. Esta teoría está representada por Kelsen, Eisenmann y Durand. Consideran que el Estado presenta una descentralización de forma especial y de grado más elevado.

Acerca del origen del Estado federal podemos indicar que las circunstancias óptimas para su formación, son el resultado del acto de creación de la Federación por parte de los estados miembros y no a la inversa: que esos estados sean creación de la Federación.

La defensa común que persigue la confederación (sobre todo en materia económica) ha evolucionado hacia la unidad política y con ello la creación de un nuevo Estado; tal es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica. Actualmente, tras la unidad económica europea, los acontecimientos que en materia de unidad política están aún pendientes, serán el inicio de una nueva era de la concepción estatal.

Si el Estado federal es obra de la Federación, quien reconoce existencia formal a los estados miembros aun cuando en ellos ya se han presentado conductas e iniciativas propias que los distinguen del resto de los estados, el solo acto formal de creación trae en su seno el destino del nuevo Estado. De este tipo de formación podemos esperar fuertes tendencias a la centralización del poder total del Estado, al grado de convertir a los estados miembros en simples apéndices estatales.

En referencia a las teorías que tratan el origen del Estado federal, podemos decir que el sistema federal mexicano se adscribe a la teoría del tercer término, pues a la concepción de ley fundamental se subordinan tanto la Federación como los estados miembros. Según el concepto sociopolítico, nuestro federalismo se acerca al federalismo pluralista, pues en

³³ *Idem*, p. 425.

³⁴ *Idem*, p. 424.

él queda contenida la unidad ideológica representada por el partido único.

IV. CONCEPTO DE ESTADO FEDERAL. ELEMENTOS

Antes de hablar de las definiciones del Estado federal, indicaremos que "el Estado es un ente social que se forma cuando en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo, que se somete a la autoridad de su gobierno".³⁵

Aquí podemos comparar la definición dada por Ferrando Badía, que concibe al Estado como un poder político institucionalizado. Biscaretti di Ruffia lo define como un ente social que se organiza y designa a sus autoridades; de ambas definiciones, tenemos que a la organización social le sigue una forma jurídica (federal, en este caso) que se institucionaliza a través de un poder político; en el mejor de los casos y hablando en términos de soberanía, a través de la voluntad popular de organización política.

Las definiciones de Estado federal muestran la constante acerca de la existencia de un órgano central o Federación y de las partes componentes o estados miembros; el ejercicio de las atribuciones de cada uno de ellos forma parte de la estructura de este sistema.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, "se considera la existencia de un Estado federal en aquellas organizaciones complejas compuestas por estados miembros capaces jurídicamente de otorgarse su propia Constitución, crear sus órganos autónomos y designar de manera independiente a sus titulares".³⁶ Esta estructura jurídica debe quedar consagrada en la Constitución, en la cual se reconocen dos órdenes: el federal y el local subordinados a aquella y coordinados entre sí.³⁷

La estructura jurídica del Estado federal requiere de un acto fundamental de origen constitucional (que emane de un poder constituyente) donde se definan los órganos federales y locales, su respectiva división de poderes, y el reparto de competencias entre ambos niveles de gobierno. Este reparto debe ser tal, que se garantice la actividad local propia;

³⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit. supra*, nota 1, p. 99.

³⁶ Madrazo, Jorge, "Derecho federal", ponencia presentada en el *Seminario sobre las Tendencias Actuales del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre de 1991.

³⁷ Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, p. 15.

si las actividades que se otorgan al Estado nacional³⁸ tienen más relevancia, de él dependerán las funciones locales.³⁹

A partir de la caracterización jurídica del Estado federal, tenemos otros componentes por definir. Se trata de la Federación y de los estados miembros. Con base en el orden jurídico central se constituye una comunidad jurídica parcial que comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del territorio del Estado federal; esta comunidad parcial constituida por el orden jurídico central es la Federación.⁴⁰ Su característica no es solamente constituir al órgano central de la Federación, sino por esa calidad, representar al Estado en el exterior. En la medida en que la Federación sea fiel depositaria de la voluntad local, a través de los medios legislativos previstos por los diferentes Estados federales, sus actividades en el marco internacional serán reflejo de la voluntad nacional. Esta equivalencia sigue a prueba en Estados federales contemporáneos.

Los estados miembros son aquellos que se agrupan y piezas fundamentales del Estado federal. Sin su existencia no podríamos hablar de dicho Estado, pero claro está, deben cumplirse "condiciones mínimas" de existencia para garantizar la eficacia del sistema. Éstos deben gozar de autonomía constitucional y del derecho de participar en la voluntad general, entre otras características.

El jurista mexicano Jorge Madrazo sostiene que el común denominador de los sistemas federales actuales proviene no de la norma sino de la realidad o creciente proceso de centralización.⁴¹ El aplastante proceso de industrialización y las nuevas relaciones económicas que contraen los Estados, han hecho necesaria la participación más intensa de la Federación en muchas materias que involucran al Estado en su totalidad; sin embargo, la suma de voluntades, Federación-estados miembros, significaría la representación jurídica, política y económica total del Estado.

En referencia a la dimensión legislativa del sistema federal, muchas veces las decisiones de los poderes legislativos federales son tomadas por una mayoría partidista o bien por coaliciones que nulifican la represen-

³⁸ Sobre el concepto "Estado nacional" recordemos que fue empleado en el Constituyente de Filadelfia cuando se sometió al pueblo la Constitución norteamericana, con la finalidad de formar un Estado nacional compuesto por los órdenes federal y local. El término equivale a Estado federal, pero se le denominó así por el sentimiento de unión que imperó en aquel país.

³⁹ FUNDEPA, "Un nuevo pacto federal. Algunas consideraciones para una futura reforma constitucional", *Revista del Colegio de Abogados de Córdoba*, núm. 25, 1988, pp. 29-42.

⁴⁰ Kelsen, Hans, *op. cit. supra*, nota 16, p. 376.

⁴¹ Madrazo, Jorge, *op. cit. supra*, nota 36.

tación de los estados miembros; pero este no es el problema, la dificultad radica en que esos partidos o coaliciones son nacionales y por lo tanto no están identificados con los intereses locales. Aquí vemos cómo en el tránsito de la representación local a federal, existen elementos y prácticas políticas que vician el sentido jurídico del sistema federal.

La federalización de un Estado debe entenderse como un excelente instrumento de unión para afrontar compromisos externos; aquél encontrará su fuerza en las partes que lo componen; no obstante, el proceso de centralización de Estados llamados federales, y su presencia en foros internacionales, ha sido a un precio muy alto: el gradual empobrecimiento de sus estados miembros.

Sobre los aspectos socioculturales del Estado federal, tenemos que el ámbito territorial se refiere a la sujeción específica entre el individuo y el sistema federal, que se da en un área determinada.⁴² Esto constituye un requisito importante para definir una doble ciudadanía⁴³ que se da en razón del lugar, entendido como primer componente geográfico que forma la realidad individual; de este componente se derivan dos fenómenos: el cultural y el político-jurídico. El primero se da en razón de que la cultura⁴⁴ encierra un conjunto de valores, economía y relaciones sociales para un determinado pueblo en una época determinada; y el segundo se materializa por la representación jurídica de los órganos más cercanos al individuo, que serán sus representantes en el gobierno federal. De esta manera se constituye el vínculo cultural y político-jurídico para formar la totalidad; este proceso se inicia en el ámbito local para llegar al federal.

A partir de la naturaleza jurídica del Estado federal, podemos enlistar sus elementos, que pueden compararse con los citados por otros autores:⁴⁵

a) Supremacía constitucional, ya que la creación del Estado federal es obra del poder constituyente cuyo tenor es la Constitución, a la cual quedan subordinados dos niveles de gobierno, el federal y el local. Aquí queda establecido el acto constituyente de creación. El hecho de incluir este elemento, obedece en gran medida a una apreciación estrictamente

⁴² Trigueros, Laura, "Nacionalidad federal y nacionalidad local", *Alegatos*, México, núm. 1, septiembre-diciembre de 1985, pp. 58-63.

⁴³ Acerca de este tema, véase de Tunc, André, *El derecho en Estados Unidos*, Barcelona, 1971, Colección ¿Qué sé?

⁴⁴ Pernthaler, Peter, "Kulturpolitik in österreich", *Föderalistische Kulturpolitik*, Innsbruck, Institut für Föderalismusforschung, 1988, p. 9.

⁴⁵ Cfr. Machado Horta, Raúl, *op. cit. supra*, nota 25, pp. 9-32 y Forte Cavalcante, Susy, "Federalismo: evolução política e necessidade de reconstrução", *Revista da Faculdade de Direito*, Belo Horizonte, vol. 31, núms. 30/31, 1987/1988, pp. 81-120.

jurídica, pues si lo eliminamos no negaríamos que muchos sistemas federales son obra de un poder constituyente; en cambio, nos despojaríamos de espejismos (en aras de la observancia constitucional materializada por el poder central) para apreciar por separado el valor de la Federación y de los estados miembros, el "exceso operacional" de uno sobre el otro, o bien, la igualdad jurídico-práctica que cada uno debe tener.

b) La existencia de dos niveles de gobierno, el federal y el local, cada uno con su respectivo ordenamiento jurídico; a esto se ha llamado duplicidad orgánica. Las relaciones que se establecen entre ambos niveles de gobierno deberán procurar que los funcionarios de las entidades federativas no dependan de las autoridades federales.⁴⁶

c) Distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros (principio de numeración de competencias).

d) Poder de autogobierno de los estados miembros, que garantice su autonomía constitucional.

e) Representación de los estados miembros en el Congreso de la Unión o Poder Legislativo federal, a través de una cámara.⁴⁷

f) Intervención de los estados miembros en la formulación del derecho federal.

g) La intervención de los estados miembros para revisar, reformar o enmendar la Constitución federal.

h) La existencia de un Poder Judicial federal o de una Suprema Corte que interprete la Constitución y dirima los conflictos suscitados entre la Unión y uno o varios estados miembros, o entre los estados miembros.

i) El reparto tributario⁴⁸ normado por el criterio de una distribución equitativa de las fuentes de ingreso.

j) Determinación del lugar de residencia o radicación de los poderes federales.⁴⁹ Aquí deberán preverse los casos de cambio de residencia y sus implicaciones.

⁴⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit. supra*, nota 37, pp. 15-18.

⁴⁷ La historia constitucional mexicana verificó el sistema unicameral en el Constituyente de 1856-1857, donde se suprimió al Senado quedando depositado el Poder Legislativo en la Asamblea de Diputados. Véase la obra del maestro Emilio O. Rabasa, "Historia de las Constituciones mexicanas", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, tomo I, pp. 85-172.

⁴⁸ Véase la obra del doctor Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 104. Como exponente del tema referente al ejercicio del poder fiscal cita a Francisco de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, México, 1968, pp. 270-284.

⁴⁹ Sobre esta característica, la Constitución austriaca de 1920, en su versión de

k) Que la creación de un nuevo estado miembro dependa de la aquiescencia del pueblo del estado afectado.⁵⁰

Los elementos anteriores configuran la estructura tradicional del Estado federal; sin embargo, su observancia no es uniforme y variará según el número de Estados federales que existan.

Podemos decir que de las características anteriores, las que deben reconsiderarse a fin de recobrar el verdadero sentido del sistema federal son: poder de autogobierno de los estados miembros o autonomía constitucional, la distribución de competencias, participación local para formular y revisar la Constitución y el reparto tributario en función de una distribución equitativa de las fuentes de ingreso. Si observamos, estos elementos encuentran su punto de encuentro o límite de poder en un Poder Legislativo plural.

La discusión de las materias susceptibles de reparto, la reforma o revisión constitucional y la distribución de las fuentes de ingreso habrá de hacerse en el seno del Poder Legislativo, y aun cuando existen materias reservadas a una de las cámaras, la conformación de éstas por partidos nacionales o regionales podrá representar la heterogénea realidad del Estado federal. La autonomía constitucional del estado miembro, garantizada por la Constitución federal, puede ser eficaz siempre y cuando su Poder Legislativo también sea plural y de preferencia de este Poder Legislativo local provengan los representantes electos al Congreso de la Unión.

V. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL

La distribución de competencias dentro del Estado federal es una de sus características esenciales, pues es el método por el cual ambos niveles de gobierno funcionan o se interrelacionan.

Es necesario distinguir a la distribución de competencias (*Kompetenzverteilung*) de la devolución de competencias (*Kompetenzerteilung*), pues esta última se ha dado en algunos Estados con sistema central, en los cuales existe una descentralización, pero que no otorga facultades originarias pues no es el resultado de un poder constituyente. En este caso, habrá que preguntarnos cuál de los dos conceptos cobra real vigencia,

1929, establece en su artículo 5.1 que la capital y el lugar de residencia de los órganos de la Federación es Viena.

⁵⁰ En México la facultad de admitir nuevos estados en la Federación es facultad del Congreso (artículo 73-I); sin embargo, escuchar la voz de los individuos involucrados resultaría provechoso, sobre todo para evitar conflictos futuros.

ya que a pesar de que la distribución de competencias en los Estados federales emana de un acto constituyente con carácter originario, la tendencia centrifuga que se presenta en los Estados unitarios ha facultado, en forma más eficaz a sus partes componentes.

Para Mouskheli⁵¹ la división efectiva de las competencias depende mucho más de las circunstancias históricas y políticas que de las consideraciones jurídicas.

El maestro Tena Ramírez sostiene que la distribución clasificada de las facultades entre los órganos de poder de ninguna manera debe entenderse como el fraccionamiento de la entidad sociológica llamada nación;⁵² el criterio de selección de las materias es circunstancial.⁵³ El mismo autor continúa diciendo que las materias que en principio fueron competencia local pueden pasar a ser de competencia central, por tener un contenido nacional. Lo interesante que señala, es que en rigor técnico, esas materias deben corresponder a órganos especiales, diversos de los centrales y de los regionales y colocados neutralmente sobre ellos, y como el hecho no es así, entonces la Federación ejerce estas atribuciones, más las funciones propias en paridad con las coexistentes con los Estados miembros.⁵⁴

Esta es la razón por la cual se ha desconocido la teoría tripartita de Kelsen, pues los órganos de la comunidad total son los de la Federación; hay una "identidad física de órganos" y por eso el poder federal es superior.⁵⁵ De aquí la expresión *Bundesrecht bricht Landesrecht*, que significa que el derecho federal tiene primacía sobre el derecho local.

Sin embargo, un intento de crear un órgano diferente de la Federación y de los estados miembros, cuya misión es velar por la constitucionalidad de las leyes, se presenta en Austria, se trata del Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*).⁵⁶

La distribución de competencias viene a ser una técnica jurídica por medio de la cual se dividen las tareas estatales entre la Federación y los

⁵¹ Mouskheli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Edinal, 1981, p. 331.

⁵² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit. supra*, nota 15, p. 126.

⁵³ *Idem*, pp. 126-127. El criterio circunstancial podemos interpretarlo como lo hace Mouskheli.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Gaxiola, Jorge, *Algunos problemas del Estado federal*, México, Ed. Cultura, 1941, p. 110.

⁵⁶ Sobre este tema véase la obra del maestro Héctor Fix-Zamudio, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 45-52.

estados miembros y de su cumplimiento depende el funcionamiento y el logro de los fines del Estado.

La clasificación tradicional de la distribución de las competencias es la siguiente:

a) La enumeración de las atribuciones del poder central y la enumeración de las atribuciones de los estados miembros.

b) La enumeración parcial, es decir, las atribuciones del poder central quedan expresadas y las no mencionadas caen dentro de la competencia de las autoridades locales.⁵⁷

c) A la inversa de la anterior, se enumeran expresamente las atribuciones de los estados miembros y las no mencionadas se entienden reservadas al poder central.

Siguiendo el criterio del doctor Carpizo,⁵⁸ tenemos también las facultades prohibidas a la Federación, las prohibidas a los estados miembros, las coincidentes, coexistentes, de auxilio y las que emanan de la jurisprudencia que pueden referirse a la clasificación anterior.

Acertada es la idea del maestro Tena Ramírez⁵⁹ cuando dice que la calidad de las funciones que disfrutaban las entidades federativas es lo que determina la existencia del Estado federal; por tanto, es preciso que la definición y el ejercicio de dichas funciones sean cuidadosos, pues los conflictos entre los poderes del Estado se asimilan al Estado mismo y se definen como constitucionales, ya que no se trata de una simple controversia entre particulares o entre entes públicos de carácter administrativo.⁶⁰

La tendencia a que las atribuciones más importantes se reserven al poder central, resulta no sólo de la ingenua idea de que aquél ha tenido que asimilarlas porque los problemas locales se han convertido en nacionales (que en todo caso habrá que darles solución a nivel local), sino porque en la actualidad el panorama internacional requiere de una

⁵⁷ A partir de esta enumeración parcial de las competencias federales, se desarrolló la doctrina de las facultades implícitas en los Estados Unidos de Norteamérica, primero con Hamilton a través de las propuestas hechas a su pueblo sobre la distribución de competencias y poderes del nuevo Estado. Sostuvo que el gobierno federal no sólo goza de los poderes que le delega la Constitución, sino de los necesarios para su ejercicio. Véase Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1982, pp. 240 y ss. Siguiendo la doctrina de los poderes implícitos, este tipo de facultades se encuentran contenidas en nuestra Constitución en su artículo 73-XXX, a las que el doctor Carpizo señala como facultades explicativas y no nuevas. Su finalidad es hacer efectivas las 29 fracciones anteriores del mismo artículo. Véase Carpizo, Jorge, *op. cit. supra*, nota 48, pp. 99 y ss.

⁵⁸ *Idem*, pp. 99-113.

⁵⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit. supra*, nota 15, pp. 126 y ss.

⁶⁰ Vásquez del Mercado, Oscar, *op. cit. supra*, nota 5, pp. 12 y ss.

“rápida” toma de decisiones de carácter político y económico y su equivalente jurídico nacional es la Federación; sin embargo, este proceder no goza de garantías jurídicas ni de hecho, pues tarde o temprano la concertación internacional será tal, que no habrá norma jurídica nacional capaz de revertir la dependencia económica y jurídica externa. A partir de la federalización un Estado podrá encontrar diferenciadamente, apoyo en sus partes componentes; la tarea estatal resulta difícil cuando permanentemente el Estado tiene que contener las tendencias centrífugas propias del sistema federal, y más, cuando en el reparto competencial de materias claves no se prevé la reactivación local. En un federalismo cooperativo el trabajo de conjunto Federación-estados miembros en materias que no incluyan el desarrollo del Estado en forma total (considerando su participación en la comunidad internacional), tampoco podrá en definitiva, contribuir al desarrollo local.

Beatriz MALDONADO SIMAN