

## V. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN EL ÁMBITO TERRITORIAL EN LATINOAMÉRICA

la Constitución a las cambiantes y dinámicas condiciones sociales, políticas y económicas.<sup>121</sup>

Tampoco en El Salvador la función de la Corte Suprema ha merecido un juicio de encomio. Luis Domínguez Parada sostiene que la tutela de la Sala de Amparo del Alto Tribunal en su país, en relación con las garantías individuales, ha sido ilusoria y la violación constante, especialmente en materia de garantías sociales: los embates que ha sufrido el derecho de asociación profesional ha limitado la formación de sindicatos. Salvo contados casos —dice Domínguez Parada— el recurso de inconstitucionalidad ha sido utilizado por la Corte para confirmar en última instancia las actuaciones viciadas e ilegales de los poderes de gobierno.<sup>122</sup>

Advertimos, en cambio, una apreciación más optimista en el juicio valorativo que expresa Humberto Ricord en relación con el sistema panameño de defensa jurisdiccional de la supremacía constitucional; él considera que dicho sistema puede ser apreciado como perfecto en sus directivas esenciales, a tenor de la amplitud de cobertura que comprende.<sup>123</sup>

## V. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN EL ÁMBITO TERRITORIAL EN LATINOAMÉRICA

1. Introducción general al tema. En Latinoamérica la relación centralización-descentralización del poder, que se desarrolla en el ámbito territorial, muestra una tendencia inequívoca a la concentración, forma concreta de reforzar el monopolio del poder político plasmado en la forma presidencialista de gobierno que la caracteriza.

Sólo cuatro países se han definido por la forma federativa (Argentina, Brasil, México y Venezuela), sin que debamos olvidar el frustrado intento de consolidar una confederación de Estados en Centroamérica.

El resto de los países se han orientado hacia la forma unitaria de organización del Estado, a partir de diversas modalidades de descentralización en la gestión administrativa, que serán consideradas más adelante.

El municipio latinoamericano cierra el cuadro institucional en el área territorial: se trata de la experiencia más acotada en el esfuerzo por impulsar la autonomía comunitaria.

La señalada tendencia hacia el centralismo unitario, sin embargo, puede quedar sometida a una lectura o interpretación positiva, en términos de valoración de resultados; ello siempre que se considere imprescindible para

121 *Op. cit.*, nota 24, p. 47.

122 *Cfr.* Domínguez Parada, Luis, "Notas sobre el régimen constitucional salvadoreño". *Evolución de la organización...*, cit., nota 14, vol. I, p. 252.

123 *Cfr.* Ricord, Humberto, "Rasgos de la evolución constitucional panameña de 1950 a 1975". *Evolución de la organización...*, cit., nota 14, p. 315.

hacer posible una descentralización *autonomizante* del poder territorial, que previamente se haya consolidado el Estado a partir de una eficaz y estructurada organización centralizada. Ello parece ser lo que ha ocurrido en el viejo continente europeo, donde después del firme cumplimiento del modelo proveído por la administración napoleónica, no sólo en Francia, sino en el resto del continente, se ha ido pasado a una descentralización de carácter regional o departamental de gran trascendencia a la hora de evaluar el proceso de modernización del Estado.

2. El Estado federal en el continente. *a)* Con la adopción nominativa del modelo federal seguido por Estados Unidos, países como Argentina, Brasil, México y Venezuela son los únicos exponentes de esta modalidad política, cuya característica básica consiste en reconocer la autonomía y la autocefalia política a las unidades territoriales históricamente consolidadas en cada uno de dichos países.

1) En la Argentina la definición institucional del federalismo indica que "las provincias se dan sus propias instituciones locales —dictan sus Constituciones bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional—, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal" (artículos 5, 105 y 106). De esta forma está reconocida la autonomía y la autocefalia provincial en la Argentina, en el marco de la supremacía federal consistente en que la legislación local no debe contrariar a la Constitución nacional, a las leyes nacionales y a los tratados internacionales (artículo 31).

2) En México la Federación se compone de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y por los particulares de los estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal (artículos 40 y 41). Jorge Carpizo sostiene que estas disposiciones establecen la "coincidencia" e igualdad" en el sistema federal mexicano, respecto de las decisiones jurídico-políticas fundamentales; agrega el maestro mexicano que, en general, las entidades federativas de su país no han sido muy fuertes.<sup>124</sup>

Podemos destacar que el uso de la expresión "soberanía" en la Constitución de México, es impropio, debiéndolo entender en términos de "autonomía", tanto por la lógica de la propia Constitución (la "soberanía" se ejerce limitadamente en el marco de la Constitución federal), como por el sentido que la doctrina ha acordado para estas expresiones.<sup>125</sup> Por otra parte, la autocefalia en la Constitución Mexicana resulta implícita en la

<sup>124</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, p. 58.

<sup>125</sup> Véase, al respecto, la obra nuestra citada en la nota 2.

autonomía general consagrada, y en la omisión de reglas estipulativas de los procedimientos de elección de los gobernadores.

3) En Brasil los estados se organizan y rigen por las Constituciones que ellos adoptaren, observando los principios de esta Constitución. (artículo 25); de este modo escueto, pero suficientemente significativo, se define la autonomía de los estados en el sistema federal brasileño. En la interpretación de Jorge Carpizo, esta norma (se trata de la reiteración del artículo 13) de la Constitución brasileña de 1967) consagra la autonomía igualitaria entre la Federación y los estados en el Brasil.<sup>126</sup> La elección de los gobernadores no está regulada en cuanto a su procedimiento (sólo se regula el periodo del mandato y la oportunidad de la elección y se fijan incompatibilidades), lo cual implica la potestad de ejercer, por parte de los estados, la atribución de autocefalia (nombrar a los gobernadores y fijar su procedimiento).

4) En Venezuela se establece que los estados son autónomos e iguales como entidades políticas (artículo 16). Sin embargo, el federalismo venezolano se ha demostrado tradicionalmente como muy relativo y débil tanto a partir de que la designación y remoción de los gobernadores (mientras no se dicte una ley que establezca el sistema de elección democrática, será efectuada por el presidente de la República), como por la posibilidad de que la ley nacional regula las designaciones de los funcionarios locales y que el Ejecutivo nacional le imparta órdenes a los gobernadores (esto último es una norma de típico cuño de un Estado unitario).

Debemos recordar que la Constitución ha establecido un procedimiento agravado para aprobar la ley que democratice la elección de los gobernadores: debe ser sancionada por ambas Cámaras en sesión conjunta, y obtener el voto de las dos terceras partes de sus miembros (artículo 22). Recientemente se ha iniciado una firme corriente de opinión dirigida a que se sancione dicha elección popular de los gobernadores estadales, habiendo encontrado el tratamiento legislativo de la cuestión grandes resistencias de orden político.

En cambio, no podemos considerar como un menoscabo a la autonomía estatal, la circunstancia de estar prevista la atribución a favor del presidente de la República de reunir en convención a los gobernadores para la mejor coordinación de su gestión pública (artículo 190.19), debido a que ello debe resultar funcional, al ejercicio armónico del poder en todo el país.

b) El alcance de la autonomía estadal se enmarca, en los cuatro países, en el modelo de “federalismo residual o remanente” a favor de los estados (y no taxativo como se da en Canadá), de forma tal que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal” (Argentina, artículo 104); que las “facultades que no están ex-

126 *Op. cit.*, nota 126, p. 56.

presamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados" (Méjico, artículo 124); que es competencia de cada estado todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución o la competencia nacional o municipal (Venezuela, artículo 17.7); y que están reservadas a los estados las competencias que no les sean vedadas por esta Constitución (Brasil, artículo 25.1).

Definido este criterio de distribución de competencias, no parece lógico que las Constituciones pasen a enumerar potestades concretas a favor de los estados, dado que aquello que ya se encuentra en el "saco" de los poderes no delegados, resulta impropio que sea especificado casuísticamente, ya que ello hace dudar sobre si el marco no enumerado les corresponde o no a los gobiernos locales. Brasil incurre en dicho vicio al establecerse que "cabe" a los estados explorar directamente o mediante concesión estatal, con exclusividad de distribución, los servicios locales de gas canalizado (artículo 25.2); también Méjico incurre en dicha actitud al señalar que las Constituciones y leyes locales podrán instituir tribunales en lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía (artículo 116.IV) y al disponer que los estados están facultados para celebrar convenios con sus municipios, a los efectos de que éstos asuman la prestación de los servicios públicos (artículo 116.VI).

No es ese el caso de Venezuela, porque si bien su artículo 17 hace algo equivalente cuando define el alcance de la autonomía local (organización de los poderes públicos, de los municipios y demás entidades territoriales, administración de sus bienes y potestamiento para el ejercicio del poder de policía urbano y rural), en lo demás establece una norma nociva, cual es aquella que dispone que los estados pueden usar el crédito público (nacional), con las limitaciones que establezca la ley (pues ello es obvio), y la previsión de que la Federación le delegue atribuciones nacionales a los estados.

Tampoco incurre en tautología normativa la Constitución argentina en su artículo 107, en tanto dispone qué potestades pueden ejercer las provincias, dado que lo que se está haciendo en esa norma es regular atribuciones concurrentes entre el Estado Federal y aquéllas materia que mereciera una consideración por separado en este estudio.

De este modo, al menos por la letra de las Constituciones, las provincias o estados locales tienen más poderes que el propio Estado federal, debido a que este último sólo tiene competencia para desenvolverse dentro del marco estricto de las atribuciones que cada Constitución le otorga a cada uno de los poderes del Estado. Los poderes del Estado federal son taxativos, los de los estados miembros son los restantes o no enumerados. Sin embargo, este fortalecimiento de las autonomías locales no pasa de ser una expresión más de carácter nominal del federalismo latinoamericano, toda vez que el avance del Estado central ha sido creciente, de la mano

de la gran concentración del poder real en torno del aparato que sostiene al gobierno central: factores de la gran concentración demográfica y económica alrededor de los distritos federales (Buenos Aires y México son los casos más notables; Caracas no desmiente el fenómeno y Río de Janeiro sólo modificó la tendencia a partir del crecimiento industrial paulista y de la instalación del nuevo Distrito Federal en Brasilia).

c) Las condiciones exigidas para que el gobierno federal garantice la autonomía de los estados locales (la garantía federal) están estipuladas en los textos constitucionales a partir de la exigencia de una serie de cargas o prestaciones institucionales, las cuales en caso de no ser cumplidas, pueden llegar a determinar la intervención federal en los gobiernos locales. Dichas condiciones son:

1) que las Constituciones provinciales respeten el sistema representativo republicano (Argentina, artículos 5 y 6).

2) Que dichas Constituciones estén de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional (Argentina, artículo 5).

3) que las provincias aseguren su administración de justicia (se entiende con ello la independencia de ese poder), su régimen municipal (debe interpretarse que se hace referencia a la autonomía municipal) y la educación primaria (ello hace referencia a la obligación del Estado de garantizar la prestación gratuita de dicha educación) (Argentina, artículo 5).

4) Que los estados eviten la desaparición de todos los poderes constitucionales (Méjico, artículo 76.V). La doctrina mexicana considera que ello implica que los estados están obligados a no romper con el ordenamiento jurídico y a garantizar la forma republicana de gobierno en el orden interno estatal.

Por otra parte, el artículo 116 dispone que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una sola persona (esta disposición es equivalente a la prohibición del otorgamiento de la suma del poder público o los poderes Ejecutivo nacional y provincial por los legislativos que se establecen en la Argentina: artículo 29).

5) Los estados deben garantizar la observancia de la forma republicana del sistema representativo y del régimen democrático (Brasil, artículo 34.VII).

6) Los estados deben garantizar la observancia de los derechos de la persona humana (Brasil, artículo 34.VII).

7) Los estados deben garantizar la autonomía municipal (Brasil, artículo 34.VII).

8) Los estados deben garantizar la prestación de cuentas de la administración pública, directa e indirecta (Brasil, artículo 34.VII).

9) Los estados deben asegurar en su orden interno los principios democráticos, representativos, de responsabilidad y de alternatividad (Venezuela, por interpretación de los artículos 3 y 22); además, ellos están obligados a mantener la independencia e integridad de la nación y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República (artículo 16).

d) La intervención federal procederá, por disposición del gobierno central, cuando, además de haberse producido las condiciones previstas para dejar de prestar la garantía federal, se hubieren cumplido o presentado los siguientes recaudos o circunstancias:

1) Si se encontrare subvertida la forma republicana de gobierno (Argentina, artículo 6); para garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los poderes en las unidades de la Federación (Brasil, artículo 34.IV); en este caso sólo a requerimiento de los poderes Legislativos o Ejecutivos locales o del Supremo Tribunal Federal, si fuera el Poder Judicial el que se encontrare afectado (Brasil, artículo 36.I).

2) Si fuere necesario repeler invasiones exteriores (Argentina, artículo 6); proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior (Méjico, artículo 122); o repeler invasión extranjera (Brasil, artículo 34.II).

3) Si fuere necesario mantener la integridad nacional (Brasil, artículo 34.I).

4) Para sostener o restablecer las autoridades provinciales constituidas, si hubieren sido dispuestas por la sedición o por invasión de otra provincia, en todos estos casos a requisición de dichas autoridades (Argentina, artículo 6); en caso de sublevación o trastorno interior, siempre que el gobierno federal fuera excitado por la Legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida (Méjico, artículo 122) para repeler la invasión de una unidad de la Federación en otra (Brasil, artículo 34.II); en este caso sin necesidad de requerimiento del gobierno local.

5) Por encontrarse gravemente comprometido el orden público (Brasil, artículo 34.III).

6) Para reorganizar las finanzas de los estados locales, cuando éstos suspendieran el pago de su deuda por más de dos años consecutivos (salvo motivos de fuerza mayor), o cuando dejaren de entregar a los municipios los aportes fiscales fijados en la Constitución (Brasil, artículo 34.V).

7) Para disponer la ejecución de una ley federal, orden o decisión judicial (Brasil, artículo 34.VI): previo dictamen del Congreso Nacional o de la Asamblea Legislativa local, pudiéndose limitar la intervención a suspender la ejecución del acto impugnado, si dicha medida bastara para el restablecimiento de la normalidad (Brasil, artículo 36.IV.3). Esta última modalidad también se aplica a la intervención federal señalada para los casos en que los estados no cumplieren con las condiciones de la garantía federal (Brasil, artículos 34.VII y 36.IV.3). Cuando la intervención proceda en caso de desobediencia a una orden judicial, será necesaria la requisición

del Supremo Tribunal Federal, del Superior Tribunal de Justicia o del Tribunal Superior Electoral (Brasil, artículo 36.II).

La intervención federal tiene que ser dispuesta por el Congreso Nacional (Argentina, artículo 6: el “gobierno federal”, dice esta norma, expresión que ha sido interpretada con el sentido del Congreso por la Corte Suprema; no obstante, los antecedentes marcan la desvirtuación de esa regla, por cuanto en Argentina ha sido el Ejecutivo quien con mayor frecuencia ha establecido estas intervenciones). Jorge I. García<sup>127</sup> recuerda que hasta 1962 se han producido en la Argentina 220 intervenciones federales, de las cuales más de 150 han sido ordenadas por el Ejecutivo. En Brasil, la intervención puede ser dispuesta por decreto del Ejecutivo, con especificación de plazo y condiciones de ejecución, pero dicha decisión deberá ser sometida a la apreciación del Congreso o de la Asamblea Legislativa del Estado, en un plazo de veinticuatro horas (Brasil, artículo 36.IV.1) en caso de encontrarse en receso dichos cuerpos, se les deberá convocar a sesiones extraordinarias, en el término de veinticuatro horas (Brasil, artículo 36.IV.2). En México es el Senado quien tiene la facultad exclusiva de “Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado”, designando, en tal caso, un gobernador provisional (interventor); éste deberá convocar a elecciones conforme a las leyes del estado intervenido (Méjico, artículo 76.V); Jorge Carpizo recuerda que en México, como en la Argentina y el Brasil, las intervenciones federales han respondido a fines políticos, más que a razones institucionales.<sup>128</sup>

En Venezuela, como la autocefalia de los estados federados aún se encuentra pendiente de implantación legislativa, es el presidente el que elige y remueve discrecionalmente a los gobernadores hasta en tanto se establezca por ley el sistema autónomo respectivo (artículo 22). Esta situación, largamente transitoria, que afecta sensiblemente al federalismo venezolano, hace que la intervención federal haya quedado como hipótesis futura en el desenvolvimiento institucional venezolano.

En Brasil, cesados los motivos de la intervención federal, las autoridades separadas de sus cargos volverán a ocuparlos, salvo impedimento legal (Brasil, artículo 36.IV.4); esto implica que en este país la intervención tiene la función de medida transitoria o revocable, posible de ser sancionada en la medida que las circunstancias lo hicieren posible.

e) La autonomía de los estados locales encuentra diversas limitaciones en los cuatro países latinoamericanos que estamos estudiando, las cuales

<sup>127</sup> García, Jorge I., “El federalismo argentino”, *Lecturas Jurídicas*, Chihuahua, México, núm. 20, 1964.

<sup>128</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM, FCE, 1972.

se deben sumar —en todos los casos— a las condiciones establecidas para que les sea asegurada la garantía federal:

1) En Argentina las limitaciones consisten en una serie de prohibiciones a su capacidad de autogobierno; las provincias no pueden: celebrar tratados parciales (interprovinciales o exteriores que no afecten al Estado federal), de carácter político; expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior; establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso, establecer aduanas provinciales; acuñar monedas; dictar los códigos de derecho común, después que el Congreso los haya dictado; expedir leyes sobre ciudadanía y naturalización; armar buques de guerra; levantar ejércitos, salvo caso de invasión exterior o de peligro; nombrar o recibir agentes extranjeros; admitir órdenes religiosas (artículo 108). En materia de tratados parciales no se puede modificar la organización política de las provincias, tanto si el acuerdo fue con otra provincia o con un ente internacional; si el tratado es comercial, y no afecta a los intereses nacionales, es plenamente válido (pero deberá tomar conocimiento el Congreso —artículo 107— e intervenir las autoridades federales del ramo que participen en el comercio exterior).

2) En Brasil la Constitución federal establece el número de diputados que deben tener las Asambleas Legislativas: el triple de la representación de cada estado en la Cámara de Diputados, no pudiendo ser menor a 36 (artículo 27); el mandato de dichos diputados será de cuatro años, con aplicación a ellos de la Constitución federal sobre sistema electoral, prerrogativas, remuneraciones, pérdida de mandato, licencias, impedimentos, incorporación a las fuerzas armadas (artículo 27.1); también establece que la ley local dispondrá sobre la iniciativa popular y que el gobernador y el vicegobernador durarán cuatro años, perdiendo su cargo si asumiera otro en la administración pública directa o indirecta (artículo 28, párrafo único).

De igual forma está limitada la autonomía estadual en tanto se fijara requisitos para la organización de los tribunales judiciales locales: que dichas leyes tengan su iniciativa en los tribunales de justicia; se prohíba la atribución de legitimación para interponer acciones locales de inconstitucionalidad, ante un único órgano; se regulan las instancias de la justicia militar estadual que se creare, siempre que los efectivos militares fueren superiores a 20,000 integrantes; se limita la competencia de los tribunales militares para los delitos militares definidos en la ley, se prevé la creación de la justicia agraria; se dispone que siempre que fuere necesario para la eficiente prestación de justicia, el juez se hará presente en el lugar del litigio (artículos 125 y 126).

Entre otras limitaciones a la autonomía estadual en el Brasil pueden indicarse: la obligación de que el 25% de lo recaudado por sus impuestos esté afectado a la manutención y desenvolvimiento de la enseñanza (artículo 212); y que los estados deberán dispensar a las pequeñas empresas de un

tratamiento jurídico diferenciado, para incentivarlas en su desenvolvimiento (artículo 179). Estas limitaciones son explícitas. Hay otras implícitas en su articulado, tal el caso del Poder Ejecutivo unicameral, según se desprende de la normativa contenida en los artículos 27 y 28 de la Constitución: hablan de un gobernador y de una asamblea legislativa.<sup>129</sup>

3) En México las limitaciones a la autonomía estadal pasan por: la determinación detallada de cómo debe ser la organización municipal (que será analizada más abajo); los gobernadores de los estados no podrán durar más de seis años, su elección deberá ser directa y no podrán ser reelectos: sólo pueden ser electos los mexicanos de nacimiento o con residencia efectiva de cinco años inmediatamente anterior al día de la elección (artículo 116.I); el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al número de habitantes de cada uno, pero no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, de nueve cuando no se llegue a 800,000 y de once cuando la población exceda este número: los diputados no podrán ser reelectos; se introducirá el sistema de diputados de minoría (artículo 116.II); los jueces locales deberán reunir los requisitos exigidos para ser juez de la Corte Federal, ellos deberán ser elegidos por el Tribunal Superior de Justicia de cada estado, preferentemente entre aquellos que hayan prestado servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia: los jueces pueden ser reelectos (artículo 116.III). Estas serán las limitaciones positivas indicadas para los estados en la Constitución mexicana.

También hay en México limitaciones negativas que se traducen en prohibiciones. En ese sentido, los estados no pueden: celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otro estado o con potencias extranjeras (en este punto se marca una diferencia explícita con la Constitución argentina que permite la celebración de tratados parciales con conocimiento del Congreso); acuñar moneda, estampillas y papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atravesen su territorio; prohibir o gravar la entrada o salida de mercaderías en su territorio; gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros; disponer impuestos que importen diferencias de impuestos o requisitos por razones de la procedencia de las mercaderías; contraer empréstitos u obligaciones con el extranjero, y cuando fueren empréstitos internos ellos deben estar destinados a inversiones públicas productivas (artículo 117.I a VIII).

Una modalidad especial de prohibición es aquella donde la restricción queda levantada si media consentimiento del Congreso nacional. Ello está contemplado en México: para establecer los derechos de tonelaje o de puertos; para imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o

<sup>129</sup> Cfr. la interpretación del texto equivalente de la Constitución anterior (artículo 13) de Silva, José Afonso da, *Curso de derecho constitucional positivo*, São Paulo, 1984, p. 222.

exportaciones; tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, salvo caso de invasión o de peligro inminente, en cuya situación se deberá dar cuenta inmediata al presidente de la República (artículo 118.I, II y III). En Argentina estas prohibiciones susceptibles de ser levantadas por el consentimiento del Congreso, sólo están señaladas para el caso de la emisión de billetes, en tanto que para celebrar tratados parciales se utiliza el híbrido concepto de poner en conocimiento de lo acordado al Congreso, haciendo jugar a dicho poder federal el papel de un invitado de piedra en la cuestión.

4) En Venezuela el Poder Legislativo se ejerce en cada estado por una Asamblea Legislativa, cuyos miembros deben reunir las mismas condiciones que para ser diputado nacional y ser elegidos por voto directo con representación proporcional; dichas Asambleas son competentes para controlar a la administración pública local; los legisladores locales gozarán de inmunidades, regidas por la Constitución federal. Son atribuciones de las Asambleas Legislativas: legislar sobre las secretarías de la competencia estatal (norma de neto carácter tautológico); aprobar o desaprobar la gestión del gobernador; sancionar el presupuesto del estado: que no podrá exceder de la estimación de ingresos del respectivo periodo (artículos 19 y 20). Para ser gobernador se requiere ser nativo, mayor de treinta años y de estado seglar (artículo 21). Son atribuciones y deberes del gobernador: cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes (postulado de supremacía constitucional, que no puede ser considerado restrictivo de la autonomía estatal); ejecutar y hacer ejecutar las órdenes del Poder Ejecutivo nacional (analizaremos más adelante esta norma); nombrar y remover los funcionarios de su dependencia, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre carrera administrativa (si se interpreta que a las leyes que hace referencia esta norma son nacionales, ello resulta lógico porque de lo contrario la referencia será obvia; esta limitación importa una gran restricción a la autonomía estadal); presentar a la Asamblea Legislativa un informe de su administración; presentar el proyecto de la ley de presupuesto (artículo 23.1 a 4). La desaprobación de la gestión del gobernador acarrearía su inmediata destitución, acordada por el voto de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 24).

En cuanto a las prohibiciones dispuestas, los estados no podrán: crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal; gravar bienes de consumo antes de que entren en su territorio; prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, crear impuestos sobre el ganado limpio o sus subproductos (artículo 18.1 a 4).

f) Las potestades concurrentes entre la Federación y los estados locales, se ejercen de forma tal que una nómina de materias puede ser regulada por parte de ambas jurisdicciones en el ámbito de sus respectivas competencias. Este es el sano criterio que hubiera debido prevalecer a la hora del ejercicio de estas atribuciones concurrentes; por ejemplo, en el caso del poder de policía, en las materias federales lo ejerce el poder central, en las locales el estatal. Ello hubiera implicado un ejercicio simultáneo de dicha potestad. Sin embargo, el criterio generalizado ha sido considerar que, toda vez que una potestad concurrente es ejercida por el gobierno federal quedan desplazadas las potestades locales correspondientes, los estados sólo pueden regular dichas materias en ausencia de legislación nacional.

El efecto práctico de entender las atribuciones concurrentes de las provincias como supletorias y no como simultáneas, ha sido la unidad del sistema, y el ejercicio de una verdadera intervención federal en diversos ámbitos y competencias locales. Al menos esto es lo que ha ocurrido en la Argentina.

Carpizo señala que la Constitución mexicana es de competencia rígida, puesto que no ha admitido la existencia de facultades concurrentes.<sup>130</sup> La observación es exacta; sin embargo, en dicha Constitución hay dos propuestas de ejercicio de atribuciones en forma cooperativa, que se insertan en una variable de federalismo que será analizada más adelante: el federalismo de cooperación mejora notablemente el modelo estrecho y bloqueante brindado por el clásico esquema de las potestades concurrentes. Jorge Carpizo y Jorge Madrazo hacen la siguiente división de competencias en el sistema mexicano: facultades explícitas, según sean atribuidas o prohibidas a la Federación o a los estados; facultades implícitas, que han tenido poco desarrollo; facultades concurrentes (y no concurrentes) a ser realizadas tanto por la Federación y los estados, pero sin superponerse; y facultades coexistentes (para nosotros cooperativas), que son aquellas que una parte de la facultad la ejerce la Federación y la otra los estados.<sup>131</sup>

En cambio, en la Argentina se encuentran enunciadas las potestades concurrentes, no en forma explícita sino por la necesaria inferencia de que los artículos 67.16 y 107 le otorgan, respectivamente, al gobierno federal y a las provincias, un campo competencial equivalente: promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importancia de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos.

<sup>130</sup> *Op. cit.* nota 128, p. 36.

<sup>131</sup> De ambos autores, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1981, p. 34.

También en Brasil están preceptuadas las atribuciones concurrentes, pero, en este caso, enunciadas en forma explícita. Sin embargo, el sistema brasileño marca definiciones importantes: en primer lugar la legislación federal concurrente será solamente para establecer normas generales, que podrán ser complementadas por la legislación de los estados (en este punto se advierte que la Constitución ha pensado a la legislación concurrente como si fuera de carácter cooperativo, confundiendo ambos términos); al no existir ley federal general, los estados ejercerán su potestad legislativa plena, para atender a las peculiaridades de cada materia; las leyes federales generales prevalecen sobre las estaduales particulares, en tanto estas las contradigan (artículo 24.1 a 4). Las materias sobre las cuales puede dictarse legislación concurrente son: derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico; presupuesto; juntas comerciales; costas en juicios; producción y consumo; floresta; caza, pesca; fauna; conservación de la naturaleza, protección del medio ambiente; protección del patrimonio histórico y artístico; responsabilidad por daño al medio ambiente, al consumidor y al patrimonio cultural; educación, cultura, enseñanza, deporte; enjuiciamiento de pequeñas causas; procedimientos judiciales; seguridad social; protección y defensa de la salud; asistencia jurídica y defensoría pública; protección a minusválidos; a la infancia y a la juventud; organización de las policías civiles (artículo 24.I a XVI).

En Venezuela no están regulados en forma explícita poderes concurrentes, aunque la doctrina sostiene que ellos se encuentran implícitos en el texto constitucional en materia de educación, obras públicas, sanidad y asistencia social, agricultura y ganadería.<sup>132</sup>

g) El federalismo cooperativo marca una avanzada de índole técnica en lo organizado, consistente en distribuir las potestades no en función de áreas temáticas, sino del ámbito de realización de las medidas de gobierno (concertación, planificación, decisión, implantación, ejecución y control). Los ejemplos más notables en esta materia se pueden observar en el federalismo alemán occidental y en la Constitución española de 1978. En Latinoamérica la avanzada orgánica en el tema la ha efectuado Brasil, en su nueva Constitución de 1988, advirtiéndose, sin embargo, algunos avances en México, y más tenuemente en Venezuela.

Brasil estipula que son de competencia común del Estado federal, de los estados, del distrito federal y de los municipios, una serie de materias, las cuales estarán sujetas a un régimen de cooperación entre dichas jurisdicciones, según los criterios que marque la ley, teniendo a la vista el equilibrio del desenvolvimiento y del bienestar nacional (artículo 23, párrafo único). Las materias que están sometidas a ese régimen son las referentes a: la guarda de la Constitución, de las leyes, de las instituciones

132 La Roche, Humberto, *op. cit.*, nota 56, pp. 368 y ss.

democráticas y del patrimonio público; al cuidado de la salud y la asistencia pública; la protección de los bienes de valor histórico o cultural; el mejoramiento del acervo a la cultura, a la educación y a la ciencia; la protección del medio ambiente, la floresta, la fauna y la flora; el fomento de producción agropecuaria y la organización del abastecimiento alimentario; el combate de la pobreza y el marginamiento; la fiscalización de la concesión de derechos de explotación de recursos hídrico y minerales; la implantación de una práctica de educación para la seguridad del tránsito (Brasil, artículo 23.I a XII).

En México está contemplado que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las bases establecidas en el artículo 123 constitucional, por las leyes federales y por las leyes estatales (artículo 116.V), y que la Federación con los estados podrán convenir la ejecución, por parte de estos últimos, de obras y de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario (artículo 116.VI). Para nosotros estas implican un virtual federalismo cooperativo que, en el caso de México, ha resultado ser pionero en nuestro continente y merecedor de seguimiento y ampliación, en el propio país y en los restantes federalismos.

En Venezuela el avance fue mucho más incipiente: está reglamentado que “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios, determinadas materias de competencia nacional, con el fin de promover la descentralización administrativa” (artículo 137); se trata de una alternativa de cooperación federativa por delegación del Congreso, pautado por el objetivo descentralizador señalado.

h) La ejecución federal por parte de las provincias es también una alternativa de cooperación en el federalismo, claro que en este caso de un cuño más tradicional. La antigua Constitución argentina señala que “los gobernadores de provincia son los agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la nación (artículo 110). Como se advierte, la cooperación no está dispuesta en el nivel normativo, sino en el cumplimiento de normas que han sido creadas por entero por el gobierno central. Si bien hemos defendido la tesis de que los gobernadores de provincia están habilitados en la Argentina para reglamentar las leyes federales que ellos tienen que cumplir (en virtud, precisamente, del citado artículo 110), nuestra posición no encuentra adhesiones en la práctica institucional de nuestro país.<sup>133</sup>

En Brasil la vigente Constitución de 1988 ha suprimido la previsión del texto de 1967, según el cual la Unión, los estados y los municipios podrían celebrar convenios para la ejecución de sus leyes (artículo 13.3). Ello re-

133 Véase nuestro *Derecho constitucional*, cit., nota 2, p. 744.

sulta lógico si tenemos en cuenta que la nueva Constitución, al incorporar el régimen de atribuciones concurrentes en cooperación, hace innecesaria la previsión de convenios ejecutivos, dado que las nuevas reglas los implican.

En México “los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales” (artículo 120), norma que contiene la misma inspiración que el artículo 110 de la Constitución argentina. Lo mismo ocurre en Venezuela, donde “es deber de los gobernadores cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo nacional” (artículo 23.I); además, los gobernadores son los agentes del Ejecutivo nacional de sus respectivas circunscripciones.