

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI

DOCTORADO EN DERECHO



**EL SENADO LOCAL EN BAJA CALIFORNIA COMO
REPRESENTANTE DE LOS MUNICIPIOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

RENE RIVAS SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DRA. MARÍA CANDELARIA PELAYO TORRES

Mexicali, Baja California, México

Diciembre de 2011

ÍNDICE

CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN

	Página
1.1. Planteamiento del problema.....	6
1.2 Preguntas de la Investigación.....	8
1.3 Hipótesis.....	8
1.4 Objetivos de la investigación.....	9
1.4.1Objetivo central.....	9
1.4.2 Objetivo específico.....	9
1.5 Delimitación del tema	10
1.6 Justificación de la investigación.....	10
1.7 Marco teórico.....	12
1.8 Metodología.....	14

CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES DEL SENADO Y BICAMERALISMO

2.1 Breve semblanza del bicameralismo.....	16
2.2 Antecedentes del Senado y Bicameralismo.....	18
2.2.1 Grecia.....	18
2.2.2 Roma.....	19
2.2.3 Edad Media.....	20
2.3 Estado moderno.....	22
2.3.1 División de poderes.....	27
2.3.2 Poder Ejecutivo.....	32
2.3.3 Poder Judicial.....	36
2.3.4 Poder Legislativo.....	39
2.4 Formas de Estado.....	41
2.5 Estado Unitario o Centralista.....	41
2.5.1 Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.....	41
2.5.2 Francia.....	43
2.6 El Estado autonómico	45
2.6.1 España.....	47

CAPÍTULO TERCERO.EL ESTADO FEDERAL Y EL BICAMERALISMO

	Página
3.1 El Estado Federal.....	52
3.2 Estados Unidos de América: sistema bicameral.....	53
3.2.1 El Senado en Estados Unidos.....	65
3.2.2 Representatividad del Senado en las Entidades Federativa.....	69
3.2.3 Bicameralismo en las Entidades Federativas de Los Estados Unidos De América.....	71
3.2.3.1 California.....	72
3.2.3.2 Texas.....	73
3.2.3.3 Louisiana.....	74
3.2.3.4 El Unicameralismo en el Estado de Nebraska, caso de excepción.....	75
3.3 Federalismo en Alemania.....	78
3.4 Federalismo en Suiza.....	82

CAPÍTULO CUARTO: EL BICAMERALISMO Y FEDERALISMO EN MÉXICO

4.1 México en el Siglo XIX, en torno al Poder Legislativo.....	89
4.2 Las Constituciones bicamerales en los Estados de la Federación Mexicana durante el Siglo XIX.....	92
4.2.1 Chiapas.....	92
4.2.2 Durango.....	92
4.2.3 Oaxaca.....	93
4.2.4 Veracruz.....	93
4.3 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	93
4.4 La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	95
4.5 El Federalismo en México vinculación con el bicameralismo.....	96
4.5.1 Centralismo económico.....	100
4.5.2 Centralismo político.....	106
4.5.3 Centralismo social.....	107
4.6 El Senado mexicano y los tratados.....	109
4.7 Excepciones a la distribución de las competencias.....	114
4.7.1 Facultades concurrentes.....	116
4.7.2 Facultades coincidentes.....	122
4.7.3 Facultades de atracción y concurrentes.....	123

CAPÍTULO QUINTO: EL MUNICIPIO

	Página
5.1 Prefacio.....	127
5.2 Concepto de Municipio.....	128
5.3 Breve referencia histórica sobre el Municipio.....	130
5.3.1 Grecia.....	130
5.3.2 Roma.....	131
5.3.3 Edad Media.....	133
5.3.4 España.....	133
5.3.5 México colonial.....	134
5.3.6 México independiente.....	134
5.4 Elementos fundamentales del Municipio.....	137
5.4.1 Territorio municipal.....	138
5.4.2 Población.....	139
5.4.3 Gobierno.....	140
5.4.3.1 Sistemas de Gobierno por comisión.....	140
5.4.3.2 Gobierno municipal sustentado en un sistema dual	141
5.4.3.3 Sistema gerente.....	141
5.4.3.4 Sistema unipersonal.....	142
5.4.3.5 El Self-Government.....	142
5.4.3.6 Relación de vecindad.....	143
5.5 Autonomía municipal.....	144
5.5.1 Autonomía política municipal en México.....	146
5.6 Gobierno municipal mexicano.....	150
5.7 La Función Jurisdiccional en el orden municipal.....	155
5.8 Competencia legislativa.....	157
5.9 Los Bandos municipales.....	159
5.10 Reglamentos municipales.....	160
5.1.1 Circular.....	163

CAPÍTULO SEXTO: EL SENADO LOCAL EN BAJA CALIFORNIA

	Página
6.1 La Entidad Federativa, su autonomía.....	165
6.2 Participación de las Entidades Federativas en la legislación Federal Común y en las reformas de la Constitución General. Segundo elemento característico del Estado local.....	
6.3 Obligaciones de los Estados de la Federación.....	167
6.4 Prohibiciones a las Entidades Federativas.....	168
6.5 Protección de la Federación a los Estados.....	169
6.6 Contenido de la Constitución de Baja California.....	170
6.7 El Senado como representante de los Municipios en el Congreso Local	171
6.8 Cambios constitucionales.....	175
6.9 Cambios legislativos ordinarios.....	184
	196
CONCLUSIONES.....	198
RECOMENDACIONES.....	201
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	202

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del Problema

El Municipio aparece en Roma como la estructura gubernamental de la comunidad. La institución existió en la época medieval europea y en la península Ibérica tuvo un papel trascendente en las comunidades, por ser un ente con grandes libertades, debido a su función de apoyo a los reyes cristianos en la reconquista realizada en contra del invasor musulmán.

En la Nueva España existió el Cabildo Colonial; en el México independiente del siglo XIX, el Municipio tuvo un carácter limitado en las constituciones federales de 1824 y 1857; sin embargo en las constituciones centralistas, así la del año 1836, es un estatuto en donde se organiza minuciosamente la comuna, al igual que las Bases Orgánicas de 1843, y en el Estatuto Provisional del Imperio de 1865, en la época de la intervención francesa.

En la Constitución de 1917, se enfatizó la importancia de esta estructura de gobierno, empero en gran parte de la centuria pasada, navegó en un ámbito de indiferencia y penuria. Se realizaron varias reformas en el artículo 115 de nuestra carta magna, siendo las de la reciente década las que han pretendido vigorizar a la comuna, pero a pesar de estos intentos jurídicos, el Municipio constituye en la estructura gubernamental el más débil respecto a los demás ámbitos del Estado Federal, siendo su rezago evidente.

Este trabajo propone un instrumento factible para vigorizar la institución municipal. Si en el ámbito federal la División de Poderes en su tarea de coordinación permite una factibilidad en su actuación en el círculo competencial de cada poder, lo mismo caracteriza a las entidades federativas que al dividir el poder igualmente en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, permitiría la adecuada acción bajo una perspectiva de coordinación activa entre estos tres poderes.

Sin embargo, el Municipio que constituye el tercer ámbito de gobierno, encontramos que solamente tiene un poder administrativo en el Ayuntamiento y un círculo de acción judicial, más en lo que

respecta a la tarea legislativa carece de esta actividad en lo que concierne a la creación de leyes y decretos, si bien tiene la facultad reglamentaria que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo.

Así es incuestionable, que el Municipio carece de competencia constitucional para realizar la tarea legislativa de leyes ordinarias y decretos, sin embargo, dadas las exigencias del gobierno municipal, que son de gran trascendencia social y económica para la localidad, se puede, ante este eslabón legislativo faltante, el proveer de un genuino representante institucional con la creación en Baja California de un Senado local. Este órgano velaría en todo lo concerniente a las cuestiones legislativas municipales dentro del cuerpo legislativo local, supliendo esta limitación estructural constitucional de falta de producción leyes y decretos, lo que de alguna manera restringe la importante tarea municipal, puesto que el unicameralismo actual no es proclive al apoyo de la actuación de la comuna en este campo, o al menos no otorga el énfasis que merece la tarea de la comunidad local. De tal manera que el planteamiento del problema en esta investigación es la de subsanar la limitación constitucional en el ámbito legislativo que el Municipio tiene, proveyendo con una Cámara de Senadores un genuino representante que ejerza la tarea legislativa en lo concerniente a cuestiones concernientes a la comuna.

El presente trabajo de investigación, cuya denominación es “La creación del Senado local en Baja California como representante de los Municipios”, propone esta institución, como un símil a la tarea que tienen los Senadores Federales en representar a su entidad en el Congreso de la Unión; instrumento que permite en el sistema federal que las entidades federativas protejan su autonomía política y jurídica para armonizar apropiadamente con los intereses federales.

Baja California tiene el desarrollo político, puesto que fue el Estado en que la hegemonía partidista del siglo pasado se quebrantó con la primera gubernatura de un partido de oposición y ha habido logros como la desaparecida credencial electoral estatal, que en su momento permitió una transparencia en el campo electoral no conocida en la pasada centuria, así la actitud democrática es un baluarte de apoyo y en lo económico la entidad ocupa una posición destacada, puesto que su ubicación geográfica privilegiada, le permite ser un enclave natural de la globalización, modalidad que impone las condiciones de la estructura social del siglo presente. Deduzco que innovar al crear el Senado local con

las condiciones antes apuntadas, la institución del Municipio tendría un beneficio trascendente que permite contribuir al desarrollo de este baluarte local.

1.2 Preguntas de la Investigación

Los interrogantes que cabe formular son:

¿Es la labor legislativa del bicameralismo local, en un sistema Federal, más efectivo que la del unicameralismo?

¿Es concebible que el bicameralismo estatal sea mas apropiado que el unicameralismo existente actualmente en los Estados mexicanos?

¿Está nuestra entidad Baja California, estructurada en lo social, cultural y político para implantar el bicameralismo en su Congreso?

¿Podría además aparte de la labor legislativa local, el Senado estatal pretendido, tener la representación del Municipio?

¿Beneficiaria al Municipio tener un representante en el Congreso local?

1.3 Hipótesis

Del estudio del federalismo y del bicameralismo legislativo local estadounidense, surge el planteamiento constitutivo de la hipótesis de la creación del Senado local en Baja California con la modalidad de representatividad de los Municipios, tanto para vigorizar el funcionamiento del Poder legislativo y la división de poderes, como fortalecer el ámbito legislativo de los Municipios por lo que:

En Baja California se requiere regular en lo constitucional, y las leyes ordinarias y reglamentarias todo lo concerniente a la creación del Senado local y su papel en la representatividad de los Municipios.

La materialización de esta propuesta requiere solo modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias en el Estado de Baja California, sin embargo se incluye un análisis del marco que

establece la Constitución nacional al respecto sobre el tema.

1.4 Objetivos de la Investigación

1.41 Objetivo Central

Analizar la factibilidad de crear el Senado local, como segundo cuerpo legislativo, resaltando el papel que tendría en Baja California como representante y factor de apoyo de los Municipios existentes en la entidad.

1.4.2 Objetivos Específicos

Analizar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las obligaciones positivas constitucionales para los Estados de la República y derivar la viabilidad constitucional para implantar el Senado local en la entidad.

Sustentar que la creación del Senado local sería un factor de apoyo y complemento para las tareas legislativas del Municipio permitiendo que esta institución sea más trascendente como elemento de gobierno.

Argumentar que el Senado local igualmente fortalece el Federalismo, puesto que vigoriza la autonomía estatal, debido a que la estructura funcional de un Congreso local bicameral permite que el proceso legislativo sea más reflexivo, acucioso y efectivo en la elaboración de leyes y decretos.

Analizar la posibilidad de que el Congreso local del Estado, tenga dos cámaras, que se implante el bicameralismo, mediante la creación de cámara de Senadores local que represente a los Municipios.

Destacar igualmente que en Baja California hay viabilidad y madurez política para la implantación del Senado local.

1.5 Delimitación del Tema

La presente investigación está delimitada al ámbito jurídico que se centra en considerar y analizar lo concerniente a la propuesta de creación de un Senado local en Baja California como representante de los Municipios, porque implica el ámbito del tema estudiado y analizado

Destacar igualmente que en Baja California hay viabilidad y madurez política para la implantación del Senado local, cuestión que consideramos en el planteamiento del problema determinado con antelación.

1.6 Justificación de la Investigación

Ante el imperioso cambio del escenario social, político y económico que requiere México, en donde se observa una frágil democracia institucional, carente de la idoneidad, por su debilidad para resolver las graves necesidades del contorno nacional, por lo es preciso, so pena de continuar en el marasmo tercermundista que nos ancla en cuestiones meramente políticas, que se circunscriben que se orientan a favorecer a los grupos que posee el poder político partidista, lo que produce la carencia de oportunidades y las profundas y vergonzosas desigualdades de nuestra sociedad, como la que desgraciadamente se vive, siempre en una eterna crisis, que impide la buena marcha del país, lo que incuestionablemente puede llegar a extremos de ingobernabilidad.

Evidentemente se pueden sugerir muchas propuestas en una reforma de Estado, pero en nuestro caso nos circunscribimos exclusivamente a plantear la creación de un Senado local en nuestra entidad como una innovación, que específicamente sería el de permitir que el Senado tendría la representación de los Municipios del Estado de Baja California.

Es pertinente expresar que el Senado federal en el Congreso de la Unión, es doctrinalmente el representante de las entidades estatales, y vela por los intereses de la autonomía de éstas en su círculo

de acción legislativa, pese a la incongruente figura reciente en México, de los Senadores de Representación Proporcional, institución que distorsiona al federalismo, pero en este trabajo debemos ser congruentes con las instituciones coherentes y sensatas y objetar aquellas que perturban y perjudican el funcionamiento apropiado a la estructura federal, de tal forma que debe considerarse la institución del Senado solamente como representantes en donde persista una verdadera igualdad de votos, omitiendo a la distorsionadora figura de los Senadores de Representación Proporcional en donde las entidades federativas pierden la igualdad en el Senado ante el Congreso de la Unión. Así en los Congresos locales para ser congruente con la idea del federalismo, debe siempre preservarse esta igualdad de representación que este caso serían los Municipios. Por otra parte, de ninguna manera contraviene a nuestra Carta Magna la figura del Senado local, que en su artículo 116, impone obligaciones positivas a los Estados, y de ninguna manera impide la creación de la figura del bicameralismo en el ámbito estatal.

El Senado local vendría a tener una gran semejanza con el papel que tiene la Cámara alta del Congreso de la Unión, puesto que en el plano local tendría la representación de los municipios en el caso de Baja California.

Se concibe que el Senado en Baja California, a la par que se ocuparía de la tarea de apoyo vital al Ayuntamiento en todo lo concerniente a las cuestiones legislativas de las leyes y decretos, igualmente permitiría el mejor funcionamiento del Poder Legislativo, ya que al tener dos cámaras, la de origen y la revisora, redundaría en que la actividad de crear leyes y decretos, sea una tarea más y mejor reconsiderada, analizada, reflexiva y madura, en donde trataría de evitar la precipitación, las pasiones y euforias políticas, fuente de crasos errores que tanto laceran a la población. Desde luego el bicameralismo se traduce en una normatividad más analizada para la regulación de nuestra sociedad estatal, en los múltiples campos de su aplicabilidad.

La creación del Senado local en nuestra entidad federativa, redundaría en que la división de poderes estaría funcionando en un nivel de equilibrio armónico de contrapesos, debido a que evita el eventual exceso de poder del cuerpo legislativo al dividirse en dos Cámaras, lo que es un factor que permite que funcione con mayor propiedad el Estado de Derecho.

En un Congreso integrado por una Cámara Senadores y una Cámara de Diputados, una de las cámaras puede constituirse como mediador, para atemperar las diferencias que pueden sobrevenir en el juego de los intereses políticos que pudiera restringir la actuación apropiada, esto se da, cuando existen graves diferencias del Ejecutivo y una de las Cámaras, como es el caso de los “gobiernos divididos” que se presentan en el escenario político como cuando el Ejecutivo local se confronta una Cámara que tiene una mayoría de un partido opositor.

Evidentemente que al ser los Senadores locales representantes de las cuestiones municipales, los Ayuntamientos tendrían la instrumentación para actuar, que redundaría en beneficio de la colectividad municipal, y de alguna manera tendría este nivel de gobierno un poder legislativo indirecto al igual que las Entidades Federativas en el ámbito federal.

1.7 Marco Teórico

El referente que analizaremos en forma somera, es la figura del Senado de la República en su carácter de representante de las Entidades Federativas, en este aspecto es analizado por numerosos constitucionalistas, la modalidad que aportamos es la de asociar esta representatividad como un símil, con la propuesta del Senado Local como titular representante en el ámbito legislativo, de las cuestiones que correspondan al Municipio.

El artículo 116 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Políticos Mexicanos, establece las obligaciones positivas en torno a las Entidades Federativas, no encontrando en este dispositivo ninguna prohibición para que los Estados puedan crear las dos cámaras en los Congresos Locales.

Es pertinente expresar que en México se estableció el bicameralismo en algunos Estados como Durango, Veracruz y Yucatán bajo la Constitución de 1824, los autores mexicanos Felipe Tena Ramírez (Tena Ramírez : 1985: 136) y Elisur Arteaga Nava (Arteaga Nava: 1999 : 599) lo mencionan, sin embargo en aquella época la institución federal no embonaba en la realidad mexicana que históricamente tenía un fuerte raigambre centralista, el federalismo se reducía a una posición política, es de mencionarse

que aun en la actualidad el federalismo es de una institución de bajo relieve, pese al empeño retórico de considerarlo como un instrumento real y vigente en el país.

En torno al Senado en las legislaturas locales, debemos expresar que el jurista estadounidense James Bryce, precisa: *“Los únicos estados que han intentado no tener más que una sola Cámara fueron Pensylvania, Georgia y Vermont, pero renunciaron a ello; el primero, después de una experiencia de cuatro años; el segundo, después de doce y el tercero, al cabo de cincuenta”* (Bryce James : 1937 : 102).

Actualmente todos los Estados de la Unión tienen cámara alta excepto el Estado de Nebraska.

El autor Carlos Quintana Roldán, en su trabajo de “ Derecho Municipal, ” enfatiza en la autonomía reglamentaria del Municipio, empero es pertinente considerar que el carácter de gobierno municipal no le permite el crear las disposiciones legislativas que pudiesen fructificar en la forma oportuna y necesaria para una actuación eficaz y plena y de hecho la autonomía reglamentaria está circunscrita a las conveniencias de la Cámara de Diputados, que en sus perspectivas de intereses el Municipio pudiese tener una escasa importancia, la experiencia nos permite expresar que el Municipio tiene un enfermizo rezago en lo legislativo, pese a la retórica oficial su destino ha sido restringido.

El vincular el Municipio con el Senado local en Baja California, parte de la concepción de que la Comuna ha sido otra institución débil en el ámbito mexicano, pese a su carácter innato de ser la célula estructural de la comunidad, concebimos que para vigorizarla , jurídicamente se puede crear la simbiosis de unir el Senado local con los Municipios, puesto que al carecer estos de funciones legislativas de crear leyes y decretos por mandato Constitucional del artículo 115, el Senado apoyaría en estas tareas sustanciales que en una perspectiva constructiva sería de gran auxilio a la comuna.

El modelo que pretendemos es exclusivamente para fines locales, Nuestra Constitución Central en el artículo 116 no lo prohíbe; y tomamos al Derecho comparado como una referencia orientadora en este trabajo, y tiene, de alguna manera, relación con la división de poderes de Locke y Montesquieu, tema igualmente tratado en forma copiosa por distintos autores, sin embargo el Senado local, hasta donde conocemos, es un trabajo poco explorado en el campo mexicano, de tal manera que el Derecho

Comparado de países como los Estados Unidos, Alemania, Suiza, etc., nos darán referencias de sus congresos locales que permitirán dar una mejor perspectiva el trabajo, que se pretende realizar que no quiere de ninguna forma ser un entelegalia jurídica, puesto que estamos convencidos de que sería un factor útil para la Entidad su implementación como representante del Municipio.

El establecer el bicameralismo local en nuestra entidad con la modalidad de una cámara representante de los Municipios, permitiría que estos tengan un papel más significativo en sus tareas locales, al contar con un hacedor de leyes y decretos que provea al Ayuntamiento la normatividad necesaria, viable que permitan el desarrollo propio de los Municipios

Es pertinente decir, que el unicameralismo por su esencia, puede generar situaciones problemáticas, que por su propia estructura no tiene la factibilidad de resolverlas, así el caso de confrontarse con el Ejecutivo local, lo cual provoca problemas, en ocasiones insalvables que impiden o limitan la actuación de un gobierno estatal.

1.8 Metodología

Análisis y síntesis bibliográfica, acerca de las publicaciones versadas en la materia de la temática considerada en esta investigación.

Métodos analítico y sistemático y comparativo de legislaciones y doctrinas en el ámbito nacional e internacional en torno a lo que se estudia en este trabajo.

En la primera etapa de esta investigación, se refiere a la busca de acopio de material bibliográfico, hemerográfico y de los medios electrónicos entre otros.

En la segunda etapa, se diseña el plan de trabajo, que integró el planteamiento del problema, los objetivos de la investigación, la justificación del tema, la metodología de trabajo, índice preliminar, registro de las fuentes de consulta y el cronograma.

En la tercera etapa, se analizará la información recabada teniendo como guía, los objetivos de la investigación y las hipótesis planteadas. Se presentarán los diferentes argumentos de apoyo en la creación de las reformas constitucionales y legales en materia de la creación del Senado local como representante del Municipio en la entidad.

Una cuarta etapa será el análisis normativo y la elaboración de de esquemas comparativos de la legislación existente y las nuevas propuesta de reformas legales que pretende regule eficazmente el Senado local como representante del Municipio.

Después de haber analizado y culminado la investigación, se formularan las conclusiones, recomendación y propuestas en su caso.

CAPÍTULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DEL SENADO Y BICAMERALISMO

2.1 Breve Semblanza del Bicameralismo

Antes de considerar el Bicameralismo en los distintos regímenes del pasado y del presente, señalaremos que corresponde al cuerpo legislativo que requiere de dos cámaras en contraposición del unicamarismo, sistema que se utiliza en muchos países fundamentalmente centralistas y en algunos altamente democráticos como los Escandinavos.

El Bicameralismo es relevante porque ha sido utilizado generalmente en los gobiernos de tipo federal, como México, en donde la cámara alta, que algunos países denominan Senado, este representa a las entidades federativas, que en otros países se denominan Landers, Cantones, Provincias, etc. Esta cámara alta, tiene la representatividad de los denominados estados, lo que permite con su actuación gubernamental legislativa, que se vea garantizado así la representatividad de las entidades en las cuestiones trascendentes nacionales y además permite resguardar el funcionamiento de la autonomía de las entidades federativas que es un eje de existencia del federalismo

El Bicameralismo igualmente en los gobiernos centralistas se ha empleado, y de alguna manera entraña la representatividad de regiones, comunidades, provincias de países como Francia, Italia, España, etc. De tal forma que implica una institución que refleja una descentralización geográfica, empero, los países expresados no tienen un federalismo formal, pero entrañan matices que el federalismo posee.

El Bicameralismo tiene las siguientes ventajas:

PRIMERA.- El Bicameralismo tiene la ventaja, que en el procedimiento legislativo la segunda cámara efectuará sobre el proyecto en cuestión, una reconsideración, un análisis reflexivo, una ponderación más razonada que indiscutiblemente redundaría en una legislación más idónea para la colectividad.

SEGUNDA.- El Bicameralismo, además, ofrece que en el caso de que las cámaras tenga diferencia con el ejecutivo por distintas razones, la que esté al margen de esa discrepancia, tiene una actitud más imparcial y objetiva, que le permite ser un idóneo intermediario, mediador para tratar de solucionar los problemas que enfrentan las partes en conflicto.

TERCERA.- Al dividir el cuerpo legislativo en dos cámaras, el bicameralismo evita por la pluralidad de sus miembros, un eventual excesivo poder que confronta el unicameralismo, que pudiese quebrantar la estructura que pretende la división de poderes, porque daría excesiva fuerza al Poder Legislativo, que en el sistema parlamentario es adecuado, mas en un sistema presidencial en donde el ejecutivo no debe estar supeditado al legislativo es viable el bicameralismo que permite mantener la mecánica de la división de poderes.

Es importante decir, que el sistema unicameral, tiene la ventaja de que los actos legislativos, sean normalmente más rápidos, mas fluidos, empero, carece de las dos instancias que tiene el bicameralismo en su estructuración, lo que permite la representatividad de las entidades federativas, cometido que se realiza por el Senado, en nuestro país se concibió suprimir el Senado en la Constitución de 1857 y el año de 1874 fue nuevamente reinstaurado, por la necesidad de representatividad de la entidades federativas del país que se observó en ese periodo.

Es menester agregar que el bicameralismo puede ser de diferentes tipos, según el carácter de la segunda cámara

- A) La Cámara Aristocrática, en Europa fiel a la tradición se conservó la tradición aristócrata. Gran Bretaña tiene la Cámara de los Lores en donde los curules se obtienen por los títulos nobiliarios y la Corona se les otorga por esa condición. Los Estados de Noruega y Suecia, solían tener este carácter, mas fue suprimido para estar en concierto con los tiempos modernos;
- B) Las Cámaras del sistema federal, la segunda cámara viene a ser un elemento estructural de esta institución, donde los representantes federales de las entidades descentralizadas que componen al Estado la integran y garantizan el orden total, con una participación paritaria, dé

acuerdo con los Estados Unidos, mas no con la estructura constitucional de Alemania y visiblemente deformada como en México, donde se introdujo el “hibrido político” de los Senadores de Representación Proporcional que posteriormente comentaremos;

- C) Cámaras balanceadoras, equilibradoras: que se fundan con el argumento muy importante que una sola cámara llega a concentrar demasiado poder si se le otorga demasiadas funciones y puede generar abusos y excesos, y para atemperarla es menester crear otra cámara;
- D) Cámaras de tipo económico: que florecieron en la época fascista italiana como representantes corporativos tales como los sindicatos, profesiones, y grupo de empresarios. Obviamente, que este grupo no entraría en el campo de la estructura democrática, y se observa simplemente como un sistema estructurado para el control del poder.

2.2 Antecedentes del Senado y el Bicameralismo

2.2.1 Grecia

Grecia como la creadora de la cultura Occidental, es menester mencionarla en torno a la figura del Senado, la cual encontramos una Institución semejante en la *Ecclesia* y en la *Bule*.

Aristóteles, considerando el Estado-Ciudad que se configuró en Grecia, distinguió la Asamblea Deliberante, el Grupo de Magistrados y el Cuerpo Judicial, como una división de trabajo que viene a ser un antecedente de la división de poderes, institución descrita como equilibrio de los mismos, primero por John Locke en su “Ensayo sobre el Gobierno Civil” y complementada por Montesquieu en su famosa obra “El Espíritu de las Leyes” (Tena Ramírez; 1985:215).

En lo que respecta a la Asamblea de Deliberantes (*Ecclesia*) llegaba a congregarse en Atenas, a 40,000 ciudadanos, una vez por semana. Ahí se votaban las leyes, se elegían los Magistrados, y se resolvían las cuestiones de política exterior. En realidad, difícilmente concurría la quinta parte de los ciudadanos que componían la *Ecclesia*.

Como Institución semejante al Senado moderno, estaba la *Bule*, la que se integraba por 500 *buluetas* elegidos por sorteo. Esta institución era la última instancia en torno a las leyes votadas por la *Ecclesia*, las cuales las corregía o rechazaba realizando otras actividades igualmente (N.E. Británica; 1994:29:231).

2.2.2 Roma

Herederos de la cultura Griega, el Imperio Romano, confeccionó un orden jurídico capaz de estructurar disposiciones atinentes para gobernar el vasto imperio conquistado por las huestes romanas.

En forma sintética José Ignacio Morales determina que el Senado: “formado en un principio de 100 patricios, llegó después a 300 y hasta 500. Sus facultades eran: 1º Opinar en los negocios de administración; 2º opinar acerca de las declaraciones de paz o de guerra; 3º opinar acerca de los proyectos de ley que se sometían a la deliberación del pueblo; 4º autorizar, con su aprobación, las decisiones de los comicios por curias o centurias” (Morales, José Ignacio; 1995: 76).

En torno a la institución analizada, el Senado, Roma lo estructuró a través del tiempo en diferente forma, así en el período primitivo los Senadores son los “*Patres*”, que son los ancianos que eligen al Rey aceptado por las Curias. Los Senadores constituían la antigua aristocracia.

Teóricamente, el Senado era una asamblea consultiva que expresaba su opinión (*Senatus consultum*), pero en realidad, la República se erigía por el Senado que fijaba la fecha de las elecciones; arbitraba los conflictos entre los Magistrados; nombraba a los gobernadores de provincia, los procónsules y los pro-pretores; atribuía facultades extraordinarias a los dictadores; discutía y establecía el presupuesto y las principales cuestiones fiscales; controlaba la política exterior, igualmente supervisaba la organización religiosa. Las decisiones del Senado se tomaban por mayoría de votos.

Octavio en el año 27 a.c. recibe el título de Augusto; al principio, Augusto quiso compartir con el Senado el gobierno de la *res pública*, para vigorizar las instituciones tradicionales que estaban degradadas

como consecuencia de los conflictos internos; sin embargo, poco a poco se fue tornando en un poder monárquico absoluto.

El Senado continúa siendo una Asamblea administrativa con competencia en Roma y en Italia, pero en el imperio, perdió sus privilegios y prerrogativas políticas. El control del tesoro público se volvió irrisorio debido a que las rentas del Estado ya no se vierten en el tesoro público, sino en el peculio particular del Emperador.

“Importante es determinar que la facultad de la sucesión imperial que pertenecía al Senado, al eclipsarse el poder de éstos en el Imperio poco a poco y pasó a un nivel decorativo” (Petit; 1998:31).

“En el Senado, sobre todo, encontramos el baluarte de las tradiciones romanas. Y no debemos subestimar el valor que en la vida política y social de una comunidad pueden tener fuertes vínculos en el pasado. Como dice Wieacker, el hecho de rodearse de imágenes y valores pretéritos, no debilita, antes fortalece, la vitalidad de las fuerzas subconscientes, permite ahorrar las energías derrochadas en búsquedas y errores propios e impide que la imaginación y la teoría alejen nuestras facultades de la circunstante realidad cotidiana” (Floris, Guillermo; 2003: 29).

2.2.3 Edad Media

En el periodo de la Edad Media, encontramos el sistema feudal, que comprendía múltiples divisiones territoriales a lo largo de Europa gobernadas por el señor feudal, los más prominentes se convirtieron en reyes posteriormente. Igualmente la Iglesia sentó sus reales en dicho periodo, adquiriendo una vigorosa fuerza material en el entorno del Medievo. Como una reminiscencia del antiguo Imperio Romano, aparece fugazmente el llamado Sacro Imperio Germánico Romano, que brevemente tuvo un papel protagónico.

En este periodo de mil años, que comprende la Edad Media, se escenificó una lucha por tener la hegemonía plena del poder. Existiendo distintos episodios en donde inicialmente los señores feudales tenían una gran fuerza, mas debido a que las invasiones de pueblos orientales empezaron a menguar a

fin del milenio, su poder empezó a desvanecerse, quedando los reyes en su lugar, los que sostuvieron una fiera contienda con la alta jerarquía de la Iglesia Católica, que pretendía además del poder espiritual tener la titularidad, del dominio político y económico. Hacia el siglo XV, los distintos factores reales que privaban, como el surgimiento del protestantismo, los nuevos descubrimientos geográficos entre otros, hicieron que finalmente los reyes adquirieran la hegemonía del poder político y económico en sus entornos, empezando un nuevo periodo histórico con el absolutismo de los monarcas que ostentaban el poder soberano en forma exclusiva

En este ámbito histórico, empieza aparecer cambios institucionales en la llamada alta Edad Media hacia el siglo XI, y siglos posteriores, así surge la fuerza de realeza basada en la idea nacional, particularmente en los reinos de Inglaterra, Francia y de los monarcas cristianos de la península ibérica (Aragón, Castilla, Navarra y Portugal).

El largo conflicto de la guerra de cien años entre Inglaterra y Francia, vigorizó la fuerza real de los reinos de ambos países. Igualmente, la guerra de la reconquista de los reyes católicos en contra de las fuerzas Musulmanas que aun ocupan la península, aumento el poder a los reyes de la península Ibérica como fuerza hegemónica.

En este entorno, en las ciudades libres fue desarrollándose ciertas limitaciones al poder primeramente al señor feudal, que reconocían ciertos derechos al ciudadano en su comunidad, sobre todo en la península ibérica, limitaban a la autoridad del señor feudal. Y, después al rey y los otros poderes que privaban en esta etapa, de tal forma que el incremento político y económico que se desarrollo al final del Medievo en las poblaciones, permitió que se respetaran los compromisos, que las fuerzas vivas gobernantes tenían con las poblaciones, empezando a desarrollarse las teorías jurídicas, políticas y filosóficas como el Derecho Natural, Derecho Divino y el Derecho de Gente.

“Surgen en España las Cortes Catalanas que han sido consideradas como el verdadero origen del parlamento medieval, teniendo como antecedente la denominada Paz y Tregua y “La Corte Condal”. Algunos antecedentes históricos señalan a la “Legislación Foral Española” como precursora sobre “la Carta Magna” inglesa de 1215. En 1188, el Fuero del León limitó las atribuciones el rey por las Cortes

constituidas por el alto clero, los nobles y los representantes de las ciudades, además dispuso la administración justicia, de propiedad inviolabilidad de domicilio” (Anido, Manuel; 2006:02).

Hacia el siglo XIII, la forma parlamentaria se extendió en Europa, denominándose Cortes en España, Dieta en Alemania, Parlamento en Francia e Inglaterra.

A fines de este período, el reino paulatinamente fue otorgando aún mas concesiones garantías y privilegios en virtud de la necesidad económica real, por lo que los grupos colectivos como el Parlamento, Dieta o Cortes apoyaban al reinado y con sus decisiones atemperaban la crisis de las arcas reales, debido a las múltiples necesidades en erogaciones que tenía el ejercicio del monarca.

2.3 Estado Moderno

“El Estado constituye la más completa y compleja agrupación humana que el hombre ha construido a través de la historia, es la última fase de las formas organizativas que el espíritu gregario ha concebido. Empezando por la horda, el clan, la tribu, la confederación de tribus, las organizaciones antiguas (Egipto, Persia, Fenicia, etc.), la polis griega, la civitas romana, el régimen medieval regnum, en todas ellas no existió el grado elevado de organización de la autoridad pública que se conoce como la institucionalización del poder público” (Borja; 1998:383).

El Estado Moderno surge con el concepto de Soberanía de poder absoluto que acuñó Juan Bodino, *“El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que le es común, con potestad soberana (summa potestas)” (Tena Ramírez; 1985:5).*

Bodino, teórico francés al servicio de los victoriosos reyes, que al considerar la derrota feudal, además de otros factores históricos como la guerra de cien años, la reconquista en España al expulsar a los musulmanes (1492), la reforma protestante con la consecuente declinación hegemónica del Clero Católico y el descubrimiento de América que constituyen los factores dialecticos que permitieron la autoridad absoluta de los monarcas en Europa. Iniciándose el absolutismo, ampliado por las ideas de Tomas Hobbes, donde el rey encarnaba el derecho divino de gobernar, puesto que mencionaba que el

monarca solo debe su misión al creador y las leyes de la divinidad, dando inicio así, a una etapa que se caracteriza porque el soberano representaba y encarnaba todo el poder interno de su reinado, y así la expresión de Luis XIV de “*El Estado soy yo*”, caracterizó en forma elocuente el poder ilimitado, indivisible, independiente y exclusivo de los reyes europeos de ese periodo.

El absolutismo creó un mundo de privilegios que era compartido con el Monarca, por la Nobleza y el alto clero, que gozaban de todas las prebendas, beneficios de esta estructura hegemónica, dejando a gran parte del pueblo en una calidad infrahumana en la escala social que imperaba en el Estado Moderno renacentista.

En contra de esta estructura social de profunda desigualdad surge un grupo de ciudadanos llamados burgueses, que estaba constituido por los comerciantes, los intelectuales, los hombres de profesiones y oficios independientes, los que con la circunstancia de la bonanza renacentista en que vivía Europa, adquirieron y acumularon riqueza, fuerza y profunda influencia en la sociedad, este grupo empezó a perfilarse como una clase social con un profundo anhelo de igualdad con las clases encumbradas como la nobleza y el alto clero que detentaban la riqueza y el poder y apuntalaban financieramente al monarca.

Para apoyar ideológicamente a la burguesía surge un movimiento intelectual que se plasma en el trabajo de los enciclopedistas, los que publicaron la famosísima obra denominada *Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, fue la publicación francesa que en el año de 1751 Denis Diderot, Jean Lerond y D’Alembert, que con la valiosísima colaboración de Rousseau, Voltaire, Montesquieu, Condillac, De Jancourt, Helvetius, D’Holbach, Morelet, Ivón, Daubenton, Marmontel, Quesnay, Turgot, entre otros destacados filósofos, literatos, científicos y demás excepcionales hombres de su tiempo, considerando en estos aportes que se fundaban en las bases ideológicas de los autores alemanes Kant y Ficht.

La Enciclopedia tuvo como inspiración la racionalidad e independencia que se oponía a la tradición, la religión, la autoridad y el status oficial. El espíritu enciclopedista refleja la absoluta confianza en el individuo para descubrir la verdad, el pensamiento humano no debe estar restringido, considerando

el individualismo y el liberalismo económico como factores determinantes para iluminar el sendero del progreso y la igualdad.

La Revolución Francesa rompe esta estructura absolutista y traslada la soberanía al pueblo, este movimiento armado deriva de las ideas que apuntaron los Enciclopedistas que expresamos con anterioridad, siendo la revolución el resultado de la lucha que la burguesía realizó en esta etapa de la historia moderna.

El mundo europeo de este periodo considera la igualdad y las libertades del hombre como eje generador de esa estructura política. Así el Individualismo, con su característica autonomía de la voluntad y el Liberalismo orientado al libre comercio; se reflejan en el ámbito constitucional burgués en donde priva además el dogma de que toda Constitución debe contener los Derechos del Hombre y la División de Poderes. Así, la estructura de las constituciones, se sustentan en dos principios capitales: la libertad del individuo es ilimitada por regla general; consecuentemente, la libertad del Estado para restringirlas es limitada en base a que él mismo se circunscribe y se delimita en un sistema de competencias creando así el Estado de Derecho, donde emana el principio de legalidad en sus diferentes matices que la realidad impone.

Esta postura se inicia en los Estados Unidos de América, en su Constitución del año de 1787 y posteriores enmiendas, en donde se establecen la división de poderes y los llamados Bill of Rights o Derechos Humanos, que se han ampliado con el paso del tiempo. La Constitución francesa también constituye un antecedente en cuanto a su contenido. Ambas pasan a ser modelos del constitucionalismo del siglo XIX y en menor grado, a lo largo del siglo pasado.

Surge así el Estado Constitucional, con los elementos constitutivos de territorio, población, gobierno y soberanía. Con una ideología Liberal Individualista, con el imperativo requerimiento de que debe existir democracia y consideramos también un adecuado desarrollo económico y cultural para que pueda operar convenientemente el Estado constitucional, numerosos países formalmente se han estructurado con estas bases, sin embargo, no todos han logrado encontrar el grado de desarrollo esperado bajo esta estructura.

México, al poco tiempo de su independencia, promulgó la Constitución de 1824, con la estructura de la división de poderes y una pretendida estructura federal, republicana, misma que naufragó estrepitosamente en los vaivenes de la historia. Tuvimos otras dos Constituciones centralistas de corte conservador (1836 y 1843, respectivamente). Posteriormente, en el año de 185, se creó la Constitución liberal e Individualista tipo burgués por excelencia. A pesar de que formalmente era apropiada, nunca embonó con la realidad política social mexicana, debido a que le corresponde el periodo del imperio de Maximiliano que no estuvo vigente y la dictadura centralista del General Porfirio Díaz.

En la actualidad el Estado mexicano tiene una Constitución (1917) que contiene puntos socialistas y liberales individualistas. Teniendo el honor de ser la primera Carta Magna que determina los llamados Derechos de la Segunda Generación, que pertenecen al individuo como miembro activo del proceso de la producción, siendo de carácter asistencial como el derecho del trabajo con todas las determinaciones a favor del obrero dirigidas a tutelar los intereses económicos del desamparado.

Pero es importante determinar que el Estado Moderno se ha concebido con otros criterios, uno de ellos es el que no considera la participación del pueblo en las decisiones del Estado, que es la base del régimen democrático constitucional, someramente señalado con antelación, sino que la toma de determinaciones por el Estado se realiza al margen de la opinión de la sociedad, son los llamados genéricamente gobiernos autocráticos (Estado totalitario, oligarquía y dictaduras), se gobierna en estas entidades con una estructura vertical al margen del pueblo en cuanto a la toma de las decisiones.

“En estos regímenes, los Derechos del Hombre tienen una escasa o nula importancia pues están sometidos a los intereses de la cúpula que ostenta el poder. Así lo expresado por la proclama de Mussolini "Nada contra el Estado, nada fuera del Estado, todo dentro del Estado", que expresa en forma clara el totalitarismo Fascista, que en igual forma existía en el Nacional Socialismo de Adolf Hitler y la Falange de España bajo la dictadura de Franco, que encarnaban un poder envolvente que no tiene limitaciones de ninguna especie y que controla al individuo en forma absoluta, caracterizándose por un poder monocrático que impone una sola corriente ideológica excluyendo todo pluralismo y sin ninguna posibilidad de dialogo. Tiene el servicio del poder totalitario la presencia a su servicio eficientes aparatos

policiales que vigilan todo lo que ocurre en el Estado, cuenta igualmente con un servicio de propaganda excesiva que habla de las bondades del régimen totalitario.”(Borja; 1998: 384)

En otra dimensión estaba la posición Marxista del Estado, esta es la expresión de una clase que detenta el poder teniendo el control de la sociedad. Los órganos del Estado ejercen su competencia en función de asegurar la permanencia y privilegios de esa clase trabajadora, sin embargo, esto poco a poco se desvirtuó, quedando en la realidad el poder ilimitado en la clase gobernante. Esta ideología estimaba al Estado como instrumento para arribar al Comunismo, pues era tan solo transitorio como medio.

En el pasado siglo se presentó una contienda ideológica política que llegó a derivar en conflictos militares muy agudos entre la posición Liberal Individualista y el Marxismo, denominada la Guerra Fría. Tuvo momentos de intenso dramatismo por la incertidumbre que privó en el destino de la humanidad. Este capítulo de la historia se cerró con la desmembración de Unión Soviética, el baluarte de la posición Marxista, lo propio ocurrió con el Nacional Socialismo, el Fascismo, el Falangismo y el Apartheid sudafricano.

“En la actualidad aún quedan países de régimen comunista como entre otros, Cuba, Corea del Norte y China, nación que en los últimos tiempos se ha inclinado sustancialmente a la ideología capitalista. Pero predomina en el escenario mundial el Estado Neoliberal Individualista esencialmente burgués como el modelo más considerado para vincularse a la globalización, ¿pero acaso esto permitiría un eficiente Estado de Derecho? en que se garantizaría la generalidad, igualdad y certeza de la ley; con división de poderes, con límites a la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad administrativa, que garantice y proteja los Derechos Humanos y que permita la democracia tridimensional (político, social y económico). Se debe expresar que este requiere como premisa de existencia, un grado avanzado de democracia y una economía desarrollada, en donde predomine la clase media. De otra manera, es realmente utópico el llegar a hacer factible en la realidad el Estado Constitucional que permita el Estado de Derecho, puesto que pocos países han arribado al estadio que permita operar debidamente el Estado Constitucional Individualista Liberal (Borja; 1998:378).

El caso mexicano es el ejemplo de país que ha deambulado por casi dos siglos en una mera

pretensión de estructurar un Estado Constitucional de Derecho que consolide sus instituciones en un nivel en que se alcance el bienestar con el Estado de Derecho, pero desafortunadamente esto no ha sido factible, los intereses mezquinos y las actitudes autoritarias copulares han prevalecido a lo largo de nuestra historia, sin logros duraderos que puedan permitir emerger a un mundo mas esperanzador con instituciones sólidas y efectivas bajo una normatividad establecida sobre el conflicto de intereses

2.3.1 División de Poderes

Al tocar brevemente al Estado Moderno, enfatizamos que la parte material de las constituciones comprendía básicamente la división de poderes y los Derechos Humanos, por la temática de nuestro trabajo enfatizaremos la división de poderes por relacionarse íntimamente con el Bicameralismo y el Senado en muchos aspectos, haciendo la pertinente aclaración que la parte Dogmática que concierne a los Derechos Humanos es un tema de singular importancia pero no se tratara en este trabajo por la naturaleza de investigación que se elabora.

La división de poderes esta plasmada en el artículo 49 de nuestra Carta Magna que precisa que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución del Estado de Baja California en su artículo 11, párrafo segundo determina que el gobierno de la entidad se divide, para su ejercicio, en tres poderes, acatando así la obligación positiva que el artículo 116 de la Carta Magna Federal impone a los Estados de la Republica Mexicana.

De tal manera que la división de poderes es en nuestro país, al igual que todos los Estados modernos, constituye una piedra angular del orden constitucional. La división de poderes no es meramente un principio doctrinario, abstracto, sino que se ha proyectado en el devenir histórico del Estado moderno en forma evolutiva.

En la antigüedad, pensadores como Aristóteles, consideraron la División de Poderes, precisó dicha división con base al trabajo. Así, se estimo la Asamblea Deliberante, el Grupo de Magistrados y el

Cuerpo Judicial, como órganos diferenciados con un cometido distinto y se concibió esta división para efectos laborales, debido que era inadecuado el que un órgano realizara toda la actividad gubernamental. Otro autor de la antigüedad, Polibio, estimó la Forma Mixta de Gobierno, igualmente a idea era dividir en razón del trabajo. El francés Jean Bodine apreciando la realidad histórica que le tocó vivir, consideró la división pero exclusivamente también en el aspecto laboral. Todos estos doctrinarios conciben, como podemos observar, la división de poderes como una premisa de funcionamiento del gobierno. Enfatizándola como una división de la actividad, para realizarla con mayor eficacia y propiedad.

Con el paso del tiempo, al iniciarse el Estado moderno, surge en la teoría un elemento novedoso en torno a la División de Poderes. No solo se consideraba exclusivamente la necesidad de la especialidad laboral del trabajo gubernamental. Se introdujo un nuevo factor que va a delinear a la división de poderes como base equilibradora entre los tres poderes, con el fin de limitarlos para impedir los abusos, de ahí que la División de Poderes viene a ser la restricción limitante interna que tiene el poder público.

Fue el inglés John Locke quien formuló por primera vez, las bases de la teoría moderna de la División de Poderes. Según Locke la fragilidad humana conlleva a la tentación de abusar del poder. En tal virtud, si las mismas personas que tiene el poder de hacer las leyes tuvieran también la aptitud de ejecutarlas, podrían dispensarse de obedecer las mismas y acomodar la normatividad a su propio interés, por lo tanto se opondría su posición al resto de la comunidad. John Locke dedujo todas estas consideraciones de la historia de Inglaterra y consideró que, para frenar el absolutismo de los gobiernos, era menester la división de poderes. Este autor dividió los poderes en el Legislativo, Ejecutivo, y agrega un tercero que es el federativo, el cual realiza los asuntos externos del país y la seguridad, los dos primeros pertenecer al monarca y el legislativo es competencia compartida del Parlamento y el Rey.

Es de notar que omite el Poder Judicial, probablemente porque el mismo de hecho carece de fuerza material, contrario a la fuerza que caracteriza al Poder Ejecutivo y la fuerza indirecta que posee el Parlamento a través de las leyes.

Posteriormente Montesquieu, considerando la realidad inglesa, complementa la división de poderes, distinguiendo tres clases de funciones, todas ellas encaminadas “para que no pueda abusarse

del poder es preciso que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”, señalando el Poder Ejecutivo, Legislativo y agregando la función Jurisdiccional, desconsiderando la función federativa que John Locke había enunciado. El autor francés determinó *“En cada Estado hay tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”* (Montesquieu; 1995: 104).

La división de poderes produjo un efecto seductor en los pensadores y teóricos en el Estado moderno. La misma es un elemento de existencia en el constitucionalismo decimonónico.

Debemos considerar el valor de la idea de Montesquieu que dedujo de la práctica inglesa y de las ideas de Locke, una institución que permite el equilibrio de los poderes al gobernar. Empero, las instituciones inglesas siguen evolucionando, de acuerdo con las exigencias históricas sociales que imprimen nuevos cambios de factores reales traducidos en una normatividad jurídica que responda a los cambios, al no tener una Constitución escrita, se forman en el constante devenir las reglas que la tradición impone lo que configura su Carta Magna. La doctrina de Montesquieu considera su doctrina como algo estructural y básico no modificable permanente, no cambiante, por lo que en las constituciones rígidas y escritas esta doctrina baja el criterio de dicho autor no procede la flexibilidad de adaptación.

Se puede expresar en este caso como el maestro Jorge Carpizo señala *“El mérito de una teoría no estriba -únicamente- en su perpetuidad o en su elasticidad, sino en su dinámica, en las repercusiones que obtiene, en los elogios y en las críticas de lo original que conservan los nuevos pensamientos suscitados por ella, y en algunos casos en la oposición que encuentra. El pensamiento Montesquieuano, en su esencia, aun perdura: que se asegure la libertad”* (Carpizo; 1998: 186).

La Constitución francesa posrevolucionaria y la Constitución norteamericana de 1787 consideraron la doctrina de Montesquieu y las demás constituciones del siglo XIX y XX incorporan esta idea.

Sin embargo, no podemos tomar la división de poderes como una separación rígida y excluyente, no podemos deducir también una absoluta independencia de los tres órganos, en tal virtud los autores desde el siglo XIX denotan una inclinación a atenuar la separación de los mismo, sea como una coordinación entre sí o como complemento necesario, pero no con la rigidez como es concebida en la posición original de Montesquieu.

Por otra parte, no podemos dejar de considerar los problemas políticos y técnicos tan complejos, que rebasan ampliamente la posición doctrinaria de la división de poderes, pues los tiempos actuales exigen flexibilidad en las instituciones para adaptarse a los requerimientos de la dinámica que priva en el mundo moderno.

No es posible concebir la división de poderes en forma rígida e inflexible, sin embargo, continúa siendo de gran utilidad en su función de coordinación de poderes. Debido a que se requiere un balance que evita la sobreactuación de un poder sobre los demás, esto encierra la esencia de esta institución, solamente es factible, cabe remarcar, cuando existe un contexto democrático.

Así, observando lo apuntado con antelación se deduce que la división de poderes no puede considerarse en forma rígida como lo estructuró la doctrina enunciada por el noble francés. Podemos apuntar cuatro objetivos principales de la división de poderes:

Primero.- Entregar en forma preferente una función a cada uno de los poderes, sin desconsiderar la posibilidad que las otras dos funciones las pueda realizar igualmente;

Segundo.- Cabe la probabilidad de que los poderes se neutralicen entre ellos, sin que haya preponderancia de uno sobre los demás, como había acontecido en México en donde el Poder Ejecutivo

adquirió una gran fuerza dejando a los otros poderes como simples comparsas sin trascendencia en la actividad que deben tener estas instituciones para realizar sus funciones;

Tercero.- Que se dé entre ellos un grado de coordinación por la colaboración o cooperación que se requiere en el perfeccionamiento y realización de los actos de gobierno, y;

Cuarto.- Establecer mecanismos constitucionales y legales por medio de los cuales uno de los poderes que sufra un perjuicio de inconstitucionalidad o legalidad puede defenderse válida y efectivamente de otro poder. En México recae, en el Poder Judicial Federal y como última instancia, la Suprema Corte de Justicia. Esta función, permite remediar los desmanes o atropellos que quebranten la constitucionalidad y la legalidad.

En los Estados Unidos se concibió el sistema denominado “ *Check and Balances* ” el cual se establece como un instrumento de autodefensa de los tres poderes cuando existan acciones de un poder que vulneran o poder y viceversa, de tal manera que el Ejecutivo tiene el veto como defensa de objeción contra las leyes y decretos del Congreso, que pudieran menoscabar en su literalidad e interpretación al propio Ejecutivo o concebirse con su vigencia, un gravamen que afecte la sociedad.

Por otra parte, es importante indicar que el Congreso de la Unión, en su propia actuación bicameral crea las leyes y decretos, que de alguna manera neutralizan la acción del Ejecutivo que pudiese concebir un abuso del poder. Es importante destacar que en los Estados Unidos, el Senado tiene la facultad de no ratificar los Tratados, en su caso, realizados por el Ejecutivo, esto se le conoce como el “Veto del Senado”, esta institución tiene un gran relieve debido a que el Senado tiene una gran fuerza en las cuestiones internacionales y estas con la globalización se han vigorizado al grado que el siglo XXI. la interrelación entre los países es la premisa del desarrollo económico y social y esta tendencia sigue en alza “*per secula seculorum*”. Para dimensionar el gran poder del Senado estadounidense basta recordar que al finalizar la Primera Guerra Mundial, la Gran Guerra, en donde Estados Unidos, salió victorioso y emerge como Primera Potencia Mundial, siendo a la sazón el Presidente Woodrow Wilson, ejecutivo emérito que propuso los llamados “Catorce Puntos ” estructura ideológica de la futura Liga de las Naciones, primera organización que aglutinaba a gran parte de las naciones del mundo, con el propósito

de evitar el uso de la fuerza, atropellos, violación de los derechos humanos, la guerra y todos los actos contrarios al *Jus Cogens*, pese a todas estas circunstancias el Senado norteamericano, en una reñida votación no ratificó el tratado para que el país participara en la Sociedad de las Naciones, con el argumento de que la nación debería tener una posesión de neutralidad ante las diferencias europeas.

El Poder Judicial en su función de intérprete de la ley y de juzgar, tiene la instrumentación apropiada para mantener el “*Checks and Balances*” y así se conserva un equilibrio adecuado de los tres poderes.

Es pertinente expresar brevemente, que en el sistema Parlamentario no podría operar este equilibrio de poderes con la modalidad de “*Checks and Powers*”, debido a la naturaleza de este sistema, en donde el Poder Legislativo por medio del Parlamento tiene superioridad sobre el Ejecutivo, así al imponer al Primer Ministro el Gabinete, de tal manera que cualquier acción de este está condicionado por la aceptación del Gabinete en donde en realidad se traslada la fuerza de la acción y responsabilidad del Poder Ejecutivo, del tal forma que el Poder político constitucional radica en el Legislativo configurado por el Parlamento considerándose la idea de Rousseau de que: “*porque el gobierno, titular del poder ejecutivo, no es más que el “ministro” del legislador, un “cuerpo intermedio”, colocado entre el soberano y los súbditos y que trasmite las ordenes de aquel*” (Rousseau; 2001: 23) .

2.3.2 El Poder Ejecutivo

Al abordar la división de poderes como antecedente teórico de este trabajo, obligadamente tenemos para dar una mejor perspectiva del mismo abordar el tema del Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo se deposita para su ejercicio a nivel federal en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según lo expresa el artículo 80 de nuestra constitución. El artículo 116 del ordenamiento fundamental mexicano impone en cada una de las entidades federativas el sistema republicano. En tal virtud, en cada entidad federativa está encabezado el ejecutivo por un gobernador constitucional. En Baja California; de conformidad con el artículo 40 de nuestra Constitución Política estatal sucede lo mismo.

Para precisar la función ejecutiva es importante que consideremos las características que la hacen diferente de las otras dos funciones estatales, que son las notas de diferenciación son: Concreción, Inmediatez, Continuidad y Espontaneidad.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza expresan al respecto:

“La concreción de la función administrativa se contrapone con la legislativa, ya que en esta los actos que producen son de carácter general y abstracto; es decir, la creación de actos regla. En cambio aquella función se caracteriza por que el acto administrativo es concreto, ya que atiende a actos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales”.

“La inmediatez se contrapone a la función legislativa, toda vez que esta procura la ejecución, en primer grado, de las normas constitucionales; en cambio en la función administrativa, al igual que la jurisdiccional, la ejecución inmediata de las leyes y de manera mediata, o en segundo grado, de la constitución.”

“También la inmediatez de la función administrativa se manifiesta, desde otro punto de vista, tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas. Puesto que a través de ella se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales, cuestión que no se da en una legislativa, porque ella tiende a limitar o condicionar la conducta de las personas y tampoco se presenta en la jurisdiccional. Ya que a través de esta el Estado procura que la voluntad legislativa sea observada, lo que da por buen resultado que las necesidades públicas se realicen de manera mediata.”

“La continuidad de la función administrativa consiste en que esta se realiza de una manera aislada y esporádica”.

“La espontaneidad distingue a la función administrativa de la jurisdiccional, en tanto que esta necesidad de petición del interesado, ya que el juzgador no puede actuar de oficio para tramitar un proceso; en cambio, en la administrativa actúan sin necesidad de que se lo pida la parte interesada puesto que lo hace por iniciativa espontánea de los órganos administrativos” (Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza; 2005: 35)

El Ejecutivo se distingue de los otros poderes por tener, en casi todos los Estados, un carácter unipersonal, esto debido a que no es propio a la función del Ejecutivo estar presidida por una asamblea o un cuerpo colegiado, dado que la función de la ley debe realizarse rápida y enérgicamente lo cual no admite diferencia de opiniones sino unidad en la decisión y en ejecución, razón por la que el encargo de cumplir la ley ejecutándola se deposita en un solo individuo.

México ha sido un país tradicionalmente presidencialista, sin embargo, la idea monárquica se consideró por un sector de la sociedad como viable y tuvimos los efímeros imperios de Agustín De Iturbide y el imperio de Maximiliano de Habsburgo.

La Constitución estadounidense, que tanta influencia tuvo en América Latina, determinó el sistema presidencial, así la Constitución de 1824 y la de 1857 de México, consideraron el Presidencialismo como forma de representación en el poder Ejecutivo, igualmente. La Constitución que nos rige, también determinó el presidencialismo unipersonal.

Aparte del carácter unipersonal, podemos precisar que la elección es directa y se realizara en los términos que disponga la ley electoral. Bajo las Constituciones del siglo XIX, se realizó la elección en forma indirecta para ascender al cargo de presidente. Adecuadamente la Constitución federal vigente prescribe una elección directa que otorga un alto grado de representatividad y legitimidad por el respaldo popular que otorga el electorado.

Cabe mencionar que la elección indirecta, cuando es muy apretada la votación puede traducirse en conflictos electorales muy agudos, que da origen a un legitimidad cuestionable, tal como aconteció en la reciente elección presidencial de los Estados Unidos de América en el años dos mil dos, que patenta en forma clara que debe reformarse este sistema de elección indirecta en torno al ejecutivo.

En México el mandato del presidente de la república dura seis años al igual que los gobernadores. Las constituciones, tanto la federal como la estatal, determinan un sistema complejo en caso de ausencia permanente del presidente.

El sistema mexicano ha impuesto el requerimiento de la “no reelección”, que en si es antidemocrático. Paradójicamente ha sido un factor apropiado en nuestro País para detener la ambición política desmedida como aconteció en el siglo XIX y en el siglo XX con la actuación de Álvaro Obregón que invalidó este principio pretendiendo la reelección inspirada en sus ideas dictatoriales.

En el siglo XX, el Ejecutivo tuvo un poder exagerado predominio constitucional, político, lo cual derivó a que la división de poderes careciera de eficacia, siendo solo formal su concepción en México.

Como atribuciones del Presidente, podemos expresar que la fundamental es la función administrativa, sin embargo hay que advertir que posee competencia legislativa y judicial en ciertos casos.

Para su tarea básica es realizar los actos necesarios para ser efectiva en casos concretos la norma general. Esto se realiza a través de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto individualizado.

Sobresale también la facultad de nombramiento que permite integrar el aparato administrativo.

En forma genérica señalaremos que el Ejecutivo posee facultades legislativas. La posición rígida de la división de poderes no aceptaría dicha competencia, sin embargo ante las exigencias de una mejor actuación presidencial son apropiadas determinadas funciones legislativas. En los casos de la suspensión de garantías y facultades extraordinarias prevista en los artículos 29 y 49 constitucional; las facultades extraordinarias de regulación económica del artículo 131; la reglamentación de aguas del artículo 27 párrafo quinto; las medidas de salubridad de la fracción XVI del artículo 73, así como los tratados internacionales que señala la fracción X del artículo 89; tiene participación el Presidente y la facultad reglamentaria del artículo 89 Constitucional.

También encontramos que realiza facultades materialmente jurisdiccionales, como es el caso de los indultos y también porque en su esfera se encuentran ubicados Tribunales como son los de materia laboral y el Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativo.

2.3.3 Poder Judicial

Este carece de las características que poseen los otros dos poderes, ya que no tienen voluntad propia y carece de toda fuerza de orden material, exceptuando el caso del control constitucional. Probablemente John Locke al elaborar la división de poderes omitió este poder, debido a que podría ser simplemente una parte del poder Ejecutivo. El propio Emilio Rabasa en relación con la organización política de México consideró que el judicial no es un poder, porque restringido a la aplicación de la ley, expresión ya hecha de la voluntad del pueblo, no puede querer en nombre de éste. En su libro “El Juicio Constitucional”, manifiesta en sentido estricto que *“El poder judicial, no es un poder, pero la Constitución requiere concebirlo con esta calidad, porque los otros dos poderes poseen imperio para hacer cumplir su actuación, el ejecutivo al hacer cumplir las leyes y el legislativo al crear la potestad que tienen las propias leyes”* (Tena; 1985: 477).

El maestro Tena Ramírez expresa, “Según nuestro criterio, la discusión en torno de la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un Poder, es una discusión de orden teórico, que no tiene interés ni siquiera para el legislador constituyente. Este debe preocuparse, en efecto, por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga, en una organización del tipo de la nuestra, el equilibrio de los demás Poderes. Tales objetivos pueden alcanzarse sin decidirse teóricamente por ninguna tesis. Si nuestra Constitución da el nombre de Poder Judicial, es sin duda por la razón de conveniencia práctica que apuntaba Rebasa, pero suprimase de la ley suprema esa denominación y se advertirá que con ello nada pierde, ni en su naturaleza ni en sus funciones, el órgano judicial de la federación” (Tena Ramírez; 1985: 477).

En torno al concepto de jurisdicción Alfredo Rocco, en su obra “La Sentencia Civil”, señala que la función jurisdiccional y la administrativa, son tan semejantes, que es un problema aún no resuelto por la ciencia del Derecho.

Al respecto Chiovenda, brinda esclarecidamente en torno a estos dos problemas, precisa que “la actividad jurisdiccional es siempre de sustitución, es una actividad pública que sustituye la actividad de otro. Esto no se da en la administración, esta es una actividad por sí misma, determinada en forma precisa por la ley de los órganos gubernamentales. Así como un propietario obra por cuenta personal, en el ámbito de su derecho de propiedad, la administración pública en los límites de su competencia, actúa por cuenta propia y nunca en lugar de otro y cuando satisface reconoce, integra y repara derechos ajenos actúa como el deudor al pagar a su acreedor, o el poseedor al restituir una cosa a su dueño.

El órgano de la administración actúa de conformidad con la ley; el Juez considera la ley en sí misma; en cambio la administración la estima como una norma de su propia conducta. La administración es una actividad primaria u originaria; la jurisdicción es una actividad secundaria o coordinada. La administración juzga, de su propia actividad, por lo contrario, la jurisdicción juzga de la actividad ajena y de una voluntad de la ley que concierne a otros” (Chiovenda; 1936:2).

En el Estado de Derecho se requiere como existencia del mismo, la sustitución de las partes por el Estado, como mediador impartidor de justicia para resolver los problemas jurisdiccionales que se presenten en la sociedad, por supuesto que cabe el arbitraje, siempre y cuando medie el consentimiento de las partes en conflicto, el Estado permite esta figura exclusivamente en la justicia distributiva (básicamente permite entender cabalmente el artículo 17 Constitucional que precisa: “*Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales*”. Este poder se encuentra regulado en el ámbito constitucional federal en el capítulo cuarto de nuestra Carta Magna.

En lo relacionado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en el título quinto, capítulo segundo precisa todo lo concerniente al Poder Judicial de nuestra entidad.

Es preciso determinar que el Poder Judicial no sólo conoce en cuestiones jurisdiccionales, sino también conoce actividades de tipo administrativo, la nueva figura del Consejo de la Judicatura tiene como

competencia del Poder Judicial este ámbito de acción, lo que demuestra que la división de poderes no se puede concebir rígidamente como su autor estimó, pues se imponen cambios que la evolución va construyendo conforme a la realidad histórica.

Por la naturaleza de nuestro trabajo, reviste un mayor interés así el Poder Legislativo.

2.3.4 Poder Legislativo

Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en su obra de Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, señalan *“El tema denominado génesis y perspectivas del Poder Legislativo evoca la imagen del dios griego Jano, uno de cuyos rostros contemplaba el pasado, mientras que el otro miraba hacia el porvenir, así acontece con las reflexiones que motiva este tema en el cual coinciden los más lejanos antecedentes del Estado, como los profundos cambios que está experimentando en nuestra época e incluso se anuncian aquéllos que las nuevas realidades están demandando”*. (Fix Zamudio, Valencia C. ; 1988: 527).

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El numeral 70 de dicho ordenamiento constitucional precisa, que toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto.

Las leyes son resoluciones generales abstractas e impersonales de este órgano colegiado. Por otra parte, decretos debemos considerar que son solo relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimiento o personas.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, en su precepto 13 determina que el poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado, haciendo eco a la obligación positiva que la ley suprema exige a las entidades federativas de tener Poder Legislativo.

En páginas anteriores manifestamos que la división de poderes no debe considerarse bajo el esquema clásico que confiaba al Poder Legislativo como tarea exclusiva la creación de leyes y decretos. Esto, si bien es su función fundamental, no se agota toda la tarea del Poder Legislativo en ello. Así, podemos considerar la posibilidad de que el Presidente de la República legisle y realice funciones jurisdiccionales, como expresamos en un apartado anterior.

También el Poder Judicial realiza funciones que no son propiamente jurisdiccionales.

Debemos considerar que el Poder Legislativo también tiene facultades que no son materialmente la creación de leyes y decretos como el nombramiento y vigilancia de la actuación de ciertos funcionarios (artículo 74 y 76). La función jurisdiccional del Senado tiene lugar cuando la Cámara de Senadores se erige en gran jurado para conocer en juicio político de la actuación de diversos servidores públicos, previa la acusación de la Cámara de Diputados. También una función meramente administrativa es establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, artículo 73 fracción XXV. Deducimos que la función de los tres Poderes no son exclusivas insistimos hay una actividad preferente pero no exclusiva.

Conviene mencionar que el Poder Legislativo puede ser estructurado como en algunos países en una Cámara, cuya denominación es unicameral existiendo también el ya comentado sistema bicameral, debido a que es el sistema que en México en el ámbito federal se ha adoptado. Excepcionalmente el Poder Legislativo ha sido pluricameralista. La Constitución francesa de 1799 lo fragmentó en cuatro cuerpos colegiados, como eran: Consejo de Estado, Tribunado, Cuerpo Legislativo y Senado.

Pero considerando el sistema unicameral que como expresamos al hablar en lo relacionado a los Estados centralistas, este sistema puede ser idóneo para el Poder Legislativo, el ejemplo de Suecia y Dinamarca, países de un profundo desarrollo democrático y económico, muestra con creces lo apropiado

del sistema unicameral. Pero en los sistemas federales el unicameralismo no es el más apropiado, pues el sistema federal exige representatividad de sus entidades federativas, ya que es esencial el Senado como voz legislativa de la Entidad Federativa para reservar el equilibrio legal y constitucional que otorga la subsistencia de este sistema. Es incuestionable que el unicameralismo no es de ningún modo recomendable con el Federalismo.

2.4 Formas de Estado

Conforme a la clasificación en torno al Estado moderno, que considera el ámbito geográfico para gobernar constitucionalmente, existen el llamado Estado Unitario ó Centralista, el Estado Autonómico y el Estado Federal, que estudiaremos a continuación.

2.5 El Estado Unitario o Centralista

En el Renacimiento aparece el Estado Moderno Absolutista, donde la Soberanía radicaba exclusivamente en el monarca, se construye el Estado Unitario o Centralista, es este de una estructura vertical donde todo gravitaba en la determinación del Soberano que imponía su voluntad a todos los súbditos dentro del reino.

Posteriormente, al suprimirse el absolutismo de los reyes, se estructura el constitucionalismo que imprime el principio de legalidad como condicionante de la actuación legítima de los gobernantes. Este control se puede realizar mediante una sola normatividad jurídica constitucional y convencional que se aplicará en un ámbito espacial territorial.

En un principio el monarca, se arrogaba todos los poderes políticos, legislativos, y

administrativos, conociéndose como el Estado unitario simple, pero con los requerimientos de la época, poco a poco, se fue transformando hasta llegar al Estado unitario complejo, en donde las demandas de las regiones y las conveniencias pragmáticas de carácter administrativo están propiciando su descentralización por lo que se han delegado y trasladado atribuciones al nivel local con la idea de realizar una mejor administración gubernamental, quedando el Estado central con las atribuciones constitucionales y administrativas. Un ejemplo de Estado Unitario es la república de Francia cuya constitución prescribe el centralismo político.

Eduardo Andrade Sánchez determina en forma esquemática que el Estado Unitario se caracteriza por que *“Teóricamente es depositario único y original del poder de la comunidad que se organiza bajo su mando. Tiene una sola Constitución nacional; los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) del Estado se depositan en órganos únicos para todo el país; existe un solo orden jurídico al que se sujetan los habitantes de todo el territorio; el poder central puede trasladar competencia por delegación a autoridades regionales o locales, pero siempre se entiende que tales competencias corresponden originalmente a los poderes centrales del Estado; la soberanía es atributo del Estado nacional y no se admite la existencia del concepto de soberanía atribuido a ninguna parte del todo; en muchos casos son unicamerales, con una sola Asamblea que representa al pueblo en general. Si tienen una segunda cámara, ésta no tiene la función expresa de representar la voluntad de las entidades territoriales en que se divide, aunque sirvan de base para la elección; las autoridades de las entidades territoriales internas pueden ser designadas como delegadas del poder central; no existe una particular participación de las unidades administrativas en que se divide el país, en la toma de decisiones nacionales”*. (Andrade Sánchez, Eduardo; 382: 2006).

Se puede observar el fenómeno, proporción guardada, en varios Estados Unitarios del mundo. *“En Suecia, a nivel regional, la administración central está representada por los servicios administrativos del condado. Lansstyrelse, a cargo de un gobernador nombrado a seis años por el gobierno central, pero otros miembros muy importantes de dichos servicios administrativos son nombrados por el consejo del condado, organismo de carácter electivo. De manera semejante ocurre en Dinamarca, donde el comisario de gobierno o prefecto, sigue siendo responsable de ciertas materias que sólo incumben a la administración central, pero ya no preside de oficio como antes al Consejo del Condado, el cual ahora*

elige a su propio presidente y se le han confiado funciones propias. En fin, acercándonos a los países latinoamericanos, que en su mayoría han consagrado en sus constituciones la forma de Estado unitaria, se puede observar que en los gobiernos de las provincias o los departamentos que al efecto han creado les otorga, cada vez con mayor alcance, una esfera de atribuciones administrativas propias que le permiten atender las necesidades que la comunidad demanda en dichas entidades" (Fix; 1999:243).

2.5.1 Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Gran Bretaña Estado con perfil centralista pero con matices federalistas dado que las Naciones Inglesa, Galesa, Escocesa e Irlanda del Norte forman el estado Británico, con un bicamarismo determinado en el Parlamento con la Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes, sistema que influyo en el bicamarismo norteamericano que posteriormente describiremos en este trabajo.

Haremos una breve referencia al Parlamento de Gran Bretaña, institución que se fue desarrollando a través de centurias, hasta llegar al actual Parlamento. Es interesante precisar que tanto Locke como Montesquieu, se inspiraron en las instituciones Inglesas para concebir la División de Poderes, que tanta trascendencia ha tenido en la doctrina y en la normatividad constitucional, a grado tal que se ha considerado que sin división de poderes no es concebible una Constitución, debido a que vinculado con el Principio de Legalidad constituye los frenos que equilibran la actuación de los órganos del Estado.

Es necesario para ubicar a este Estado y compararlo con el Sistema Romano Germánico, que el Reino Unido no tiene una Constitución escrita, lo cual lo singulariza respecto del resto de los países, en su lugar existen importantes normatividades, como la Carta Magna de 1215, los "*Bill of Rights*" y el "*habaes corpus*" de 1689, que diera lugar a una serie de principios que ostentan y fundamentan la constitución Gran Bretaña.

Es menester destacar igualmente que Gran Bretaña creó el sistema de los denominados "case law", sistema que enfatiza en las decisiones judiciales en los casos que se presentan, minimizando la normatividad positiva: códigos, leyes; que en el sistema Romano-Germánico son fundamentales en las decisiones de los juzgadores. Esto significa que las decisiones judiciales concernientes a un caso

particular constituyen, cuando el asunto es importante o singular, jurisprudencia, que es una fuente de consulta en caso de problemas similares. Estas decisiones que son archivadas, los juzgadores y los juristas litigantes las consideran, "*stare decisis*" que significa sujetarse a este previo criterio judicial. Los británicos consideran eficaz y propio este sistema dado que ofrece seguridad jurídica a las personas.

En torno al Parlamento Británico, éste lo compone la Cámara de los Comunes que representan al pueblo y la Cámara de los Lores que representa a la nobleza y grandes propietarios, la cual es presidida por el Monarca, ambas asambleas son las que crean la legislación; constituye un sistema bicameral.

El monarca designa perpetuamente a los nobles, que formarán la Corte Real como Lores. A través de los siglos cientos de nobles han sido designados de tal manera que pueden heredar el status de Lord a sus descendientes. Actualmente hay más de 1,200 nobles con el derecho a un curul y voto en la Cámara de los Lores.

La Cámara de los Comunes, que está formada por los representantes del pueblo Británico, tiene 651 miembros que son electos de acuerdo a áreas geográficas determinadas. Hasta 1994 son 524 miembros de Inglaterra, el resto de Gales, Escocia e Irlanda del Norte (N.E.Britannica:1994:29:131).

2.5.2 Francia

Francia sigue el sistema jurídico Romano-Germánico, igual que el mexicano, donde se da a la normatividad legislada una gran importancia, y aparte de que es un país de carácter unitario o centralista.

Como antecedente expresamos como se conjugaron circunstancias que motivaron una conciencia crítica que objetaba el orden monárquico absolutista establecido, que dio un clima de efervescencia que acuñó la violenta revolución que sacude la estructura social que imperaba.

Este movimiento armado fue en el año 1789 el cambio de estructura política, económica, cultural culmina con la declaración con los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y la Constitución de 1791.

Se determinan los derechos del hombre y del ciudadano, considerando los derechos fundamentales de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica; y en torno al derecho de los ciudadanos los de poder acceder a los puestos públicos y exigir responsabilidades a los funcionarios.

El artículo 16 determina como ejes fundamentales de la Constitución las ideas de Rousseau y Montesquieu: *“toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no este asegurada y la división de poderes determinada carece de Constitución”* (Gamas Torruco; José: 2001: 51).

Se determina la monarquía limitada, pero los republicanos radicales llamados “jacobinos y cordeleros” destituyeron al monarca Luis XVI y terminaron con los reyes franceses.

Prosiguieron la Constitución de 1795 que se conoce la época del directorio (1795). Prosiguieron las Constituciones Napoleónicas, que de alguna manera influyo en el constitucionalismo en el siglo XIX junto con la Revolución Industrial.

En la actualidad está vigente la constitución de 1958, determina el Estado Unitario, en donde la creación de leyes de vigencia en todo el territorio, además de la propia Constitución, la realiza el Parlamento, regulado con el título IV de la Carta Magna cuyo artículo 24 dispone: *“El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado. Los diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos por sufragio directo. El Senado será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en el Senado”*.

Este artículo determina que el Senado tendrá la representación de las entidades del país Galo, esto puede tener un paralelismo con el sistema federal, sin embargo, la diferencia específica del sistema francés, es que sus entidades territoriales no crean sus propias Constituciones y leyes, que es una de las características que se conoce como autonomía en el federalismo. Francia se rige por una sola Constitución central, que es el rasgo específico del Estado Unitario.

Otra cuestión es la reforma de la Constitución, el artículo 89 establece que: "*La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República y al Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento*".

"El Proyecto o proposición de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La cual será definitiva después de ser aprobado por referéndum..."

Significa esto la participación del ciudadano francés, que manifiesta la voluntad para aceptar la reforma o adiciones a la Carta Magna. Se tiene así, un sistema Unitario o Centralista, en el que el ciudadano tiene participación directa coadyuvando con Estado Central en las reformas la norma superior, esta es una de las características de la democracia, en donde por medio del pueblo se estructura el orden constitucional jurídico.

Se deduce de lo anterior que el Estado unitario, bien estructurado es un instrumento que hace viable un Estado de Derecho como es el *francés*.

En su Constitución del 4 de Octubre de 1958, en su título cuarto los artículos 24 al 33 establecen el Parlamento; precisando que está integrado por la Asamblea Nacional y el Senado. El Senado será elegido por sufragio indirecto. Y este asumirá la representación de las entidades territoriales de la República y los franceses establecidos fuera del país estarán también representados por el Senado.

Es importante considerar que pese a que Francia no tiene un gobierno Federal, el Senado tiene la representación de las llamadas Entidades Territoriales del País y de ultramar lo que es un rasgo de la descentralización, aspecto que los sistemas federales estadounidenses y mexicanos enfatizan como una característica propia del sistema federal.

La Carta Magna Francesa en su artículo 34 enumera las facultades básicamente legislativas que tiene el Parlamento, en donde se encuentra inmerso el Senado.

En torno a las reformas Constitucionales el artículo 89, del cuerpo legislativo citado, establece

que el Senado como parte del Parlamento participa en las modificaciones, y la propuesta de reforma deberá ser aprobada por un referéndum para su vigencia. Se consultó la Constitución vigente de la República de Francia (Constitución francesa de 1958).

2.6 El Estado Autonómico

Analizaremos el Estado Autonómico, denominado regional por los maestros Fix Zamudio y Valencia Carmona en su obra "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado expresa: "En esta forma de Estado existen dos instancias de producción de normas generales: el Parlamento central y las Asambleas Provinciales. El primero tiene a su cargo las modificaciones a la Constitución y la producción de normas generales o leyes. Las Asambleas Provinciales también producen normas generales pero siempre restringidas a sus circunscripciones territoriales; además, no participan en la aprobación de modificaciones constitucionales. Existen dos ámbitos espaciales de aplicación de las normas generales: el territorio nacional en su totalidad para la Constitución y para las leyes del Parlamento central y el territorio de cada provincia para la legislación producida por su asamblea" (Fix Zamudio y Valencia Carmona; 1995:).

"El Estado Autonómico es la forma estatal en que existen dos instancias de producción de normas generales y dos ámbitos espaciales de aplicación; significa que el sistema Jurídico del Estado se integra con dos órdenes normativos parciales" (Sánchez Bringas; 1997:300).

Eduardo Andrade Sánchez considera que el Estado Autonómico: *"mantiene la teoría del poder unificado, pero en la práctica descentralizada el poder político y la administración a las entidades autónomas que lo conforman en un grado equiparable al Estado federal; existe solo una Constitución central y las entidades autónomas cuentan con Estatutos de autonomía elaborados por órganos legislativos regionales con algún tipo de control central; reconoce sólo órganos de poder central, pero en la práctica las facultades legislativas y ejecutivas de las entidades autónomas son muy amplias. El Poder Judicial se ejerce centralmente, salvo excepciones mínimas; existen órdenes jurídicos diferenciados de acuerdo con las competencias que la Constitución otorga al Estado central o a las entidades autónomas;*

la Constitución distribuye competencias a partir del concepto de unidad del Estado, pero una vez asumidas por las entidades autónomas, éstas las ejercen con gran amplitud y no les pueden ser revocadas unilateralmente por las autoridades centrales. Generalmente, existe una lista de asuntos asignados al Estado nacional, otra de las áreas que competen a las entidades autónomas y algunas áreas de legislación concurrente; pese a las amplias facultades otorgadas a las entidades autónomas, no se les reconoce ningún tipo de soberanía; generalmente asume el sistema bicameral y en la segunda cámara hay una representación con base territorial, pero no se reconoce como representación específica de las entidades autónomas y éstas tienen una presencia desigual de los legisladores electos en ellas; las autoridades centrales y autonómicas son electas popularmente; las entidades autónomas no participan como tales en el proceso de revisión constitucional” (Eduardo Andrade Sánchez; 2006: 382)

2.6.1 España

Interesa considerar el Estado Autonómico español, país que detenta un bicameralismo que referiremos posteriormente, conviene señalar debido a que ha operado con singular éxito y ha aglutinado en forma más o menos armoniosa los ancestrales regionalismos que se han configurado a través de los años en el solar ibérico. Por primera vez fue implantado el Estado autonómico en la Constitución republicana de España en el año de 1931. Este sistema fue interrumpido después de la Guerra Civil por el gobierno franquista, cuyas instituciones estuvieron determinadas por el unipersonalismo del dictador, a la muerte del General Franco, España entra en un periodo de pugna, encontrados intereses en donde se delinear, entre otros la tradición dictatorial del pasado y el deseo renovador por encontrar el ámbito de la democracia que era la forma de gobierno de Europa Occidental.

De esta pugna deriva la Constitución española del 6 de Diciembre de 1978, que determina, en su Título Preliminar, que España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho por una forma política de Estado Monárquico Parlamentario.

Este ordenamiento constitucional precisa en su artículo dos: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce

y garantiza el derecho a la autonomía de las Nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas" constituyéndose así el Estado Autonómico que la antigua Constitución de 1931 instituido.

El Capítulo III de la Constitución regula las Comunidades Autónomas. Determina que una entidad regional histórica podrá acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma; enfatizando que en ningún caso se admitirá la federación de las Comunidades Autónomas, sin embargo es preciso determinar que materialmente se desprende de ciertos resabios federales en ésta estructura organizativa.

Cada Comunidad Autónoma tendrá un Estatuto cuyo proyecto será elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley que es la norma institucional básica y el Estado español lo reconocerá y amparará como parte de su ordenamiento normativo. Se precisarán las competencias y bases dentro del marco establecido en la Constitución, en donde se dará el traspaso de los servicios correspondientes a la Comunidad Autónoma. Las reformas de los estatutos se harán con la aprobación de las Cortes federales.

El artículo 148 de la Constitución española determina las áreas competencia de las comunidades Autónomas, pero es importante destacar que hay cuestiones de tipo nacional que son competencia exclusiva del Estado español precisados en el artículo 149.

El Estado español controla la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, mediante:

El Tribunal Constitucional, en cuestiones relacionadas con la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

El gobierno central, previo dictamen del Consejo de Estado, en todo lo concerniente a facultades transferidas o delegadas por el poder central que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia a delegación.

La jurisdicción contencioso administrativa, en torno a la administración por la Comunidad Autónoma y sus normas reglamentarias.

El Tribunal de cuentas, en los rubros económico y presupuestario.

El artículo 154 expresa que *"Un Delegado nombrado por el gobierno dirigirá la administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda con la Administración propia de la Comunidad":*

La Constitución en su artículo 155 determina *"Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes les impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general".*

"Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas"

Este precepto constitucional se equipara a lo que en el Federalismo la doctrina denomina obligaciones positivas constitucionales para las entidades federativas. Se infiere la supremacía de la Constitución, que se traduce en la superioridad de éste ordenamiento aparte del sometimiento a la legalidad que se le impone a las Comunidades Autónomas en España. Se trata de un genuino Estado de Derecho, con la característica de ser un Estado que geográficamente se ha estructurado en Comunidades Autónomas o regionales.

Después de dar una descripción somera del Estado Autonómico Español, tocaremos en torno a España al Título Tercero de su Carta Magna, que estatuye las cortes generales, las cuales están formadas por el congreso de los Diputados y el Senado, esto es existe en la Madre Patria el bicammarismo.

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen la competencia que les atribuye la Constitución.

El Estado español no es federal como formalmente se dice de México, sin embargo, el numeral 66 de la Constitución precisa que es la Cámara de Representación Territorial y sus miembros que son 260, 60 son elegidos por los Parlamentos de las Entidades federadas; los demás son elegidos directamente que no coinciden con el territorio de la entidad federada.

El Senado en este país no formalmente federal ostenta facultades colegislativas con el Congreso de Diputados, además tiene atribuidas tres específicas funciones de resabio federal como son: “A) *Cámara de Primera Lectura para el fondo de compensación interterritorial*; B) *Autorización de acuerdo entre entidades federadas*; C) *Autorización para uso de los medios compulsivos respecto de estas entidades.*” (Argullol Morgadas Enric; 2002:26)

Los numerales del 81 al 92, describen como se laboral las leyes; acentuando que las decisiones políticas trascendentales sometidas al referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

El título décimo se refiere a las reformas constitucionales, en las que participa el Senado como parte integrante de las Cortes Generales, en este Título se establece la figura del referéndum, con este instrumento de consulta popular se ratifica la probada reforma por las Cortes Generales (Constitución española de 1978).

CAPÍTULO TERCERO
EL ESTADO FEDERAL Y EL BICAMERALISMO

3.1 El Estado Federal

El Estado Federal tiene las siguientes características: *“Teóricamente surge de la unión de diversas comunidades organizadas políticamente en un momento previo a su creación, para formar una entidad política superior; coexisten una Constitución para todo el país y las particulares de las entidades que lo componen; hay órganos del poder del Estado para todo el territorio nacional y otro que ejercen tales poderes en cada Estado miembro; existen dos ordenes jurídicos: uno, el federal, aplicable a todos los habitantes del país y otro con vigencia en cada estado; la distribución de competencias la hace la Constitución federal y son los Estados miembros los que trasladan a la autoridad superior. Las atribuciones de la autoridad federal corresponderán originalmente a los Estados federados y las que éstos se reservan no provienen de las autoridades federales. Hay dos procedimientos principales para asignar competencias: 1. Enlistar las facultades otorgadas a la Federación dejando todo aquello que no corresponda expresamente a ésta en el ámbito competencial estatal (Estados Unidos de América, México). 2. Señalar las facultades de los Estados y lo no asignado expresamente a ellos se estima que compete a los órganos federales; se considera que coexisten dos órdenes soberanos: uno, el del Estado federal en su totalidad y otro que corresponde a los Estados en aquellas materias en las que actúan como autoridad suprema. La soberanía popular única se expresa en los órganos que actúan en cada uno de esos órdenes; por regla general son bicamerales. La segunda cámara es representante de los Estados que lo integran como un criterio paritario, ya que todas las partes que la componen son formalmente iguales; las autoridades de las entidades territoriales que lo forman son electas popularmente, al igual que las federales; las entidades federativas participan como tales en la toma de decisiones que afectan a toda la Federación y particularmente en los cambios constitucionales, conjuntamente con los órganos de representación popular general”.* (Andrade Sánchez Eduardo; 2003: 382.)

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina la forma de gobierno federal para nuestro país, *“régimen que se caracteriza por el reparto de competencias, casi siempre excluyentes entre el órgano central mal llamado Gobierno Federal y los locales que rigen o*

gobiernan en las Entidades Federativas. En el régimen federal se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la federación”(Serra Roja, Andres; 1983: 621).

Ignacio Burgoa, precisa los grados de autonomía que fijan las peculiaridades del régimen federal, tales como:

1.- *"Autonomía democrática de las entidades (Estados o provincias, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales”;*

2.- *"Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principio de la Constitución nacional”;*

3.- *"Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias comprendidas en la órbita federal”;*

4. - *"Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general" (Burgoa, Ignacio; 1973:468).*

3.2 Estados Unidos de América: Sistema Bicameral

Antes de abordar el estudio del sistema federal mexicano, tenemos que considerar los antecedentes de otros países que influyeron en su creación. Debido a que el Federalismo en Estados Unidos es predecesor al nuestro y de otros países latinoamericanos, es importante considerar brevemente a los Estados Unidos que es primer país moderno en crear el Estado Federal, si bien antiguamente se considera que los romanos en la *Lex Julia Municipalis* (45 d.c.) Comprende en si un federalismo en ciernes, de tal forma que: *“Delinea una distribución de competencias entre las leyes romanas y las de municipio que se aplicaban en el ámbito territorial del municipio y que entraña a la vez una*

descentralización territorial" (<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/338326/Lex-Julia.Municipalis>.).

Pero en los tiempos modernos debemos considerar a los Estados Unidos de América el creador de esta institución. El maestro Tena Ramírez ha expresado que: *"El Federalismo de los países que han adoptado el sistema se mide por su aproximación o alejamiento del modelo Estadounidense"* (Tena Ramírez, Felipe; 1985:102).

Consideraremos que las trece colonias inglesas situadas en el litoral del Océano Atlántico de Norteamérica, tuvieron los colonos un escenario de amplia libertad cada una de ellas, a su vez eran independientes entre si. Gozaban de una normatividad jurídica local estructurada de conformidad con las circunstancias e inclinaciones de cada una de las colonias. Empero estaban vinculadas en un ámbito de subordinación con el monarca inglés, con los ordenamientos que se imponía a las colonias; pero esta dependencia no impidió que los colonos tuvieran su gobierno propio en las cuestiones locales de su territorio. Así las cuestiones propias de la monarquía colonial eran impuestas por Londres, en esta distribución de competencias normalmente excluyentes (idea toral del Federalismo) se observa potencialmente este sistema, que posteriormente, al independizarse, se consideraría como base de gobierno para los Estados Unidos de América.

En la etapa de independencia de este país, tres ilustres personajes de este período: Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson habían considerado de la realidad histórica institucional *"De que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o mas legislaturas, coextensas y coordinadas entre si, con competencia distinta y suficiente cada todas ligadas por la Constitución, lo cual era el Federalismo"* (Tena Ramírez, Felipe; 1985: 104).

En 1781 entró en vigor "La Confederación y Unión Perpetua" debido al recelo que tenían entre ellas, las antiguas colonias, que una vez independientes concebían que esta organización podría satisfacer los variados intereses de los trece Estados soberanos, sin embargo, la fragilidad de la Confederación, por su precario funcionamiento hacía insostenible este tipo de organización.

Fue hasta 1787 cuando los Estados Unidos tuvieron un reencuentro con su realidad histórica.

Por lo que crearon el sistema federal que fue incorporado en su ley suprema como organización idónea para gobernarse. Uniendo lo desunido que eran las antiguas trece colonias en una unidad federativa. En donde las entidades federativas entregan facultades nacionales al poder central. Así se creó el sistema federal en donde existe una zona de materias retenidas por los Estados miembros que es la Autonomía constitucional y una zona de facultades entregadas a los poderes centrales. Un sistema que permita garantizar a las entidades federativas el status competencial que gozan al participar en las modificaciones de la Carta Magna que es la normatividad suprema. La Constitución de Estados Unidos permite la participación directa de las entidades federativas en los procesos de modificaciones y adiciones de la Constitución. Aparte que el Senado Federal permite que los representantes de cada Estado velen por los intereses de su entidad federativa. Debemos agregar que este sistema se garantiza en el control interpretativo constitucional que se deposita en el Poder Judicial Federal como lo veremos posteriormente.

Los Estados Unidos de América casi no han reformado la Constitución mediante el procedimiento previsto en el artículo quinto de su Carta Magna (solo 27 enmiendas en más de dos siglos). Este precepto en donde el Congreso de los Estados Unidos de América y las legislaturas estatales realizan la labor de enmendar la Constitución, como expresamos no ha sido utilizado, es de advertir que el precepto constitucional Estadounidense es semejante al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que ha sido utilizado en forma prolija en nuestro país para adicionar y reformar nuestra Constitución Federal.

Como señalamos el Poder Constituyente Permanente casi no se emplea en los Estados Unidos de América, debido a que en una resolución emitida en 1803 por la Suprema Corte, en el caso *Marbury vs Madison*, permitió la interpretación de las cuestiones constitucionales dejando sin efectos en su caso, los actos contrarios a la Constitución, particularmente los del poder Legislativo y del Ejecutivo. Creando así una tradición de ser el órgano viable para poder declarar la nulidad de actos de autoridad que son contrarios a la ley fundamental, así el poder Judicial y en última instancia la Suprema Corte de Justicia quien tiene esta facultad de interpretar, todo esto de conformidad a las circunstancias sociales, políticas y económicas que priven en un momento dado en el contexto histórico. El insigne jurista francés León Duguit al visitar este país en el año de 1912, expreso: “ *Estas garantías (a favor del individuo en sus*

relaciones con el Estado) no pueden residir mas que en una alta jurisdicción de reconocida competencia, cuyo saber e imparcialidad están cubierta de toda sospecha y ante cuyas decisiones se incline todo el mundo, gobernantes y gobernados, y hasta el mismo legislador...Corresponde a los Estados Unidos el honor de haber constituido un sistema que casi asegura la realización de este ideal.” (Duguít, Leon; 1924: 295).

Esta determinación le concedió a éste alto tribunal un amplísimo poder de decisión política, pues es el intérprete de la Constitución *"según expresión de Bryce es la Voz viva de la Constitución, cuando interpretando la ley máxima declara si un acto de autoridad está o no de acuerdo con la misma"* (Tena; 1985:16).

Podemos considerar que la interpretación que la Suprema Corte ha tenido en lo tocante a permitir ampliar o restringir la competencia de los poderes centrales (mal llamado gobierno federal), cambios pendulares a través de tiempo. La Suprema Corte de Justicia ha considerado en sus interpretaciones básicamente el artículo primero sección VIII, párrafo tercero que versa sobre el comercio entre los diferentes Estados y el párrafo XVIII de dicho artículo, que precisa las llamadas facultades implícitas, que sirven como un medio necesario y propio para poder realizar las facultades expresas que por sí solas no podrían tener aplicabilidad. También la enmienda X que precisa que los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por esta a los Estados están reservados a las Entidades federativas respectivamente y al Pueblo.

Así la primera época interpretativa de la Suprema Corte de Justicia tendiente a acrecentar al poder central fue de 1819 a 1887 con la llamada doctrina Marshall. En este periodo el gobierno central se hace más poderoso, cuando se presenta el caso "McCulloch vs Maryland, 17 U.S. 316 (1819); mediante el cual se afirma la doctrina constitucional de los "poderes implícitos" del Congreso. Se establece que el Congreso no sólo tiene facultades expresamente concedidas por la Constitución sino también *" toda la autoridad "debida" para llevar a cabo dichas facultades, incluyendo, en este caso particular, la autoridad para establecer un banco nacional. La Doctrina de las facultades implícitas llega a ser una poderosa fuerza que permite el crecimiento del poder de las autoridades federales"* (Merriam-Webster; 1996:570).

La Segunda época es conocida como "Laissez Faire" (1887-1939). En este período, la Suprema Corte de Justicia Estadounidense con base en la enmienda X, expresada anteriormente, se inclina a vigorizar a los Estados, permitiendo el mercado libre. Uno de los casos claves para este cambio ideológico fue el: *"Santa Clara County vs. Southern Pacific Railroad Co."*, 118 U.S. 394 (1886). En él se define a las sociedades: "como "personas" que tienen los mismos derechos de protección igualitaria de los individuos, pero se limitó de conferírseles condición de ciudadano a las sociedades, sin embargo, la Corte declaró que tales entidades tienen constitucionalmente el derecho de libertad, propiedad y debido proceso legal y para propósitos jurídicos pueden ser estimados como persona física, el presente caso es considerado históricamente como un parte aguas de la Corte en donde cambia de criterio en cuestiones que envuelven derechos civiles, derechos de propiedad y las doctrinas económicas del Laissez-faire". (Merriam-Webster; 1996:574).

La tercera etapa jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia retornó a las facultades implícitas y de comercio a la ideología de Marshall. Con el "Nuevo Trato" que instituyó el presidente Franklin Delano Roosevelt, así el caso denominado *"National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp."*, 301 U.S. (1937): "Que sostiene la constitucionalidad del Acta Nacional de Relaciones Laborales (1935) y extiende las facultades del gobierno federal para regular el comercio. Los ministros en una decisión de 5 a 4 precisaron en una disputa laboral empresarial que una fábrica de acero en Pennsylvania, no obstante de considerarse de naturaleza local, había quebrantado el comercio interestatal y por lo cual estaba sujeto a la vigilancia del gobierno central" (Merriam-Webster; 1996: 571).

La idea central del Nuevo Trato se concibe como la centralización a través de la utilización de programas federales de subvenciones de ayuda, posición que dominó hasta fines de los sesentas (Bajo los presidentes Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson).

Con la transformación paulatina del Estado Administrativo con tintes socialistas que requería darse en respuesta a problemas económicos y políticos, que la crisis de 1929, dio por resultado el incremento de las competencias del gobierno central, a través de la técnica de determinar leyes federales que acrecentaba su poder, sin embargo, a finales de este periodo se fue perfilando poco a poco lo que se llamó Federalismo Cooperativo en el que se determinaba una concepción doctrinal del Poder entre la

ciudad de Washington y las Entidades Federativas, siempre bajo la idea de cooperación. El Federalismo Cooperativo tiene como característica que las relaciones intergubernamentales deben ser la cooperación y la mutuo acuerdo a través de la negociación y el respeto pleno de las atribuciones constitucionales.

El padre de la teoría del Federalismo Cooperativo fue Morton Grodzins, considera que las competencias no se encuentran claramente definidas, al contrario, las funciones gubernamentales se entremezclan, esta visión presupone que las competencias y las relaciones entre los distintos gobiernos que no estén claras se busca siempre negociarse con una idea primordial de cooperación entre los distintos niveles. A diferencia del federalismo de separación de competencias clásico del siglo XIX, los niveles de gobierno no se encuentran aislados rígidamente.

Grodzins utiliza la expresión cooperación antagónica, para escribir en que *“los gobiernos deben trabajar conjuntamente pero no necesariamente con espíritu de colaboración o de amistad cuando defienden objetivos contradictorios”* (Grodzins, Morton; 1966 : 49).

“Los partidarios de la Teoría del Federalismo Cooperativo” se inclinan hacia una democracia unitaria en la que el poder de decisión es detentado por el Gobierno Nacional y la implementación correspondería a los Estados y Gobiernos Locales” (Kincaid, John.; 1990: 180)

- En este período aparece como complemento el llamado federalismo competitivo. El oponerse las competencias y la necesidad de cooperar para buscar los servicios propio del gobierno, lo que trajo la necesidad de que el Poder Federal y Estatal tienen que competir para realizar mejor la tarea de servicio social, así están compelidos ha prestar los mejores servicios tanto Washington como los Estados. Se desarrollan las teorías de la competencia horizontal entre Estados y la vertical entre los Estados y Washington, lo que daba una mayor dinamicidad y así traía el factor de innovación como una necesaria consecuencia. El ciudadano podía comparar y comprobar qué política ya sea Estatal o Federal resolvía más eficazmente las cuestiones sociales. Es preciso mencionar que cooperación y competencia no son excluyentes sino que se complementan.

En torno al Federalismo Cooperativo, que surge en el siglo XX, es normado por principios que se imponen a los mecanismos de cooperación, principios que son fundamentales para mantener el Federalismo de un país con un contexto histórico de crisis económica que se inicia en el periodo del Presidente Roosevelt y se atenúa en el de Clinton, en base a los siguientes principios:

Primero.- Es vital evitar la absorción de competencias legislativas de los Estados por parte de Washington.

El poder federal no puede arrogarse competencias de los Estados sin un fundamento constitucional sólido.

En este sentido, cita Manuel Ballbé y Roser Martínez que, el ministro Thomas que interpretaba extensivamente la Cláusula de Comercio sería dar a la federación: *“un virtual cheque en blanco, un hecho incompatible con la doctrina de la separación de poderes en los que el gobierno de los Estados Unidos se ha construido. Además, en su prisa por tipificar como federales conductas tradicionalmente sujetas solo a la regulación estatal o local, y de esta manera se mutila el claro intento de la X enmienda de reserva la regulación a los Estados de las conductas que no afecten al comercio interestatal”*. (Manuel Ballbé, Roser Martínez; 2003: 176)

Segundo.- Además la ambigüedad y la desproporcionalidad en la legislación federal reglamentaria no puede favorecer aumentar la competencia de Washington, de tal forma que las leyes federales aunque sean legítimas y constitucionales no pueden de ninguna manera a través de normas ambiguas, desproporcionadas o incongruentes, absorber materias que pertenecen a los ámbitos estatales.

El Congreso puede legislar en áreas tradicionalmente reguladas por los Estados (siempre que afecten al comercio interestatal). Pero como este es un poder emanada de las facultades implícitas, debemos presuponer que el Congreso no las ejerce a través de una normatividad imprecisa.

Tercero.- El Congreso no puede ordenar a los Congresos estatales de acuerdo con la doctrina

“anti-commandeering” (antiapoderamiento, antiapropiamentó de la competencia estatal legislativa por el Congreso federal)

Esta posición “*anti-commandeering*”, significa impedir que la federación puede mandar determinadas actuaciones que puedan parecer estatales por su ejecución pero que provienen de una orden del Congreso o del Ejecutivo, por lo que esas actuaciones vulneran la competencia de las entidades federativas.

Posición que determina el apoyo la autonomía del poder legislativo de las entidades federativas en que de ninguna forma, el Congreso de la Unión debe obligar a los Estados entorno a la actuación de los mismos. Es procedente determinar que “anti-commandeering”, se distingue de la cooperación voluntaria.

Aun cuando el interés federal sea muy importante simplemente el Congreso de la Unión no tiene competencia para regular a los Estados por medio de exigencias imperativas en torno a los intereses federales.

Uno de los valores trascendentes de sistema constitucional pluralista determina que las entidades en los Estados Unidos no son meras subdivisiones políticas, tampoco son oficinas regionales, ni agencias administrativas del Gobierno Federal por el contrario la Constitución deja a los Estados una plena autonomía o soberanía funcional inviolable.

Cuarto.- El Congreso de la Unión, igualmente no puede según la posición “*Anti-commandeering*” mandar sobre el Ejecutivo Estatal, ni obligar a su administración ni a sus funcionarios a desarrollar tareas administrativas en aplicación de leyes y programa federales.

La resolución aplicable es la de Printz versus Estados Unidos de 1997: “*La resolución deriva de demanda de un oficial del Estado de Arizona, en contra el acta llamada Brady, que requería a los oficiales de las fuerzas locales del orden conducir las investigaciones en la compra de armas. Se obtuvo el triunfo en la Corte Distrital, pero en la Corte de Apelación encontraron fundado normatividad Brady, la cual se*

apeló y la Suprema Corte por cinco votos en contra de cuatro preciso que era inconstitucional tal orden ”

<http://www.infoplease.com/us/supreme-court/cases/ar31.html>

En la resolución campea el criterio de que la estructura de la Constitución revela un principio que rige en estos casos: el sistema de soberanía dual. Aunque los Estados transfirieron muchos de sus poderes al gobierno federal, retuvieron una soberanía residual e inviolable que se refleja a lo largo del texto de la Constitución. Los padres fundadores rechazaron el concepto de un gobierno central que pudiera actuar sobre y a través de los Estados; por el contrario, diseñaron un sistema en el que el Estado y la Federación ejercían una autoridad concurrente sobre el pueblo. El poder del gobierno federal se aumentaría de forma desmesurada e intolerable si dejáramos que se incluyeran a su servicio –y sin ningún costo- los agentes de los 50 Estados.

Quinto.- El Congreso de la Unión no podrá aprobar leyes que reconozcan un derecho de reclamación de los ciudadanos contra los Estados de acuerdo a la doctrina de la “inmunidad soberana”.

Esta prohibición se entiende de que las leyes federales nunca podrán permitir demandas ciudadanas contra sus Estados, a menos que prive el consentimiento de estos.

La Suprema Corte Norteamericana determina en una sentencia *Maritime Commission v. State South Carolina Ports Authority*, precisa según esta, que no se admite que los particulares interpongan contiendas en contra de un Estado por violación de una ley federal ni ante tribunales federales, ni ante tribunales estatales, a menos se puede admitir que se interponga tal reclamación ante una autoridad administrativa federal o ante un juez administrativo no judicial.

Sexto.- La doctrina “*Anti-commandeering*” tiene repercusiones sobre el Derecho Internacional.

Basado en la doctrina “*Anti-commandeering*” que hemos considerado con anterioridad, el poder federal no puede ordenar sobre la competencia de los Estados, y esto tiene como repercusiones en el campo del Derecho Internacional, sobre los tratados que realiza los Estados Unidos.

Un caso fue el de un ciudadano paraguayo Breard, asesino confeso en los Estados Unidos, que fue condenado a la pena máxima en el Estado de Virginia, el gobierno de la Republica de Paraguay recurrió la sentencia argumentando que se había vulnerado el convenio de Viena de 1963, debido que al ser detenido por la policía, para complementar la llamada "*Miranda Rights*", puesto que no se le informó a Breard el derecho de contactarse con el consulado de su País.

La Suprema Corte determinó que la protección y los derechos se realizarán de conformidad con las leyes y regulaciones del Estado que suscribió (Virginia); de tal forma que la normatividad norteamericana precisa que es competencia de los Estados y no de Washington, la materia penal y policial, de tal manera el recurso planteado por el gobierno paraguayo debía haber sido interpuesto ante el tribunal estatal, en su oportunidad, siguiendo el procedimiento estatal, por lo cual no se admitió la reclamación extemporánea de *habeas corpus writ de Breard* ante la Corte Federal.

La propia Corte determinó que estando pendiente la resolución de un recurso interpuesto ante el Tribunal Internacional de Justicia de la Haya, el Ejecutivo de los Estados Unidos en ejercicio de su competencia en relaciones internacionales puede utilizar las vías diplomáticas en apoyo a este asunto, siempre que el gobernador del Estado de Virginia donde se ventiló el asunto Breard, considero conveniente aplazar la ejecución para guardar la decisión del tribunal internacional, se enfatiza que es prerrogativa exclusiva del gobernador, pero de ninguna manera el derecho vigente nos permite tomar una determinación que es ajena a este poder federal.

El tribunal máximo respetó completamente la competencia del Estado de Virginia. En el caso presente el gobernador denegó la solicitud.

Conviene señalar en torno a esta cuestión, que tiene significativas consecuencias internacionales, el llamado "Caso Avena" ciudadano mexicano y otros connacionales, debido que hay una grave afectación a los tratados Internacionales como es la "Convención de Viena", instrumento que los Estados Unidos ha aceptado con ratificación del Senado de dicho país, en la que la Suprema Corte de Justicia en su resolución, da una interpretación con base a la duplicidad soberana del poder federal y las entidades federativas, que hemos comentado con antelación, en la que menoscaba la operatividad y

eficacia de una resolución del Tribunal Internacional de Justicia con sede en la Haya, Holanda.

Dicho Tribunal internacional determinó en la sentencia del caso “Avena”, en que se cuestiona por la Cancillería Mexicana que se violó el artículo 36 de la Convención de Viena, debido a que los extranjeros detenidos por acciones criminales no se dio notificación al consulado del extranjero, constituye esto una garantía de apoyo para la defensa de las personas inculpadas, la Corte Internacional aduce que la preclusión procesal que los Estados Unidos expresa como argumento en el presente caso, el demandado queda impedido para plantear la violación de sus derechos al desconsiderarse la aplicabilidad del artículo 36 ya mencionado y que Estados Unidos había aceptado previamente..

El poder judicial estadounidense, enfatiza la preclusión procesal que opera en un sistema de contienda, en la que los adversarios deben presentar oportunamente cuestiones trascendentes ante los órganos judiciales, consecuentemente si no hay la presentación en el momento procesal debido, se pierden los derechos que pudiesen tenerse.

La Corte Internacional encontró que hubo una violación por parte de Estados Unidos a sus obligaciones internacionales, condenó los medios aducidos por este país, en que se privilegia a cuestiones del Derecho Nacional y desconsidera que viola el artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas que expresa que:

“1. Cada Miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.

2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.”

Por lo que, en base a este precepto, entre otras cuestiones la resolución internacional determina que debe llevarse a cabo una revisión y reconsideración por la vía judicial tanto el veredicto de culpabilidad como la imposición de la pena, teniendo plenamente en cuenta el peso que tuvo la falta de notificación consular de la decisión de las Cortes Estatales, esta decisión fue el 31 de marzo del año

2004, y obviamente tiene fuerza vinculante de sentencia.

El criterio estadounidense difiere de la resolución internacional en base a la duplicidad soberana, que en este campo le otorga a las entidades federativas, es importante destacar que el Presidente de los Estados Unidos envió un memorando a las entidades federadas para que cumplieran la resolución antes mencionada, sin embargo, el Estado de Texas en el caso “Medellín”, aduciendo su soberanía recurrió a la vía judicial federal, al desconocer lo solicitado por el Presidente de la República. La Suprema Corte si bien reconoce la obligación de Estados Unidos de cumplir con la sentencia en virtud del Derecho Internacional sostuvo que los medios elegidos por el Presidente para cumplir con la sentencia, no eran aplicables de acuerdo con la Constitución de Estados Unidos, e indicó medios alternativos que incluirían legislación promulgada por el Congreso Federal o en su caso el cumplimiento voluntario del Estado de Texas. Se deduce que a partir de esta resolución hay un compromiso por parte de los miembros de las Naciones Unidas para tomar medidas futuras a través de sus poderes políticos para cumplir con las decisiones de la Corte Internacional de Justicia. El artículo 94 interpretado bajo este criterio no implica una decisión vinculante en lo que Estados Unidos tenga o deba cumplir las decisiones ante los tribunales locales.

Así, se considera bajo esta resolución en los Estados Unidos que se trata de un tratado no autoejecutable, y en virtud de esta calidad, cuando el Presidente asume la facultad de hacer cumplir un tratado no autoejecutable por su intervención unilateral, de derecho interno, actúa en conflicto con la duplicidad soberana y debe implementarse una Ley Federal para el debido cumplimiento de las resoluciones internacionales.

Importante es notar la fuerza que tiene el federalismo norteamericano en donde la autonomía de los Estados impone condicionantes, a las cuestiones internacionales. Evidentemente, consideramos que se distorsiona el federalismo dado que se considera prácticamente un resabio de la Confederación que existió en este país, y desvirtúa la seguridad que debe tener los tratados que suscribe Estados Unidos el Ejecutivo y que en este caso, son ratificados por Senado, que representa a las Entidades Federadas y por consecuencia tiene las atribuciones de proteger a cada entidad, sin embargo, a pesar de la ratificación del Senado, aun persiste la recalcitrante autonomía de los mismos, resultando esta

polémica determinación de la Suprema Corte de Justicia Estadounidense que por razonamientos ya vertidos aquí condiciona una sentencia internacional , no obstante que fue ratificada por el Senado que representa a las entidades federativas y pone en cuestionamiento la seguridad de los tratados que suscribe Estados Unidos con los demás países del mundo y los organismos internacionales .por la doble dimensión que impone la llamada Soberanía Dual.

El criterio de la Soberanía Dual que se fue desarrollando por la participación de la Federación y los Estados Federados determinó un equilibrio de poderes entre el denominado Poder Federal y los 50 Poderes Estatales, esto se consolida aproximadamente a partir de 1995, apareciendo el criterio de Federalismo Selectivo, de Soberanía Dual, en donde el poder del gobierno central no es tan amplio como en el anterior, en base a los principios mencionados en los párrafos expresados..

3.2.1 El Senado en los Estados Unidos de América

El Senado en los Estados Unidos, que ha tenido un papel de enorme trascendencia en el federalismo de este país, es el resultado en cuanto a su estructuración, a la Convención realizada en mayo de 1787, en donde campeo una polémica que confrontaba los intereses encontrados de los Estados grandes y los Estados pequeños, que formaban la Confederación estadounidense en esos momentos históricos, Confederación que amparaba a las antiguas 13 colonias, y que denotaba una profunda ineficiencia en su funcionamiento

Dentro de la Convención se perfilaron dos tendencias principales en torno al Poder Legislativo: la de los Estados grandes y la de las Entidades pequeñas. Los primeros presentaron el llamado plan de Virginia, que determinaba la creación de un Poder Legislativo que estaría dividido en dos secciones, en que los miembros eran designados proporcionalmente a la población, con facultades para crear leyes y decretos, lo que quedara fuera de la competencia por exclusión de las entidades federativas, aparte de esto se determinaba la observancia del derecho federal por parte de los Estados, se proponía el juramento de oficio, que entrañaba la no aceptación de leyes distintas a las federales y la coacción directa sobre los Estados que no la cumplieran..

En contraparte, los Estados pequeños presentaron el denominado plan de Nueva Jersey, que se consideraba el sistema de cámara única con representación igual para cada Estado y se establecía la coacción armada para imponer el derecho de la Federación.

El plan de Virginia era objetado por los Estados pequeños dado que la representación proporcional al número de habitantes, derivaría que los Estados grandes tendrían un mayor número de votos. Por otra parte, el plan de Nueva Jersey era objetado por los Estados grandes ya que al contar con voto igual cada Estado, el número mayor de Estados pequeños impondría que los Estados pequeños dispusieran del destino de los grandes. Surge un tercer plan conocido por "La transacción de Connecticut", posición ecléctica en donde la representación proporcional se da para la población de la nación cuya titular es la Cámara de Representantes y el voto igual para cada Estado se da dentro de la Cámara de Senadores, de tal forma que de esta idea nació un bicameralismo que identifica al sistema federal Norteamericano en que se garantiza la representatividad directa del pueblo y la de las Entidades Federativas por ambos cuerpos legislativos.

El bicameralismo creado en esta convención, determinó un principio fundamental que da equilibrio dado que asegura la, confianza de los Estados que mostraban recelo al pacto federal, es tan trascendente que el artículo V de la Carta Magna estadounidense, prescribe que ninguna enmienda puede privar a ningún Estado, sin su consentimiento de la igualdad de votos, este principio fundamental es resguardado de futura revisión debido a la conquista política de relevante importancia para el constituyente.

Cada Estado de este país (son 50) esta representado por dos Senadores, que se eligen en forma escalonada por seis años, siendo factible la reelección .El Senado es el cuerpo que tiene 100 miembros y es menor el número de miembros en comparación con los 128 que integran la Cámara de Senadores de nuestro país.

Antes de la enmienda 17 que se realizó en el año de 1913, los Senadores eran elegidos por las legislaturas estatales individuales.

El Vicepresidente de los Estados Unidos preside el Senado y tiene uso del voto cuando se presenta una votación empatada, teniendo pues el carácter de fiel de la balanza. En este aspecto, cabe expresarse que la década de los 50 del pasado siglo, el Vicepresidente prescindió de presentarse a este cuerpo, y solo lo hacía en ocasiones ceremoniales, por lo que se eligió un presidente pro tempore (latín para "Presidente por un tiempo"), con objeto de estar sustituyendo por ausencia al Vicepresidente.

El Senado tiene la función legislativa de crear leyes y decretos, pero aparte la Constitución norteamericana tiene la actividad de ratificar los Secretarios de Estado del Ejecutivo Federal. Esta exigencia en los Estados Unidos, de alguna manera trasluce la representatividad que tienen las entidades federativas a través de sus Senadores, así tienen indirectamente una intervención en el nombramiento de los funcionarios del más alto nivel que colaboran en la función del Ejecutivo, y entraña una relación intra estatal del Federalismo.

Cuestión diferente a nuestro país que permite según el artículo 89 al Ejecutivo nombrar y remover libremente a sus Secretarios de Despacho, lo que implica un presidencialismo más amplio.

La Constitución de los Estados Unidos en su artículo segundo, sección segunda, párrafo segundo expresa: *"Con el consejo y consentimiento del Senado tendrá poder para celebrar tratados, siempre que en ellos concurren las dos terceras partes de los senadores presentes"*.

Es menester señalar que los constituyentes norteamericanos determinaron al Senado porque vieron en la Cámara alta un órgano con mayor ponderación, para conocer y aprobar los tratados internacionales, sin embargo esto es una cuestión circunstancial porque los principales sistemas Constitucionales reservan esa facultad al órgano legislativo en su conjunto, o al Senado actuando con el ejecutivo conjuntamente.

Hay que indicar que en Estados Unidos esta ratificación de los tratados tiene una gran relevancia política. Puesto que, por ejemplo, la no ratificación al tratado de Versalles de 1918 para que Estados Unidos no interviniera en los asuntos europeos, esto debido a la tendencia aislacionista que privaba en el país como consecuencia de la primera guerra mundial, esto fue un golpe duro de digerir para el ejecutivo norteamericano Woodrow Wilson, pese a que Estados Unidos contribuyó financiera y

militarmente para que los aliados ganaran esta guerra, y el propio presidente norteamericano hubiera elaborado los “Catorce puntos” base del “Tratado de Versalles” y de la “Sociedad de las Naciones”, organismo internacional ideado en parte por el mismo Wilson. Este veto senatorial demuestra el gran poder que tiene la Cámara alta en los Estados Unidos. Sin embargo, hay que señalar un tipo especial de tratados que no necesitan ratificación, los llamados “*executive agreements*” en este país. En principio, tales “agreements”, que se diferencian de los “*treaties*”, no es necesario que sean sometidos a la aprobación del Senado, y pueden distinguirse dos modalidades: los “presidencial executive agreements” y los “congressional executive agreements”, los primeros simplemente aprobados por el presidente, y los segundo sometidos al Congreso cuando se refiere a cuestiones tipo económico, *“en Estados Unidos se llevan a cabo a través de esos “executive agreements”, que constituyen, en manos del presidente, un medio de escapar al control del Senado; por medio de ellos se han concluido a veces acuerdos de gran importancia política, como los de Yalta, que fueron muy criticados por no haber sido sometidos al procedimiento normal de los “treaties” (Seara Vazquez, Modesto.; 2004:208).*

Lo anterior explica el interés del Presidente de los Estados Unidos, en ampliar el ámbito de los pactos ejecutivos para escapar al control del Senado, que en ocasiones esta en manos de la oposición

El Senado también interviene en la confirmación para nombrar jueces federales, aquí vemos que procede el mismo razonamiento del párrafo anterior puesto que el Senado representa a los Estados, es trascendente que se confirme un juzgador federal en base a conocimiento, honorabilidad y reputación en virtud de que las decisiones que se determinan por el mas alto poder judicial son tan trascendentes en el sistema federal, que son pautas interpretativas que modifican de hecho a la Constitución, evidentemente las entidades federativas tienen directamente que descansar en un Senado que representa sus intereses en una forma eficiente y que no perjudique a los mismos. Y permite que la dualidad soberana se mantenga en la dinámica histórica de los cabios que surgen por las distintos factores reales que se desenvuelven atreves del tiempo, como ejemplo en el siglo XIX la Suprema Corte de Justicia aceptaba la esclavitud, después de la guerra de Sucesión se abolió la esclavitud y se estableció la interpretación llamada de “Iguales pero separados”, que entrañaba una profunda discriminación racial disimulada con la

supuesta igualdad, pero determinando los clásicos “gehttos” de los afroamericanos, importante destacar que los Estados del sur norteamericano apoyaron esta interpretación discriminatoria que fue una forma de permitir legalmente una especie de apoyo a la derrota que sufrió en la Guerra Civil los Estados Confederados del Sur. En 1964 se modifica esta posición de la Suprema Corte de Justicia al suprimirla, con un apertura de los llamados Derechos Civiles y evitar esa interpretación segregacionista para dar lugar a una posición acorde con los tiempos modernos de una integración racial en que campea la tolerancia.

Otra importante tarea del Senado es conocer los juicios políticos de los distintos funcionarios norteamericanos, es el llamado impeach, que otorga a este cuerpo legislativo una función jurisdiccional, debido a su prestigio como cámara que se caracteriza por su ponderación, y su alta calificación como actora para solucionar los problemas que pueda enfrentar el país.

3.2.2 Representatividad del Senado en las Entidades Federativas

La Constitución de los Estados Unidos de América en su artículo primero, sección primera expresa: “Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos que se compondrá de un Senado y de una Cámara de Representantes”.

La sección tercera señala: “El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos Senadores por cada Estado, elegidos por sus respectivas Asambleas Legislativas por el término de seis años. Cada Senador tendrá derecho a un voto”.

Esta sección fue afectada por la Enmienda XVII del año de 1913, expresa: “ *el Senado de los Estados Unidos se compondrá por dos Senadores por cada Estado, electos por el pueblo, por seis años; y cada Senador tendrá un voto*”.

Lo expuesto nos conduce a analizar, en primer término, el elemento esencial de lo que es un Estado miembro, Entidad Federativa, para Kelsen, el Federalismo es una forma de descentralización: “*el orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales validas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados*

componentes. Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano Legislativo central, la Legislatura de la Federación, mientras que las normas generales locales son creadas por órganos Legislativos locales o Legislaturas de los Estados-miembros. Esto presupone que en el Federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de Legislación del Estado encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias autoridades locales” (Kelsen, 1949:333).

De tal forma, que existe como característica del sistema Federal, el imperativo de darse una Constitución en cada entidad federativa, la doctrina suele dar el nombre de “autonomía” a la competencia que usan los Estados miembros para darse sus propias normas, siendo la normatividad superior la Constitución.

Los Estados Unidos de América al crear su Constitución de 1787. Los trece Estados miembros al abandonar la Confederación otorgaron cediendo cada uno de ellas competencias de tipo nacional al poder “Central”, de tal forma que las Entidades Federativas al tomar el régimen Federal eran plenamente conscientes de lo que era su propia competencia, lo cual se han preservado y cuidado con gran celo, así la enmienda Décima señala: “Las facultades que esta Constitución no delegue a los Estados Unidos, ni prohíba a los estados, quedan reservadas a los estados respectivamente o al pueblo”, de tal manera que en los Estados Unidos ha habido una simbiosis positiva entre la competencia central y las de las Entidades Federativas contribuyendo al gran desarrollo económico, político y social de dicho país.

Sin embargo, debemos considerar, reiterando lo que hemos comentado con antelación, que ha habido periodos en donde el intérprete de la Constitución que es la Suprema Corte de Justicia tendientes a ampliar o reducir la competencia del poder central, así, en los años de 1819 a 1887 con la llamada doctrina Marshall, por medio de los “Poderes implícitos del Congreso”, se amplía la competencia de la potestad central.

La segunda época es conocida como “Laissez Faire”, período de 1887 a 1939 que en base a la enmienda Décima, se inclina a ampliar las facultades a los Estados, en base al mercado libre.

Tercera etapa jurisprudencial, la Suprema Corte retoma las facultades implícitas, con el nuevo trato que instituyó el presidente Franklin Delano Roosevelt de 1939-1995, donde se amplía la competencia del poder central.

La última etapa a partir de 1995, en esta se considera el criterio de un Federalismo selectivo en donde el Gobierno central se le restringe su ámbito competencial.

3.2.3 Bicameralismo en las Entidades Federativas de los Estados Unidos de América

Cuarenta y nueve Estados de la Unión Americana tienen bicameralismo excepto el Estado de Nebraska, mencionaremos en este trabajo únicamente al Estado de California, Texas y Luisiana, cabe mencionar que esta entidad tiene la singularidad de poseer el sistema Románico Germánico también conocido como Continental, sistema que tiene nuestro país y Europa Occidental, siendo una excepción al sistema anglosajón denominado “Common Law” que los demás Estados tienen.

Es importante destacar que la Cámara de Senadores en las Entidades Federativas representa normalmente a los Condados (*Counties*) en número iguales, en consonancia con el criterio Federal. Sin embargo, en la resolución Reynolds vs.. Sims (1964), la Suprema Corte de Justicia determinó que, “bajo el esquema de igualdad para cada condado, la representación ciudadana puede resultar una sobrevaluación de votos en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas y suburbanas, por lo que desestiman la igualdad en cada una de los condados en cuestión”. Algunos estudiosos, consideran que la imposición de un criterio como el apuntado en que se considera la proporcionalidad al número de ciudadanos por condado, podría reconsiderarse el bicameralismo en las Entidades Federativas, sin embargo este sistema ofrece beneficios sustanciales en su operatividad en el campo práctico (como lo hemos expresado con antelación), por lo que ningún Estado ha cambiado al sistema unicameral.

3.2.3.1 California

Como expresamos con antelación, las entidades federativas Estadounidenses adoptan el bicameralismo, analizaremos el Estado de California en virtud de la cercanía con nuestra entidad y

además por tener cierta influencia del Derecho Romano-Germánico, debido a que fue conquistada por España y haber sido parte de México.

El artículo cuarto, sección primera, de su Constitución, determina que el Poder Legislativo está depositado en dos Cámaras, la de Senadores y la Asamblea de Representantes, pero el pueblo se reserva el poder de la iniciativa y el referéndum.

El mismo numeral en su sección segundo, expresa que el Senado contará con cuarenta Senadores electos por cuatro años.

Sección sexta del mencionado artículo, determina que para escoger a los miembros de la Legislatura, el Estado será dividido en cuarenta distritos y cada uno elegirá a un Senador, cabe indicar que se recoge la idea de representatividad territorial que la Constitución Federal precisa para cada entidad federativa.

La formación de leyes y decretos en el sistema bicameral, se inicia cuando el proyecto es aceptado por el comité correspondiente, quien lo turnará a la cámara de origen. Las sesiones en el recinto estarán abiertas al público, sin embargo, el debate está limitado a los legisladores, los cuales lo discuten y votan en orden de lista, es pertinente considerar que los proyectos financieros o que entren en vigencia inmediatamente requieren una votación de 27 votos en el Senado y 24 en la Asamblea. Todos los demás proyectos requieren una simple mayoría (21 en el Senado y 41 en la Asamblea).

Una vez aprobado el proyecto en la Cámara de origen, se pasa a la otra donde se repite el mismo proceso. Si el proyecto es modificado en la Cámara revisora, éste debe regresar a la Cámara de origen para que se efectúen las modificaciones propuestas. Si ésta se niega a consentir dichas modificaciones, el proyecto pasa a un comité de deliberación compuesto por tres miembros de la Asamblea y tres miembros del Senado para resolver las diferencias. Si se llega a un acuerdo, pasará a ambas Cámaras para su votación.

El Gobernador conocerá del proyecto de ley teniendo tres opciones, puede promulgarlo suscribiendo el proyecto, igualmente permitir que se convierta en ley sin su firma; o la tercer opción que es el veto. El veto del Gobernador puede ser anulado con una votación de dos tercios de cada Cámara en una segunda ronda.

La Asamblea tiene el poder de denunciar el juicio político. Los juicios políticos serán sustanciados por el Senado, una persona no podrá ser sentenciada al menos que concurren y voten las dos terceras partes del Senado (artículo IV, sección 18, Constitución del Estado de California).

3.2.3.2 Texas

El Estado de Texas tiene características históricas semejantes a California, para el Poder Legislativo se establece el sistema bicameral, en el artículo tercero sección primera de su Constitución.

El Senado estará integrado por 31 miembros, y la Cámara de Representantes por 150 miembros.

El propio numeral en su sección tercera, menciona que los Senadores durarán en su cargo un periodo de cuatro años, con renovación parcial de dos años.

El artículo tercero de su sección sexta, exige que el Senador deba ser ciudadano de los Estados Unidos y en el momento de su elección debe ser residente de la entidad por cinco años anteriores a la elección, y apunta que debe residir el último año en el distrito en donde es electo, debe tener 26 años cuando menos.

La figura de la irresponsabilidad penal, al emitir opiniones en torno a lo expresado en el debate se encuentra determinada en la carta magna, por lo cual no tiene responsabilidad por expresar sus opiniones en su actividad como legislador.

La Constitución Texana establece que el Estado debe dividirse en distritos senatoriales, a cada distrito le corresponde la elección de un Senador.

Las elecciones para Senadores y Representantes serán en toda la entidad y estarán reguladas por la ley.

El proceso de creación de leyes en Texas, tiene gran semejanza con el del Estado de California, (artículo XVII, sección 1, Constitución vigente de Texas).

3.2.3.3. Louisiana

El Estado de Louisiana, tiene la singularidad de que no se aplica en el ámbito Estatal el “*Common Law*” o el “*Case Law*”, sino que por su origen Francés se aplica el Derecho como en Europa Continental es decir el sistema Romano Germánico, que es el aplicable en México.

El artículo primero de la Constitución de Louisiana en su sección primera, establece el bicameralismo, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

El número de miembros de la Cámara Senatorial será precisado por ley, pero nunca excederá de 39 Senadores. Serán electos por un término de cuatro años.

La reelección es limitada, con la singularidad de ser de dos y medio periodos.

El artículo octavo en su sección octava, otorga a los Senadores el privilegio de no ser aprehendido excepto por delito grave, exceptuándolos de ser acusados por delito de palabra al estar en funciones.

El proceso para crear leyes tiene gran similitud de las entidades federativas mencionadas con antelación (artículo III, sección 15, Constitución del Estado de Louisiana).

3.2.3.4 El unicameralismo en el Estado de Nebraska, caso de Excepción

Nebraska es el único Estado de los Estados Unidos de América que tiene una Legislatura

Unicameral, igualmente los territorios de las Islas Vírgenes y Guam y el Consejo del Distrito de Columbia en la capital Washington. Esta Cámara es oficialmente conocida como la legislatura, y sus miembros se autodenominan Senadores.

Nebraska originalmente actuó bajo un Bicamarismo legislativo, desde que se erigió como Estado de la Unión en 1867, pero en 1937 fue eliminado a propuesta de George Norris, singular personaje que expresaba: *“ que el sistema de dos cámaras era ineficiente, innecesario y obsoleto, el Sistema Bicamaral fue tomado del Parlamento Británico que alberga la Cámara de Comunes, que son representantes elegidos por el pueblo y la Cámara de los Lores, integrada por aristócratas designados por el Rey”* proseguía: *“... las Constituciones de varios Estados consideran que solo existe el pueblo como elector y no tiene sentido o razón que la cámara legislativa este constituida por dos cámaras, sobre todo por que son electas teniendo la misma jurisdicción territorial”(Norris George;1937:192).*

La idea pregonada por Norris, fue expuesta cuando la gran depresión afectaba a Estados Unidos, la votación fue de 286,000 votos contra 193,152 a favor del Unicameralismo.

Medular era evitar el abuso del poder, eje de la teoría constitucional, la que se funda en dos ejes que son: los derechos del hombre son ilimitados en principio; y el gobierno constituido siempre tiende extralimitarse en su ámbito competencial, Morris argumento en este toral tópico, indicando que el Unicamarismo propuesto de ninguna forma ampliaba o permitía el abuso de poder dado que la Suprema Corte local y el Gobernador podrían evitar el abuso del poder del cuerpo legislativo Unicameral”, idea que expresa el *“ Checks and Balances”*: *“Los poderes como el judicial con su revisión, el presidencial con el veto y el del congreso con leyes, conferidos en cada de las tres ramas del gobierno, por el cual cada una restringe a las otras para que no dispongan de exceso de poder ” (Merriam Webster’s;1996: 75)*

Norris enfatizo *“que el pueblo debería estar comprobando a la Cámara Unicameral por lo que debería crear procedimientos y permitir privilegios a la prensa para que el publico tuviera una gran conciencia de sus acciones.”*

“Cada acto de la legislatura y de cada individuo debe ser considerado bajo la mira de una

publicación denunciante...” Norris, agrega que: “en el Unicameralismo ninguna acción puede ser secreta, oculta, lo que es común en el sistema bicameral. En este, los comités resuelven diferencias cuando el acta legislativa pasa en ambas cámaras afectando su contenido” (Norris, George; 1945:193).

Es pertinente señalar que esta legislatura (Nebraska), se caracteriza por que sus miembros son electos sin considerarse la afiliación política.

Igualmente, la legislatura de esta entidad puede objetar el veto del gobernador con un porcentaje en la segunda vuelta de las tres quintas partes de la mayoría en contraste con las dos terceras partes de mayoría que se requieren en otros Estados de la Unión en la segunda vuelta que se lleva a cabo para considerar si el veto es procedente o no.

Norris señala: “... ninguna acción puede ocultarse como comúnmente se hace en los comités legislativos bicamerales. Los comités resuelven sus diferencias y pasan el proyecto con lo acordado por dichos comités. En Nebraska anteriormente al designar seis miembros del comité en reuniones secretas, sin registro publico de los votos emitidos”, Norris enfatiza: “Que estos comités tienen un amplio poder y pueden ser influenciados fácilmente por la labor de grupos de presión (LOBBY)...”

“Dos cámaras con sus comités respectivos evitan una rápida resolución legislativa que puede ser precipitada e inadecuada para los fines perseguidos. Empero, el sistema Unicameral propicia la rapidez. Muchas propuestas deben ser en audiencias públicas; cinco días el término, una vez que el proyecto deja el comité, no puede ser cambiado, solo aprobado u objetado. Si es objetado, otro comité tendrá que formarse para actuar sobre el desacuerdo o evaluar la objeción”(Norris George:1937: 193).

Otro singular aspecto de la legislación de Nebraska es su no partidismo político. Antes de ser un cuerpo Unicameral el Congreso estaba representado por políticos partidistas, el cambio de no partidismo fue establecido en 1934, tres años antes del unicameralismo.

Significa que el candidato no esta condicionado por su filiación política y no se expresa el partido en la boleta electoral emitida. En Nebraska, los dos candidatos que obtengan mayoría de votación en la

elección primaria se enfrentarían en la elección general. En cambio, en el sistema partidista los partidos seleccionan un ganador en la primaria y este compete representando a su partido en la elección general. La legislatura de Nebraska no permite en su estructuración la afiliación política.

Norris defendió la no participación política, dijo *“que esto permitiría a los Senadores a concentrarse en cuestiones locales sin ser influenciados por intereses políticos nacionales, que frecuentemente no tienen relación con cuestiones netamente locales. Un votante que no este de acuerdo con los lineamientos del partido, puede votar por un candidato que este al margen de los partidos políticos establecidos...”*

“...Lo interesante en eliminar el partidismo en estos casos, consiste que la elección permite allegar a cumplir objetivos, y logros propios, en base a sus convicciones y las necesidades de sus distritos, en lugar de los intereses políticos de los partidos, que en ocasiones pueden conllevar mezquindades que exclusivamente importan a los intereses del grupo dominante en el partido en cuestión...” (Norris, George: 1945:179).

A pesar de que los demás Estados norteamericanos continuaron con el Bipartidismo en sus congresos, en los años sesentas, como expresamos con antelación, la Suprema Corte emitió una resolución la MARYLAND COMMITTEE v. TAWES, 377 U.S. 656 (1964) que estableció que la representatividad en los congresos locales deben incidir en la población y no en el ámbito geográfico, cuestionando el tener dos cámaras basadas en la población, motivando que muchos estados evaluaran su propio sistema. Se vio a Nebraska como el modelo apropiado de una sola cámara.

Hugo Srb primer oficial del Congreso de Nebraska señaló: *“... que los legisladores en otros estados nunca legislaran para suprimir sus propios trabajos de los cuales dependen económicamente.”* (<http://www.nic.state.neus/epubs/l33001-2007.pdf>)

A pesar de lo importante de las resoluciones sobre el Unicamarismo, que ha recibido en los últimos años a nivel local, solo Nebraska permanece como el único Estado con legislatura Unicamaral.

Es importante considerar que a pesar del criterio mencionado de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, que se opone a la idea bicameral estatal, el autor de este trabajo que en su momento oportuno hare las consideraciones en donde fundamento el porque es apropiado mi propuesta.

3.3 El Federalismo en Alemania

Alemania tuvo el Primer Reich, que fue el Sacro Imperio Romano de la Nación Alemana (Heiliges Romisches Reich Deutcher Nation), desde la Edad Media, la Etapa Renacentista y Moderna concluyendo, con las Guerras Napoleónicas, donde aparece una Confederación entre el año de 1815 a 1866, y, esta Confederación tiene un cierto paralelismo con Estados Unidos y Suiza, dado que esta organización, en cierta forma, permite por ser Estados soberanos y tener una vinculación débil, al crearse el Estado Unitario el Federalismo, embona mas apropiadamente que el Estado Centralista, así la Institución Federal, es la más idónea para el Gobierno y Administración, puesto que la Confederación es una relación de Estados Soberanos con poca cohesión, y al forjarse el Estado une lo desunido creándose el Federalismo, en donde la estructura permite que los antiguos Estados Soberanos preserven autonomía o como algunos expresan una Soberanía limitada. Cuando menos fue el caso de Estados Unidos, Alemania en el siglo XX, después de distintas etapas y la Republica de Suiza.

Unificando este país por Otto Von Bismarck, en 1871 se crea el segundo Reich (Deutsches Kaisereich) bajo el gobierno de la casa prusiana Von Hohenzollen, la monarquía concluye al terminar la primera guerra mundial y se instaura la Constitución de "*Weimer*", que estuvo vigente hasta el año de 1933. Esta Constitución es muy importante por que establece una República Federal Democrática, con nueve estados, un sistema parlamentario representativo, donde se determinan los derechos fundamentales y la elección de un presidente por votación popular que son: "*los fundamentos políticos del pueblo alemán*" (Schmitt:1934:47)

La Constitución de Weimer, junto a la Constitución de México de 1917, dieron origen al constitucionalismo social, que estableció el estado de bienestar y reconoció los derechos de los trabajadores, sin menoscabar que la Constitución Soviética, donde no se admite la libre Empresa, tiene

como eje básico los derechos de los trabajadores.

Bajo el gobierno dictatorial de Adolf Hitler, se deroga esta Constitución para imponerse un gobierno de caudillaje. Al ser derrotado Alemania, en la Segunda Guerra Mundial, se establece la Constitución de 1949, por la República Federal Alemana, que era el territorio ocupado por los aliados occidentales (Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia) teniendo como capital la ciudad de Bonn. Posteriormente, al caer la República Democrática Alemana, territorio que estaba sometido por los soviéticos en 1989 y al unirse los dos territorios, regirá dicho el ordenamiento constitucional occidental, teniendo como capital la ciudad de Berlín.

La Ley Fundamental para la Republica Alemana (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), que fue publicado el 23 de mayo de 1949.

Se emplea el término “Ley Fundamental”, en lugar de “Constitución”, con la idea de enfatizar en el texto el carácter de provisionalidad, debido a que parte del territorio Alemán había quedado separado por la “Cortina de Hierro,” término acuñado por Winston Churchill, extraordinario estadista Británico que denominó la tajante separación del mundo de la libre empresa capitalista, con el mundo Soviético comandado por la Unión de Republicas Socialistas, y por lo tanto no quedaba sometida a la Norma Suprema, creada por los Occidentales.

La presente Constitución fue redactada por un Consejo Parlamentario, integrado por 65 miembros nombrados por los once Estados Federados de la Alemania Occidental, por instrucciones del mando militar de las zonas de ocupación Estadounidense, Británica y de Francia. El 8 de mayo de 1949 el Parlamento aprobó dicho ordenamiento luego fue ratificada por los gobernadores militares y por los parlamentos de los Estados Federados.

La Ley Fundamental está basada en la Constitución de la República de Weimar, pero con la singularidad que permite mayor autoridad de los gobiernos de los Estados Federados (*Länders*). Una de las mayores distinciones con la Constitución pasada, está en el papel del Jefe de Estado; mientras el Presidente del Reich tenía cierta competencia y podía gobernar en contra de la mayoría Parlamentaria

mediante los llamados “Decretos de Urgencia”, la actual Ley Fundamental el Presidente Federal solo tiene funciones representativas. Además se trato de vigorizar la esencia democrática de la Ley Fundamental en cuestión contra los probables avances de partidos que cobijaban el totalitarismo cabe recordar que acababa de desaparecer el Estado Nacional Socialista, cuya política dictatorial causo efectos devastadores al propiciar la Segunda Guerra Mundial, se agregaba a esto la vecindad del Sistema Comunista en la Alemania Oriental y países de Europa Oriental lo que determinaba un entorno de profundo temor. Así. el artículo 79.3 impide la modificación de los principios formulados en los preceptos 1º. y 20 de la Ley Fundamental, referentes a la dignidad del ser humano esto es, los derechos fundamentales y a la organización estatal como un Estado Federal, Democrático y Social, de alguna manera se pretendió la idea de Carl Schmitt, uno de los creadores y teóricos de la Constitución de Weimar que establecía que había ciertos principios fundamentales que no podían ser modificados, por el constituyente permanente que *“son más que leyes y normaciones; son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo Alemán y forman el supuesto básico para toda las ulteriores normaciones, incluso para leyes constitucionales”* (Schmitt.;Carl ;1934: 27).

El Ordenamiento Constitucional Alemán tiene diferencias con el sistema norteamericano, entre otros, porque implica una ruptura en la determinación homogénea de los representantes de las Entidades Federadas en la Cámara del Senado, recordemos que en Estados Unidos son dos senadores por cada Estado y es una característica de homogeneidad siendo un presupuesto fundamental en el sistema Federal Norteamericano.

En cambio en Alemania, por ejemplo, Baviera con capital en Múnich, se le reconoce un mayor número de miembros en la Cámara del Senado.

Así, la Constitución de Alemania, expresa en su parte conducente:

“IV. EL BUNDESRAT (Cuerpo legislativo que representa a los 16 Lánder de Alemania

Artículo 50

“Los Länder participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea “

Artículo 51

“(1) El Bundesrat se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan. Pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos.”

“(2) Cada Land tiene, por lo menos, tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis.”

“(3) Cada Land podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Land pueden ser emitidos sólo en bloque y sólo por los miembros presentes o sus representantes. “

Artículo 52

“(1) El Bundesrat elige su presidente por un año.

“(2) El Presidente convoca al Bundesrat. Deberá hacerlo cuando así lo soliciten los delegados de al menos dos Länder o el Gobierno Federal.”

“(3) El Bundesrat adoptará sus resoluciones al menos por mayoría de sus votos. Dictará su reglamento interno. Sus sesiones son públicas. Podrá excluirse la presencia de público.”

“(3a) Para asuntos de la Unión Europea, el Bundesrat podrá crear una Cámara de asuntos europeos cuyas decisiones serán consideradas como decisiones del Bundesrat; el artículo 51, apartados 2 y 3, segunda frase, se aplicará por analogía.”

“(4) Podrán ser miembros de las comisiones del Bundesrat otros miembros o delegados de los gobiernos de los Länder. “

Artículo 53

“Los miembros del Gobierno Federal tienen el derecho y, cuando les sea solicitado, el deber de asistir a los debates del Bundesrat y de sus comisiones. Deberán ser oídos en todo momento. El Gobierno Federal tendrá al Bundesrat al corriente respecto de la gestión de los negocios públicos.”

Como corolario, valga una reflexión sobre el criterio germano a toda luces viable, sin embargo, uno de los puntos neurálgicos que produjo el equilibrio del federalismo es la representatividad con un número determinado de Senadores por entidad, de acuerdo con la Constitución norteamericana, fue desconsiderada esta premisa fundamental en el modelo Alemán.

3.4 El Federalismo en Suiza

Estado de Europa central, con características muy singulares que conviene señalar en este estudio comparativo del Federalismo, como la de ser poliglota (Alemán, Francés, Italiano y Romanche), y estar constituida por varios perfiles nacionales, aparte de la llamada Neutralidad Perpetua, institución concebida por consentimiento propio en tratado internacional, en donde Suiza se comprometió, en el año de 1815, ha no participar en los conflictos armados que tengan lugar entre terceros países, ni iniciar una guerra por su propia iniciativa, excepto en casos de una legítima defensa.

Esta neutralidad perpetua se origina en un Acuerdo que se realizó en la Convención de Viena en 1815, por las potencias aliadas después de la derrota Napoleónica y con el afán de reestructurar y reorganizar una política de equilibrio del territorio Europeo. Originalmente la neutralidad perpetua comprendía además los países de Bélgica y Luxemburgo, de los cuales Suiza únicamente conserva esta neutralidad. Deriva de esta condición, que este país ha preservado su carácter neutral a tal grado de que aun no es miembro de las Naciones Unidas y no forma parte la Unión Europea, pese a que la globalización del presente siglo XXI, ha impuesto condiciones que limitan en distinto grado al Estado Moderno, su concepto de Soberanía, entrañando el acercamiento paulatino a una concepción de regionalismo protector que desplaza al tradicional Estado Moderno, por entes que se adaptan con más propiedad al entorno presente como es verbigracia la Unión Europea.

Otra singularidad es la “Landgemeide”, termino alemán que se puede traducir como una “Asamblea Territorial” y “*comprende* la participación directa de la población en congregaciones en plazas publicas presididas por el “Landman” que tiene por función decidir la elección del Consejo Cantonal, de los tribunales y funcionarios públicos, así las revisiones de la Constitución, aprobación y discusión de los proyectos de ley, concesión de ciudadanía y creación y suspensión de cargos. Esta democracia directa se da en los cantones de la zona alpina, y tienen reminiscencia con la antigua Grecia, como era el caso de la Ágora ateniense en su gran esplendor de la época de Pericles” (<http://es.wikipedia.org/landemeinde>).

El destacado constitucionalista argentino Alberto A. Spota, considera este sistema de democracia directa, como una expresión de la participación popular más genuina, en su texto denominado “Democracia Directa y Semidirecta en Suiza. El *Landgemeide*”.

Evidentemente, que este tipo de Democracia Directa se puede dar tan solo en la zona montañosa del país helvético, dado que en el contexto mundial el exceso de población hace imposible esta pretensión.

El país de Suiza, se organizó antiguamente como la “Confederación Helvética” (1291-1798) y fue sometida en el Periodo de Napoleón por Francia de 1798 a 1815, resurgió nuevamente la Confederación de 1815 a 1848, y a partir de este último año surge como Federación.

En este punto se observa una semejanza histórica con los Estados Unidos de América y Alemania, que coincidentemente instrumentaron la creación del Federalismo, seguramente por cuestiones evolutivas del marco histórico que vivieron dichos países. Estados Unidos de América después de su independencia de Inglaterra, creó esta forma de organización en el año de 1781, la “Confederación y Unión Perpetua”, que estuvo vigente hasta el año de 1787. En Alemania la Confederación fue de 1815 a 1871.

En Suiza, la nueva Constitución, adoptada por el Parlamento el 18 de Diciembre de 1998, fue aprobada por Referéndum el 14 de Abril de 1999, y obligatoria por medio de decreto del Parlamento Federal del 28 de Septiembre de 1999, tiene vigencia desde el 1ro de Enero del 2000.

El artículo primero de la Constitución expresa sobre la Confederación Suiza, con 26 Cantones (Estados, Entidades Federativas, Provincias, Länder según la denominación que se atribuye a las demarcaciones geográficas del Federalismo) .Es importante hacer notar que el termino Federación con que se denomina este país, no es el propio desde el ámbito jurídico político, rigurosamente hablando, dado que los Cantones que integran al Estado Suizo si bien tienen autonomía , carecen de soberanía externa ante los demás países, así el artículo 49 de la Constitución expresa:

“Art. 49 Primacía del Derecho Federal:

1 El Derecho Federal priva siempre sobre el Derecho Cantonal que le sea contrario.

2 La Confederación velará por que los cantones respeten el Derecho Federal”

Evidentemente, la denominación “Confederación” no es la propia, estamos ante una mera Federación, sin embargo el tener una tradición que se remonta a la etapa Medieval y Renacentista influyo para la denominación oficial de Confederación.

Pertinente es expresar que cada Cantón tiene su propia Constitución, característica fundamental del federalismo, así se expresa en el:

“Art. 51 Constituciones cantonales:

1 Cada cantón se dotará de una Constitución democrática. Ésta necesitará la aprobación de la población y deberá poder ser reformada si así lo solicitase la mayoría del electorado.

2 Las Constituciones cantonales tendrán que estar garantizadas por la Confederación esta podrá garantizarlas si no son contrarias al Derecho Federal.”

Es trascendente señalar que los Cantones tiene participación en las decisiones de política exterior, cuestión semejante a la que en nuestro país el Senado representante de nuestras Entidades Federativas

tiene al ratificar los tratados y en los Estados Unidos la propia Cámara Alta, realiza la misma función, con ciertas características como los comentados Executive Agreement (en cuestiones de acuerdos internacionales no importantes) en donde la participación senatorial no existe y los Congressional Agreement (acuerdos internacionales eminentemente económicos) en donde el Senado y los Representantes conocida como cámara baja participan.

El Título Quinto de esta Carta Magna, en su Capítulo Segundo de “Previsiones Generales”, precisa en el artículo 148 que el Parlamento Federal es la máxima autoridad de la Confederación.

Tienen dos cámaras el Consejo Nacional y el Consejo de Estados. Que tienen igual competencia de tal forma, que se establece el bicameralismo, el artículo 149 expresa:

“Art. 149 Composición y elección del Consejo Nacional

- 1. El Consejo Nacional se compone de 200 diputados del pueblo.*
- 2. Los diputados se eligen por el pueblo por sufragio directo según el sistema proporcional. El Consejo Nacional se renueva de manera íntegra cada cuatro años.*
- 3. Cada cantón forma una circunscripción electoral.*
- 4. Los escaños se reparten entre los cantones proporcionalmente a su Población. Cada cantón tiene derecho a un escaño como mínimo.”*

En torno a esta fracción cuarta, se contempla el bicameralismo ya mencionado que esta integrado por 46 delegados que representan a sus Cantones respectivos, que cumplen la tarea de proteger el interés propio de su circunscripción territorial

La Constitución de Suiza determina la iniciativa popular general, modalidad que desde 1848, en la primera Constitución de este país ha existido. En la actual, el artículo 139a expresa:

“Art. 139. Iniciativa popular general

1.- 100 000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de disposiciones constitucionales o legislativas en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, que debe presentarse bajo la forma de una propuesta genérica.”

“2.- Cuando una iniciativa no respete el principio de unidad de la forma, el de la unidad de la materia o las disposiciones imperativas de derecho internacional, la Asamblea federal la declarará total o parcialmente nula.”

“3.- Si la Asamblea federal aprueba la iniciativa, ésta elaborará las correspondientes modificaciones de la Constitución o de la legislación federal.”

“4.- La Asamblea federal podrá presentar un contraproyecto a las modificaciones que haya elaborado. Las modificaciones de naturaleza constitucional (proyecto o contraproyecto) se someterán a la votación de la población y de los cantones, mientras que las modificaciones de naturaleza legislativa (proyecto y contraproyecto) se someterán a la votación de la población únicamente.”

“5.- Si la Asamblea federal rechaza la iniciativa, ésta la somete al voto de la población. Si la iniciativa es aprobada en votación popular, la Asamblea federal elabora las correspondientes modificaciones constitucionales o de la legislación federal.”

Este evolucionado país tiene por casi dos centurias el Referéndum obligatorio, la consulta a la ciudadanía en torno a leyes y decretos, en su artículo 140 que expresa:

“Art. 140 Referéndum obligatorio:

1.- Deberán ser sometidos al voto del pueblo y de los cantones:

- a. Las revisiones de la Constitución;*
- b. La adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales;*
- c. Las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal.*

2 Deberán ser sometidos al voto del pueblo:

- a. las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución;*
- a^{bis} el proyecto de ley y el contraproyecto de la Asamblea federal relativos a una iniciativa popular general;*

- b. las iniciativas populares generales rechazadas por la Asamblea federal;
- c. La cuestión de si se debe llevar a cabo *una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos.*”

Igualmente se establece el Referéndum facultativo en los casos del artículo 141, que determina:

“Art. 141 Referéndum facultativo:

1 Si 50 000 ciudadanos con derecho de voto u ocho cantones lo solicitan en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto, se someterán a votación popular:

- a. *Leyes Federales;*
- b. *Leyes Federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año;*
- c. *Disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean;*
- d. *Tratados internacionales que:*
 - 1. tengan una duración indeterminada y no sean denunciables;*
 - 2. prevean la adhesión a un organismo internacional;*
 - 3. Contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales.”*

CAPÍTULO CUARTO
EL BICAMERALISMO Y FEDERALISMO EN MÉXICO

4.1 México en el Siglo XIX, en torno al Poder Legislativo

En el presente tema se tomó como referencia a Felipe Tena Ramírez, en su obra “Leyes Fundamentales de México” que comprende de los años 1808 a 1998. Consideraremos las normatividades constitucionales que hemos tenido tanto a nivel federal y en el ámbito local de Baja California, en torno a nuestro ámbito legislativo.

La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, tuvo vigencia en México durante el período de la Guerra de la Independencia, documento que atempera lo riguroso del absolutismo monárquico que había tenido vigencia durante la colonia; dicho instrumento constitucional se concibió por la influencia de la Revolución Francesa, signo de los tiempos, que transformo con su individualismo y materialismo económico el entorno Europeo. Así, en el rubro de los tres poderes el Poder Legislativo, que se denominó *las Cortes* que se precisó en el artículo 27, consideró exclusivamente una Cámara y representaba a los Diputados en esa institución colegiada.

En el México independiente, la primera Constitución fue la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” del año de 1824.

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, precedente de la Constitución, considera al Poder Legislativo en el artículo décimo, depositándolo en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores que comprenderán el Congreso General.

La Constitución de 1824, en el título tercero, artículo séptimo delimitó que el Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso. Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El artículo 25 precisó, que el Senado se integrará por dos Senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus Legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

Interesante modalidad de permitir que fueran las Legislaturas de las entidades federativas las que eligieran a los Senadores, esto se aviene a la idea de que son representantes genuinos de cada Estado.

La Constitución Centralista de 1836 denominada “Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana”, reflejaba una postura conservadora, contraria a la posición liberal que pregonaba la Constitución anterior. El artículo primero de esta normatividad consideraba al bicameralismo.

La Cámara de Senadores se integra en esta Constitución de 1836, de 24 Senadores, nombrados por las Juntas Departamentales.

Un nuevo estatuto constitucional que rigió a México se denominó “Las Bases Orgánicas de la República Mexicana”, que fue acordada en 1843 por la Honorable Junta Legislativa.

En el artículo 25, se precisó en estas Bases Orgánicas, que el Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

El artículo 31 estableció que la Cámara de Senadores se compondrá de 63 miembros. El numeral 32, exige que dos tercios se elijan por las asambleas departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Una cuestión singular que caracterizó a esta normatividad constitucional, es que los Senadores nombrados por las Asambleas Departamentales representaban a las fuerzas productoras de la sociedad, comprendiendo las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios, comerciantes y fabricantes, pretendiendo encarnar la representación de todas las clases sociales, esto es notorio pues se anticipa al moderno bicameralismo que existe actualmente en algunos países.

Sin embargo, la tercera parte de los Senadores eran nombrados por la Cámara de Diputados, Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, esto desnaturalizó la idea del Senado al darle un carácter elitista, y aristocrático, porque consideró a personas que habían sido Presidente o

Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho por más de un año, Ministro Plenipotenciario, Gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, Senador al Consejo General, Diputado al mismo en dos legislaturas, antiguo Consejero de Gobierno, Obispo, y General de División.

La siguiente Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que fue sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, propuso un sistema unicameral.

El artículo 51 establece que se deposita el ejercicio del supremo poder Legislativo en una Asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

El Constituyente Permanente en el año de 1856, en el dictamen de la comisión, propuso el sistema de una cámara suprimiendo al Senado. En contra de este dictamen presentó un voto el Diputado Olvera y Zarco lo fundó: *"con claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema federal, que era el que se proponía del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. No obstante la distinción tan neta entre las dos clases de Senado, la asamblea se decidió por el unicameralismo con 44 contra 38, llevada de su malquerencia a los Senados más próximos, que habían sido cuerpos de clase con tendencias aristocrática."* (Tena: 1987: 272).

La Comisión pretendió sustituir la falta de Senado, mediante las diputaciones de los Estados y así ante los miembros presentes pidió que una ley federal, recién discutida, se votara por las diputaciones de las entidades federativas. La idea perseguía que no se frustrara el objeto de la igual representación de los Estados. Sin embargo, este proyecto de las diputaciones no se aprobó. Este sistema evidentemente hubiera atemperado la ausencia del Senado, puesto que se suprimía absurdamente la representatividad de las entidades federativas cuestión medular en todo sistema federal, en donde las partes autónomas de los Estados con el Senado, son la representatividad que garantiza los requerimientos de la descentralización del sistema federativo,

En 1867 el Presidente Lerdo de Tejada, propuso la reforma Constitucional de la introducción del bicameralismo, puesto que era necesario combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el

federativo.

En las reformas constitucionales del año de 1874, se logró incorporar nuevamente el bicameralismo de tipo Norteamericano, con la Cámara de Diputados elegidos proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada entidad federativa y del Distrito Federal.

4.2 Las Constituciones Bicamerales en los Estados de la Federación Durante el Siglo XIX

En el siglo XIX, algunos Estados de nuestro país instituyeron el bicameralismo en sus cartas magnas, estas entidades fueron: Durango, Oaxaca, Veracruz y Chiapas. Considerando el éxito del bicameralismo que habían creado los Estados Unidos de Norteamérica al igual que sus entidades.

4.2.1 Chiapas

El Estado de Chiapas, entidad que el 16 de Enero de 1822 quedó separada de España y de la Capitanía de Guatemala y se agrega a México, prevé en su Constitución de 1826, en el capítulo segundo, "Del Poder Legislativo y de los Diputados", artículo 17: *"Si el Estado variará sus circunstancias de pobreza, se dividirá el Congreso en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."*

Naturalmente que ambas Cámaras tenían como actividad primordial la creación de leyes y decretos, función legislativa acorde con la división de poderes.

4.2.2 Durango

La Constitución de Durango de 1826, en su artículo 29 precisaba la existencia de un Senado integrado por siete miembros; que duraban en su cargo cuatro años y su renovación era parcial cada dos años. Participaba en la formación de leyes y decretos.

4.2.3 Oaxaca

La Constitución de Oaxaca de 1825, en su numeral 35 señalaba también un Senado integrado por siete miembros, con duración de dos años y se renovaban por la mitad. Obviamente tenía como actividad fundamental el crear la legislación del Estado junto con la Cámara de Diputados.

4.2.4 Veracruz

La Constitución de Veracruz de 1825, en su artículo 27 determinaba una integración del Senado local igual a la anterior Constitución y tenía como cometido principal, participar con la Cámara de Diputados en la creación de leyes y decretos (Arteaga Nava, Elisur; 1998: 599).

Desafortunadamente en el México del siglo XIX no se entendía el concepto de Federalismo, se confundía con confederación, que es la unión de Estados independientes con su propia soberanía, además se le dio una condición eminentemente política sin ningún carácter de relevancia constitucional, razón por la cual ante el profundo centralismo que la realidad de los hechos impuso, no permitió que el Senado local subsistiera ante un escenario inadecuado para su desarrollo.

4.3 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, en el Título Tercero, Capítulo Segundo, en su artículo 50 precisa:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores."

El artículo 56 determina que la Cámara de Senadores se integrará por 128 miembros de los cuales en cada entidad y en el Distrito Federal dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa, y uno será asignado por la primera minoría. Respecto a estos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La Senaduría de la primera minoría, le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por si mismo haya ocupado el

segundo lugar en número de votos de la entidad que se trate.

Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Es pertinente indicar, que hasta el año de 1993 se mantenía una integración bicameral de dos miembros por cada Entidad Federativa y el Distrito Federal. Se mantenía el equilibrio en el sistema federal puesto que cada entidad federativa era representada por dos Senadores, y de acuerdo con la experiencia Norteamericana, que comentamos con antelación, es de gran importancia para la igualdad que debe privar en el Federalismo. La participación de los Estados en la legislación federal común, y en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un elemento específico del Estado Federal, en una democracia estable. Recordemos que la participación de los Senadores garantiza en parte, la persistencia de la condición del Federalismo, puesto que los Estados deben preservar su autonomía, su competencia y los Senadores representantes de ellos deben velar por conservar la competencia estatal, lo que permite su relevancia autónoma.

La reforma de 1993, mantiene la igualdad debido a que se aumenta a tres Senadores en lugar de dos, claro que quebranta una tradición legislativa que se mantuvo vigente en las Constituciones Mexicanas de ser dos Senadores por Estado.

Sin embargo, la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, de los denominados Senadores de Representación Proporcional, desnaturaliza completamente la idea de la representatividad auténtica del Senado de las entidades federativas por el Senado. El pragmatismo político y los intereses de los partidos contrarios al Federalismo, se abrieron paso a esta institución, ya que al configurarse así el Senado, se pierde la equidad en virtud de que el Senador de Representación Proporcional es designado en las cúpulas partidistas por relaciones políticas e influencias de los círculos de poder de los partidos.. Esto trae como consecuencia, que ya no existe igual número de Senadores por cada entidad, creándose una situación adversa al Federalismo. Sería el azar quien determinaría que un Estado

podiere tener cuatro o cinco Senadores, pero esto no es ninguna garantía, porque quebranta la igualdad, que debe existir para cada entidad federativa, debemos recordar lo trascendente que es para Estados Unidos la paridad del Senado, de tal forma que este punto es toral para el Federalismo.

Esta medida vigoriza aun más el centralismo que asfixia a nuestro país, debido a que normalmente los Senadores de Representación Proporcional serán personas residentes y avecindadas en la Ciudad de México, donde el juego político se realiza, permitiéndose que impere el dominio de los intereses del centro, desconsiderándose los requerimientos de la periferia nacional, pese al formalismo federal que hemos tenido en tres Constituciones, ante esta integración senatorial se desvirtúa plenamente la institución de representatividad equitativa de nuestras entidades federativas.

Esperamos que se reconsidere esta desacertada modificación constitucional de 1996. Estamos convencidos de que el progreso en México se puede llevar a cabo exclusivamente con democracia e impulsado por un vigoroso Federalismo, y nunca con la medida ultracentralista del Senado de Representación Proporcional que atrofia la representatividad y equidad de nuestras entidades federativas.

4.4 La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

En el Título Tercero, Capítulo Primero, "Del Poder Legislativo," acatando el artículo 116 fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que determina en dicha fracción, las obligaciones positivas en torno al cuerpo legislativo, las que deben considerarse en las entidades federativas, por lo que el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California precisa;

"El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de Representantes del Pueblo, que se denomina Congreso del Estado."

Es importante mencionar como antecedente histórico que el proyecto de la Constitución Política

del Estado de Baja California presentado por la Comisión Redactora del Congreso Constitucional, en junio 12 de 1953, estableció en el artículo 18 el Poder Legislativo, el cual fue reubicado al aprobarse la Carta Magna de nuestra Entidad Federativa.

El Congreso del Estado, está integrado por Diputados que se elegirán por sufragio cada tres años. Dieciséis serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que está dividido el territorio de la entidad y en su caso, nueve Diputados de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elige un suplente.

Una modalidad a todas luces antidemocrática, es el precepto 16 de la norma Constitucional que señala, que los Diputados propietarios de la Legislatura del Estado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato como Diputado propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Se hace la salvedad de que los Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, debe precisarse que la no reelección se debería contraer exclusivamente para el Ejecutivo en el sistema Republicano, más nunca debe extenderse a los otros poderes, esto contradice a la democracia, en que persigue reelegir a los que han tenido un papel adecuado en la comunidad, es en reconocimiento a la capacidad y servicios prestados al electorado.

Los Diputados son inviolables en las opiniones que manifiestan en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvencidos por ellas. Evidentemente que todos los actos del Congreso son formalmente legislativos, sin embargo, materialmente suelen realizar actos administrativos y jurisdiccionales.

4.5 El Federalismo en México, vinculación con el Bicameralismo.

El Gobierno monárquico, centralista de carácter absoluto que privó en la colonia española sobre el actual territorio mexicano, gobernaba un vastísimo territorio, en donde las leyes y órdenes administrativas emanaban básicamente del Rey de España. Así se adaptó un sistema vertical cuya cúspide era el monarca hispano y así llegaban las determinaciones gubernamentales desde Madrid o el Escorial, al

amplio ámbito geográfico de la futura tierra mexicana, que desde Chiapas hasta Sacramento se administraba con un modelo de acción plenamente centralista.

Al independizarse nuestro país en 1821, se crea el imperio de Agustín de Iturbide, que era un Estado unitario, como herencia del viejo virreinato. Posteriormente se instaló el primer constituyente en 1822 el cual fue disuelto por Iturbide. Aparece en este episodio histórico, Santa Anna encabezando la rebelión de Casamata, con el objeto suprimir a Iturbide, en donde se basa en las diputaciones provinciales de la Constitución centralista de Cádiz, que resaltó la idea de la soberanía de las provincias mexicanas que no se habían considerado y en nombre de ellas exigía la caída de régimen de Iturbide

Al caer el imperio de Iturbide se reinstaló el Poder Constituyente y surge la idea de implantar el sistema federal. El historiador Miguel S. Macedo estima que: *"El llamado "voto del Congreso" que se realizó el 12 de Junio de 1823, es el origen del sistema de republica federal. El 17 de Junio de ese año el Congreso expidió la convocatoria para crear un nuevo Constituyente en donde se precisaban 23 provincias, que iban a elegir a sus representantes ante dicho Constituyente" (Macedo; 1931:209).*

El maestro Felipe Tena Ramírez considera que el Federalismo no surge del voto del Congreso ni de la convocatoria, puesto que la convocatoria emitida por el primer Constituyente no podía decidir la forma de gobierno. Simplemente era un convocante que numeraba las 23 provincias con una finalidad política pero que no creaba en sí el Federalismo.

Fue el segundo Congreso Constituyente, al expedir el Acta Constitutiva el 31 de Enero de 1824, quien en el artículo quinto estableció la forma federal y en el séptimo hace una relación de los Estados de la federación. Así, el Acta Constitutiva fue el origen del Federalismo mexicano. De tal forma que por un decreto constitucional se creó un sistema federal, totalmente al margen de la realidad histórica del pueblo mexicano que había vivido el centralismo impuesto en la conquista.

El sistema federal no pudo ser realidad en el solar mexicano bajo la Constitución de 1824. Durante su vigencia privó una lucha política entre los llamados conservadores que propugnaban por un gobierno central y los llamados liberales que veían en el Federalismo la base de su bandera política. Sin embargo en este periodo, no se logro comprender por los liberales la idea del federalismo que lo veían como una especie de confederación sin percatarse que era una simple distribución de competencias entre

el "Gobierno Federal" y las entidades federativas.

En 1836 y en 1843, se promulgaron en México Constituciones de tipo centralista, contrarias a la idea política del Federalismo. Toda esta anarquía se presentó en el México que había logrado su independencia pero no había logrado la estabilidad política por las diferencias profundas que existían en este campo.

En el año de 1857 se expidió una Constitución, la cual consideró como piedra fundamental de organización el Gobierno Federal. Sin embargo, el ámbito nacional carecía de las condiciones históricas, sociales, económicas para que germinara la institución del Federalismo en nuestro país.

Una cuestión que evidencia en forma sustancial el desconocimiento que privaba en el Constituyente de 1856 y 1857 sobre el Federalismo, es la creación del artículo 114 que expresaba *"Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales"*.

Este precepto de nula aplicación que aún se preserva en la Constitución de 1917 en el artículo 120, fue creado con las más contradictorias opiniones en 1857. Por una parte, algunos constituyentes que estimaban a los gobernadores como subordinados del Gobierno central, lo que conculcaba obviamente la soberanía de los Estados. Otros consideraban lo contrario, estimando que las leyes federales quedaban a merced de los gobernadores, lo que se traducía en que el Gobierno central estuviera sujeto a los gobiernos estatales. Existía la absurda idea de que el Federalismo era una confederación en donde las partes integrantes, esto es, los Estados tienen plena soberanía.

Constituyentes y juristas no comprendieron lo impropio de este precepto que denotaba la plena ignorancia del Federalismo. Solamente Don Ramón Rodríguez expresó lo siguiente *"El precepto consignado en este artículo, sobre ser innecesario para los objetos de la Constitución, es peligroso para las instituciones y puede en algún caso llegar a ser atentatorio para los principios democráticos. Siendo México una federación y no una Confederación, y teniendo en cada Estado autoridades y funcionarios de origen judicial, civil, militar y además todos los empleados necesarios para el cumplimiento de sus leyes, ¿Qué objeto puede tener la obligación impuesta a los gobernadores hacer cumplir las leyes federales?"*

(Tena; 1987:173).

La misma experiencia se tuvo en Estados Unidos de América, mientras se redactaba la Constitución y al haber dejado la confederación en transito a la federación, se hicieron varias interrogantes sobre el papel de las entidades federativas en torno a la actuación del Gobierno central. Se llegó a la conclusión de que el Gobierno, denominado Gobierno Federal determinaría por sí mismo el cumplimiento de su propia legislación, sancionaría y las ejecutaría en su caso con el poder coercitivo de que estaba investido; obviamente a través de sus propios funcionarios. Este criterio prevaleció al grado de que el Presidente Grant había prohibido en 1873, que una misma persona ostentara al mismo tiempo empleos del Gobierno Federal, Estatal o Municipales. Con motivo de la "Ley Seca", el Presidente Coolidge en 1926, quebrantó la orden de Grant permitiendo que los empleados de los Estados o Municipios coadyuvaran con el Gobierno Federal en torno a la prohibición alcohólica, lo que fue sumamente objetado.

Al arribo del imperio francés de Maximiliano de Habsburgo la Constitución de 1857 no estuvo vigente, por ser un Gobierno monárquico centralista con bases constitucionales.

Posteriormente bajo el Gobierno del General Porfirio Díaz la forma federal constitucional era simplemente utópica, debido a que era un gobierno ferozmente centralista como se caracterizó la dictadura del político oaxaqueño.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 igualmente considera al Federalismo como forma de gobierno. En realidad, en el siglo XX, nunca se concretizó. Fue simplemente un enunciado político que nunca trascendió a la realidad, debido a la estructura oligárquica que nos gobernó. La autonomía de los Estados era virtual, se deduce de lo anterior que el Federalismo embona exclusivamente con un gobierno democrático.

En la década de los 90's, como señala Sánchez Bringas, nos determina el agudo centralismo que aún priva en México, incidiendo en las áreas económica, política, jurídica y social.

4.5.1 Centralismo Económico

"El centralismo económico. La realidad demuestra que los gobiernos de las entidades federativas se encuentran sometidos a la Federación. Los proyectos y programas que se realizan en aquellas requieren la aprobación de ésta. Además, constantemente se la posibilidad de que el Gobierno Federal utilice los fondos públicos que corresponden a los Estados para asegurar que las posiciones políticas de los gobernadores sean afines a las del Ejecutivo Federal. Agregaría que contribuye en forma sustancial en éste ámbito lo expresado por el artículo 73 de nuestra Constitución en su fracción XXIX-a que enumera las fuentes impositivas más generosas a favor del Gobierno Federal y éste, dará las participaciones a las entidades federativas, sin embargo estas participaciones han sido magras, tendenciosas y condicionadas a cuestiones políticas centralistas. A principio de los noventas la participación a los Estados era un escaso 16% para las entidades federativas y un 4% para los Municipios. En la dictadura del porfiriato la participación que daba el gobierno central fue de un 40% de recaudado por el gobierno federal, ciertamente que la participación ha aumentado gradualmente en el último gobierno de Ernesto Zedillo y se inicia una etapa que esperamos se vigorice la débil condición de los Estados y Municipios. En el sector privado se produce un fenómeno semejante. No obstante la existencia de vigorosos grupos económicos en el Norte y en el Occidente del territorio nacional, la ciudad de México sigue siendo el centro financiero condicionador de los grupos empresariales de los Estados.(Bringas Sánchez; 1997:326)

En torno al aspecto fiscal que impera en el federalismo mexicano, es pertinente señalar cuestiones de fondo que esclarezcan los graves problemas financieros que gravitan sobre este tema, que redundan en el gran desequilibrio económico, desigualdad que priva entre el Gobierno Federal y las entidades federativas y el orden municipal, circunstancia toral que impide la operatividad apropiada de federalismo en el ámbito financiero, que es premisa de existencia real de esta institución.

De tal forma que el sistema federal instituido en nuestra Constitución General esta condenada irremediamente por esta razón de desigualdad fiscal a padecer un grave desequilibrio, en donde emana un poderoso y rico gobierno central en contraste con entidades federativas y municipios que dependen de la buena voluntad del ente central. De tal manera que restringe el federalismo en forma perniciosa e impide su materialización en forma saludable como existe en otros países en donde priva

un vigoroso sistema federal que permite la integración coadyuvante descentralizadora, más en México se vive una endeble institución, con una simulación de la misma, en donde realmente subyace un profundo centralismo, que evidencia una formalidad surrealista que lejos esta de lo pretendido, en donde el sistema imperante se agazapa en los beneficios tributarios, manipula con gran avaricia el ámbito financiero de las entidades federativas y los Municipios, que quedan en calidad de dependientes condicionados a las exigencias de un real centralismo.

Evidentemente lo siguiente se expresa con el deseo de que esta realidad negativa desaparezca y tenga un epílogo satisfactorio, que permita constituir el real federalismo, y así superar este nocivo resabio histórico del centralismo, que como un fantasma no institucionalizado sobrevive en forma permanente en la realidad nacional.

Primeramente, analizaremos las cuestiones que median en este punto y en forma comparativa el antecedente fiscal estadounidense. Fundamentalmente, debido a que México toma el federalismo de aquel país como modelo para implantarlo en 1824, y posteriormente en las Constituciones de 1857 y la vigente. Igualmente es necesario puntualizar que en los Estados Unidos el régimen fiscal ha permitido el desarrollo equilibrado de los tres niveles de poderes (Gobierno Federal. Estatales y Condados).

En Estados Unidos se considero al iniciar su existencia como nación que era imposible sobrevivir exclusivamente con las aranceles provenientes de las importaciones y los pocos impuestos esencialmente nacionales exclusivos, de tal manera Hamilton en el “Federalismo” expresó: “Suponed que, como se ha afirmado, el poder tributario federal se limitara a los derechos sobre importaciones; es evidente que el gobierno que por carecer de facultad para buscarse otros recursos, caería a menudo en la tentación de subir sus impuestos hasta un exceso perjudicial” (Hamilton;1984: 45)

Con fundamento en este razonamiento de orden práctico, se llego a la idea de la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en la tributación que no fuera exclusiva del ente federal, lo que determinaba la duplicidad de impuestos sobre una misma fuente impositiva. Sobre el particular el Maestro Ernesto Flores Zavala, expresa que:” *La doble tributación se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos m o mas impuestos, ya los establezca la misma entidad, o bien porque concurren en esta*

frente dos o más entidades diversas, y se puede presentar bajo los siguientes aspectos:

1º. Cuando una misma entidad impositiva (Federación, Estado y o Municipios) establece dos o más misma fuente impositiva.

2º. Cuando concurren en una misma fuente dos Estados Soberanos.

3º. Cuando en los Estados Federales gravan la misma fuente la Federación y los Estados que la integran.

4º. Cuando concurren en el gravamen los Estados miembros de la Federación y los municipios que la integran” (Flores Zabala, Ernesto 37: 1972)

Naturalmente que en cuanto al importe de la grabación por ambos entes estaría siempre bajo la prudencia de los dos ordenes, para no ser prohibitivo a los contribuyentes con impuestos onerosos.

Lo importante es que en Estado Unidos tanto la doctrina como las resoluciones jurisprudenciales han sido ponderadas y han aceptado esta concurrencia tributaria como una base fundamental del funcionamiento del federalismo. Sin embargo el conflicto de intereses entre la profunda autonomía de los Estados que habían sido anteriormente una Confederación y el poder Central, tuvieron problemas de adaptabilidad en la materia fiscal, como fue el caso *McCulloch vs. Maryland*, que resolvió la Suprema Corte de Justicia en el año de 1819, que considero las llamadas facultades implícitas y que correspondían a la Federación cuando se presentaba el caso que las facultades explícitas, esto es las determinadas por la Constitución no podían por si ejercerse por si mismas. Debiendo existir la relación de medio necesario de la facultad implícita para poder cumplir debidamente la facultad expresada por la Constitución, de tal suerte que sin la primera la explícita seria estéril. Todo esto con el reconocimiento por una ley del Congreso de la Unión de esta necesidad para hacer efectiva una facultad explícita.

El caso anterior fue consecuencia de que al establecerse en el Estado de Maryland la primera sucursal del Banco de los Estados Unidos, se concibió en la entidad federativa con base al principio de que deben regir las leyes del lugar en todo lo relacionado con los bienes inmuebles y muebles, y consecuentemente se le puso a un institución federal el impuesto correspondiente de dicha entidad. Obviamente la federación considero que esto era una cuestión competencial al margen de la entidad federativa de Maryland y el Poder Judicial decidió esta cuestión que en la doctrina constitucional de ese

país ha sido de enorme trascendencia en la pugna subyacente que en la distribución de competencias priva en todo sistema federal.

En México en la Constitución de 1857 se pretendió en un proyecto, en la distribución de competencias en el ámbito fiscal siendo el impuesto indirecto para la federación y los impuestos directos para los estados, sin embargo no fue factible tal propuesta, pues se desechó el proyecto. posterior a esa época el Ministro Vallarta era partidario de el sistema que en los Estados Unidos había tenido singular éxito la pluralidad de impuestos, que sobre la misma fuente gravara la federación, los estados y los municipios, evidentemente.

La tesis de Vallarta evidentemente es el sistema más apropiado para apuntalar un real federalismo, así lo prueba el éxito que ha tenido en los Estados Unidos la pluralidad impositiva, gracias a la prudencia equilibradora que los distintos órganos de gobierno han colaborado apoyados por un Poder Judicial federal al servicio del sistema federal. Sin embargo en México la Suprema Corte de Justicia mexicana mostro una posición inmadura e impráctica que más bien se limitó a la centralización cada vez más intensa de los impuestos del país.

Para comprender esta tendencia debemos hacer una reconsideración histórica entorno a la cuestión hacendaria que se ha desarrollado en México bajo el ámbito de la constitución de 1917.

Debido al cuestionamiento de la pluralidad de impuestos que privaba en Estados Unidos, en México existía en sectores federales una clara oposición al trato fiscal norteamericano. De tal forma que para estudiar y proponer una solución la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, convocó hasta tres convenciones nacionales fiscales.

La primera convención se realizó en 1925, llegando a una serie de conclusiones, entre otras el de rechazar y enjuiciar acremente el de haber imitado de Norteamérica la concurrencia impositiva, la iniciativa presidencial (del Presidente Plutarco Elías Calles) se inclinó por un reparto de facultades fiscales entre la federación y los estados, de manera provisional, en un lapso que la experiencia del sistema determinaran si fueran apropiadas. Sin embargo se consideró también bajo este lineamiento la distribución

de los productos que rinden algunos de los impuestos determinados, mas tales impuestos en cuanto a su establecimiento y administración se han atribuidos exclusivamente a la competencia a uno de los elementos políticos que constituyen la unión.

La segunda convención nacional fiscal, se realizo en 1933, se pretendió la participación de los dos órdenes en el impuesto único, de tal manera que constitucionalmente se aplico el principio de participación federal y estatal en determinados impuestos. Sin embargo, dejo en manos de la federación impuestos reservados para esta y por otra parte la propia federación hace participación a los Estados en ciertos impuestos federales, formula que da origen a la plena dependencia que tienen las entidades federativas y los municipios en México.

La tercera convención. Se realizo en 1947 en donde se considero como idea cardinal una política fiscal sobre bases de coordinación y no de exclusividad de impuestos ni de sumisión de los estados al centro.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de 1954 determina lo siguiente: *“la Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la federación, b) limitaciones a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa (comercio exterior), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (art. 117, fracs. III [estampillas], IV, V, VI y VII y 117)”* (Compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; México; 1995; Tesis 557).

De tal manera la política y la legislación tributaria federal no se ha limitado a otorgar las participaciones de los impuestos previstos en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución política federal, si no que lo ha generalizado a otros impuestos, derechos y aprovechamientos que se han incorporado poco a poco a este sistema, con objeto de vigorizar la economía pública de los Estados y Municipios, exigiendo que se abstengan de imponer gravámenes a las mismas materias, ingresos, actos, sobre el cual queda sustentado el sistema nacional de coordinación.

Hacia 1970 la política de la federación obliga a las entidades federativas a coordinarse, entrañando esto un marcado centralismo que priva autonomía financiera a los Estados.

Teóricamente la ley federal de coordinación fiscal expedida el 22 de diciembre 1978, y en vigor desde el 1 de enero de 1980, en torno Sánchez Gómez expresa lo siguiente: *“la circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales determina que tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, cuando ello concurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de la Federación y los Estados. Debe reconocerse que la concurrencia impositiva esta permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto, pero ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La convicción correcta no puede ser otra que la que el constituyente no juzgo necesario y conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de la federación, estados o municipios”.* (Sánchez Gómez, Narciso; 127: 2000).

El sistema nacional de coordinación fiscal como régimen jurídico relativo a las participaciones de tributos y otros ingresos federales a favor de las entidades federativas y municipios, que incluye reglas sobre la colaboración administrativa, las conducentes a los organismos en materia de coordinación fiscal y respecto a los montos porcentuales que deben otorgarse a dichas entidades políticas, para fortalecer sus haciendas públicas y límite parcialmente el problema de la doble y triple tributación sobre los mismos ingresos u objetos que se pueden grabar; este sistema como lo expresamos en varias ocasiones restringe ostensiblemente la autonomía financiera, evita la debida oxigenación económica a las entidades y permite la dependencia económica que queda exclusivamente en el poder central, y como lo señalamos produce un federalismo endeble, restringido, dependiente, carente del vigor que requiere para poder ser eficaz en nuestra estructura política.

4.5.2 Centralismo Político

El maestro Sánchez Bringas expresa del centralismo político: "Formalmente los Estados disponen de sus Constituciones y de otras normas que reglamentan las atribuciones de las autoridades y la participación política de su población. En la realidad se observa que los partidos políticos nacionales tienen estructuras, disciplina y métodos centralizadores que no facilitan el desarrollo político de los Estados de las regiones ni de los municipios. Es frecuente el rechazo de la ciudadanía de los Estados a las nominaciones centralizadas de los candidatos a cargos de elección que, con cierta frecuencia, hacen algunos partidos políticos.

Esta forma de acceder al poder propicia que en los cargos públicos de elección ciudadana, los servidores desatiendan sus responsabilidades y la representatividad que tienen de acuerdo con la Constitución. Su norma de conducta suele ser la disciplina que impone la persona o el partido que determinó su acceso al cargo publico" (Sánchez Bringas; 1997:328).

En relación con lo electoral debemos agregar que, se privó de la autonomía política electoral a los Estados, al permitírsele al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que conozca, por medio del juicio de Revisión Constitucional, todas las cuestiones concernientes al ámbito electoral local, perpetrándose con esta reforma un quebrantamiento más de nuestra anémica autonomía y aumentando el centralismo político y jurisdiccional que padecemos. Esta reforma constitucional desgraciadamente fue aprobada por unanimidad por los Congresos locales en su participación como Poder Constituyente Permanente, lo que demuestra el limitado sentido que se tiene del Federalismo.

Otro atentado contra la Autonomía de los Estados, fue la aberrante reforma constitucional del artículo 56 de nuestra Carta Magna al crear los llamados Senadores de Representación Proporcional, cuya elección se realiza mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Con esta medida se desnaturaliza el equilibrio equitativo de representantes de los Estados que son los Senadores, pues la lista se estructura de conformidad a los intereses políticos del centro. Esto se traduce en una evidente reducción de presencia de las entidades federativas en el juego de equilibrio que

el Federalismo impone, como instrumento en donde la Autonomía es fundamental.

El mismo autor precisa: "El centralismo jurídico". Desde la promulgación de la Constitución de 1917, hasta hoy día, los Estados han observado pacientemente la reducción de sus atribuciones, realizadas mediante reformas y adiciones a la Constitución General de la Republica y, en ocasiones, a través de leyes federales que han disminuido sus autonomías. Son ejemplos de este fenómeno algunas facultades que originalmente fueron de los Estados y ahora corresponden a la federación, en materias fiscal, laboral y educativa, entre otras.

Otro síntoma del centralismo jurídico consiste en la nula participación que, de hecho, tienen las legislaturas de los Estados en el procedimiento por el cual se reforma o adiciona la Constitución de la Republica. No obstante que el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional asigna al Congreso de la Unión la facultad de acordar las reformas o adiciones y atribuye a los Congresos de los Estados la de aprobarlas o desecharlas, en la realidad se dan por consumadas una vez que han sido acordadas por el Congreso, sin que a nadie importe el sentido y resultado de la votación que en esa materia produzca las legislaturas de los Estados, como el caso mencionado en el párrafo anterior.

4.5.3 Centralismo Social

"La concentración de poder económico y político que existe en la ciudad de México ha dado lugar a que los más importantes centros de cultura, de investigación y de esparcimiento social se localicen en el Distrito Federal; los Estados de México, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Yucatán y Nuevo León son excepciones de esta tendencia. De esta manera, la mayor parte de los valores socialmente predominantes se genera en el centro".

"La prevalencia del centralismo que vive la nación guarda una estrecha relación con el presidencialismo que cubre todos los espacios de la actividad política y económica de nuestra sociedad".

"El Federalismo podrá ser eficaz en la medida en que las formas constitucionales que lo sustentan sean respetadas, formal y materialmente, por todos los sectores de la sociedad. Mientras esto no suceda, México seguirá viviendo un auténtico centralismo con expresión federalista o, si se requiere,

un falso Federalismo con esencia centralizadora" (Sánchez Bringas; 1997:330).

Podemos agregar a lo expresado por Enrique Sánchez Bringas que la cuestión histórica como factor real, ha incidido en forma plena en la cultura mexicana. No hemos cambiado de actitud desde la época precolonial, el ejemplo norteamericano evidentemente influyó en los pensadores mexicanos al crear las Constituciones políticas de 1824, 1857 Y 1917, conforme a las cuales se consideraba al Federalismo como piedra angular para repartir las competencias, sin embargo, esa fuerza interna de la idiosincrasia tradicional, ha impedido llegar al verdadero Federalismo.

Enfatazaremos que en los Estados Unidos de América, su Federalismo fue resultado de la historia, consecuencia natural de sus propias experiencias coloniales.

El mismo paralelismo podemos encontrar en Suiza, país que fue una Confederación desde la Edad Media, y llegó a concebir una Federación en 1848 siguiendo la línea de su tradición, siendo uno de los países más prósperos y democráticos de Europa.

Lo propio se puede expresar de Alemania, país que estaba estructurado desde 1815 en una Confederación Germánica, transformándose en el Estado de Alemania en el año de 1870, y es hasta 1949 cuando se crea la Constitución Federal, lo que ha permitido que lo desunido se una por el Federalismo.

Incuestionablemente que el problema de la falta de Federalismo en México es la carencia de lo anterior una real democracia que se evidencie en un grado de más civilidad aunado a las diferencias económicas que existen en nuestro país, son factores reales que impiden la factibilidad de un Estado de Derecho adecuado. Sin embargo *"El Federalismo no puede desligarse de la realidad actual, que incluye la búsqueda de nuevos espacios democráticos. Es indudable que los individuos y los grupos quieren desarrollar nuevos roles y adquirir nuevas posiciones dentro de la sociedad. Esto requiere mayores espacios de expresión y actividad. Se presenta así la entidad local como primera opción, ya que las acciones quieren y tienden a darse en el 'hábitat', desde la participación en la solución de los requerimientos materiales elementales hasta las más elevadas expresiones del espíritu. Todas estas manifestaciones se refuerzan entre sí a través de la interacción cotidiana. El espíritu localista y*

regionalista adquiere así una amplísima dimensión cultural" (Gamas, José; 2001:764).

Sin embargo a pesar de nuestro pasado histórico centralista, esto no es un impedimento que no pueda ser quebrantado, así podemos poner como ejemplo a Canadá que a pesar de que el Estado de Canadá tenía un raigambre centralista colonial, pudo remontar esta estructura al crear el Federalismo en su Constitución de 1867. Consideramos que en forma habilidosa la Constitución Canadiense hace el reparto explícito de las facultades a las provincias que le integran, sistema congruente con su origen dado que siendo anteriormente un Estado central, al cambiar a la estructura federal debe ser la Carta Magna la que enumere las facultades de las provincias y de alguna manera es difícil que el gobierno federal pueda sustraerlas de las provincias.

Nuestras Constituciones se colocaron en el ámbito irreal en que la federación nació de Estados preexistentes, que entregaban determinadas facultades al poder central y se reservaban las restantes. Consecuentemente el centralismo, producto de las circunstancias históricas, culturales y económicas ha sentado sus bases en el amplio territorio mexicano como parte de una cultura persistente.

4.6 EL SENADO MEXICANO Y LOS TRATADOS

Los tratados tienen una extraordinaria importancia en el siglo XXI, en virtud de que la realidad histórica muestra que el Estado Moderno paulatinamente va disminuyendo su calidad soberana, y esto se observa fundamentalmente en los países subdesarrollados. La globalización como ámbito de existencia, impone condicionantes que permitan el desarrollo en este cambiante entorno, de tal manera que el instrumento jurídico para regular la dinámica existente son los tratados, que son los acuerdos jurídicos entre estados e instituciones internacionales, que permiten la interrelación idónea para la problemática de la globalización, instrumentos jurídicos que contienen los "factores reales" que impone la internacionalización contemporánea, en donde lo nacional se ve altamente condicionado por las exigencias de estos "factores reales" externos, que de hecho, en algunos circunstancias son cuestiones supraconstitucionales, pero en el ámbito del Estado moderno se atemperan adoptándose la Constitución por medio de adiciones y reformas o interpretaciones de los tribunales.

Un ejemplo ante este entorno, sería la Unión Europea, comunidad formada por 27 Estados miembros. Fue establecida el primero de noviembre de 1993, cuando entro en vigor el Tratado de la Unión Europea, firmado en la ciudad de Maastricht, Holanda.

Para operar esta compleja comunidad, se requiere instrumentar tratados, de diversos contenidos, que permiten conjugarlos con los derechos nacionales de los distintos países integrantes, los cuales dan los lineamientos de interrelación para operar a esta organización. La creciente problemática que representa la Comunidad demanda una instrumentación inédita a tal grado, que en el año de 2004 se pretendió crear una Constitución General de la Unión Europea, donde se expresan las determinaciones jurídicas de los distintos tratados que se han realizado en la constitución, estructuración y desarrollo de la misma, en esta primera instancia no fue aceptada, siendo países como Francia y Holanda los que se opusieron ha dicho instrumento constitucional, argumentándose cuestiones de un apego tradicionalista nacional, sin embargo se vislumbra que en poco tiempo, se impondrá una Constitución ordenadora de la comunidad, constituyéndose así con mas formalidad, aunque ya existe un especie de Federalismo Supranacional suigeneris, que evidencia que las determinaciones de la Unión Europea permean en todas las Constituciones de los 27 Estados, de tal manera que las determinaciones jurídicas de la comunidad adicionan y modifican las Cartas Magnas estatales y por otra parte el Tribunal de la Unión Europea, protege con sus resoluciones a la estructura de la comunidad, desprendiéndose de esta labor que la superestructura disminuye el factor soberano de los Estados.

Este breve antecedente nos permite deducir el rango de los tratados, que cobran cada vez más importancia en nuestro tiempo, es importante considerar, para nuestro estudio a nuestro país, brevemente nos referiremos al contexto histórico que existió en los distintos ordenamientos constitucionales mexicanos así, la Constitución de 1824 consideraba en su artículo 50 fracción XIII como facultad del Congreso general, esto es no consideraba solamente a la Cámara alta sino también a los Diputados, esto es: *“Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.”*

Igualmente en las bases Constitucionales de 1836, de sistema centralista, corresponde al Congreso general en su artículo 44 fracción XVIII:

“Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica”.

Las Bases Orgánicas de 1843 Constitución centralista, en su artículo 66 precisaba las facultades del Congreso, en su fracción IX son:

“Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras.”

La Constitución de 1857 de tipo federal, en donde no existió el Senado hasta 1874, en su artículo 72 fracción XIII, precisaba:

“Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.”

Al introducirse el Senado en el año de 1874 en el apartado B del artículo 72 se otorgó como facultad exclusiva del Senado:

“Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras”.

La Constitución actual en su artículo 76 fracción I precisa:

“Analizar la Política Exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la Republica y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

Dicha determinación permite al Senado, tener un trascendente papel al ratificar los Convenios Internacionales que el Ejecutivo realice con los distintos países o instituciones internacionales.

En los Estados Unidos se la ha denominado el veto del Senado, que en alguna forma disloca el llamada “checks and balances”, que analizamos con antelación, esta atribución tiene una gran relevancia

política puesto que por ejemplo, la no ratificación al tratado de Versalles de 1918 para que Estados Unidos no interviniera en los asuntos europeos, esto debido a la tendencia aislacionista que privaba en el país como consecuencia de la primera guerra mundial, esto fue un golpe duro de dirigir para el ejecutivo norteamericano Woodrow Wilson, pese a que Estados Unidos contribuyó financiera y militarmente para que los aliados ganaran esta guerra, y el hecho que el propio presidente norteamericano hubiera elaborado los “catorce puntos” base del “Tratados de Versalles” y de la “Sociedad de las Naciones” organismo internacional ideado en parte por el mismo Wilson. Este veto senatorial demuestra el gran poder que tiene la Cámara alta en los Estados Unidos, sin embargo, hay que: “señalar un tipo especial de tratados que no necesitan ratificación, los llamados “executive agreements” en este país. *En principio, tales “agreements” y los “congressional executive agreements”, los primeros simplemente aprobados por el presidente, un medio de escapar al control del Senado; por medio de ellos se han concluido a veces acuerdos de gran importancia política, como los de Yalta, que fueron muy criticados por no haber sido sometidos al procedimiento normal de los “treaties”. (Seara; 2004:208).*

En cuanto a la facultad de ratificar los tratados, formalmente el Senado mexicano tiene formalmente un “veto” superior al de los Estados Unidos, dado que en México no existen los Acuerdos Ejecutivos, obviamente el poder senatorial en este campo es determinante para manejar la política externa nacional, que cada día es más trascendente por que es el factor de existencia del mundo moderno que cada día mas se internacionaliza.

Por otra parte, debemos considerar el artículo 133 constitucional que expresa:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Enero de 1934)

Con la interpretación del artículo 133 constitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó la supremacía de la Constitución, al establecer que los tratados internacionales y las leyes generales se encuentran precisamente debajo de ella, lo que le permitió sentar tres tesis jurisprudenciales.

Los ministros de la Corte resolvieron una serie de asuntos relacionados con los Tratados Internacionales en materia comercial, donde establecieron que la Constitución, las leyes generales del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “ley Suprema de la Unión”.

Es decir, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Carta Magna se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales junto las leyes generales y después las federales y locales.

La tesis jurisprudencial VIII/2007, establecida por el Pleno de la Corte, señala que a partir de la interpretación del artículo 133 constitucional, las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquel se refiere, corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.

Mientras que la tesis jurisprudencial VII/2007, también emitida por el Pleno, abunda al respecto al poder señalar que las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 Constitucional.

Además, estas leyes no son emitidas “motu proprio” por el Congreso de la unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a este a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

La tesis jurisprudencial IX/2007 indica que en conformidad con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del Derecho, los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la constitución y por encima de las leyes generales federales y locales.

Evidentemente que este es un inicio interpretativo de nuestro máximo tribunal, que posteriormente se adaptará a los factores reales internacionales que irremisiblemente trazaran la normatividad mexicana que se ajustara a las exigencias del orbe.

4.7 EXCEPCIONES A LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

La diferencia específica del federalismo es fundamentalmente, la distribución de competencias en entre la “federación” y las entidades estatales, que en México el artículo 124 de nuestra Carta Magna lo determina:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados”

Se tomo como modelo en este precepto el estadounidense, explicable en ese entorno histórico del país vecino, debido a que así se unió a lo desunido por ser trece Estados de una Confederación, en cambio en México existía un profundo centralismo, más propio hubiera sido, el modelo canadiense en donde su instrumento constitucional determina que la competencia es de las provincias que forman el pacto federal, y por exclusión a este ordenamiento corresponde al Gobierno de los tres poderes federales, este sistema es coherente con la idea dividir lo unido, que era el caso México y resultaría en lo operativo más cuestionable el modificar la competencia constitucional de los Estados e igualmente en las interpretaciones judiciales tendría una gran fuerza que el marco de la Carta Magna te precisa expresamente la competencia de las entidades federativas y resultaría incongruente, en aras de proteger al Gobierno Federal, el desvirtuar el texto constitucional, evidentemente que estas consideraciones deben estar respaldadas por un ámbito cultural evolutivo democrático y no de caudillajes tórridos ramplones.

En México de acuerdo con el texto citado, los Estados de la Federación tienen una competencia residual, en todo aquello que la Constitución no conceda expresamente a los funcionarios federales, no este expresamente prohibido por dicho ordenamiento a los Estados, ni se hayan asignado expresamente al municipio por la propia Constitución.

La Suprema Corte de Justicia determina en este rubro, el siguiente criterio:

“El sistema de distribución de competencia que establece la Constitución se integra básicamente por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los municipios, por las restantes que, de acuerdo con el artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios (Controversia Constitucional 2/98, Semanario, Tomo VIII, noviembre de 1998, p. 316).

Es menester expresar que, este sistema no puede tener rigidez plena, en virtud a los requerimientos de orden práctico que imponen los factores particulares que la doctrina ha elaborado, en aras de una funcionalidad apropiada, como son las facultades implícitas, las concurrentes o coincidente, las aparentemente coincidentes, las asumidas y las de atracción que la propia Carta Magna determina.

4.7.1 Facultades implícitas son aquellas que nuestra Constitución precisa en su artículo 73 fracción XXX, que señala :

“El Congreso tiene facultad:

Para expedir todas la leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”

Evidentemente que las facultades implícitas son consecuencia de la existencia de una facultad explícita, que por sí misma no podría ejercerse, impone la condición de ser un medio las facultades implícitas para producir sus efectos las expresas, siendo el Congreso de la Unión el que debe considerarlas.

Un ejemplo de facultades implícitas en México es cuando:

“El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio poder, para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución General de la Republica, e introdujo en dicha ley las disposiciones

que atribuyen a los tribunales de los estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin auxilio de la justicia común, la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiraran dichas disposiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que si el Congreso de la Unión las considero necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que aquel concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Fundamental (Queja 331/ 54; 17 de enero de 1961)

En los Estados Unidos, su utilización ha sido vital para la creación de interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia ha determinado y que someramente presentamos en el capítulo anterior en donde se revela un federalismo vigoroso. México presenta un federalismo precario y no requiere el poder central esta instrumentación sino en circunstancias excepcionales, en que la necesidad teórica constitucional lo exija, como el ejemplo mencionado con antelación en el párrafo anterior.

Cabe preguntarse si las facultades implícitas son una excepción a la distribución de competencias del artículo 124, o acaso más bien, una atemperación que se instrumenta para hacer efectivas las facultades expresas que por si mismo no pueden ser efectivas en el marco factico.

4.72 Facultades Concurrentes

Siguiente caso seria, las Facultades concurrentes, denominadas por José Gámas Tarruco, que son las que expresan que *“En una misma materia se conceden atribuciones a dos o hasta tres ordenes: federal, estatal y municipal”*(GámasTorruco, José; 2001:642)

Tenemos los siguientes casos:

“Los Asentamientos Humanos, artículo 73, fracción XXIX – C”:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-C. *Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos*

humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”

La Protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, artículo constitucional 73, fracción XXIX-G

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

“XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

La función educativa, fracción VIII del artículo 3º que dice:

“VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Lo propio expresa el artículo 73, fracción XXV, que determina:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.”

La Coordinación en materia de seguridad pública, artículo 73, fracción XXIII:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

Coordinación en materia de protección civil, artículo 73 fracción XXIX-I.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

Coordinación en materia de deporte: artículo 73 fracción XXIX-J

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado”

Salubridad General, artículo 73, fracción XVI

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración inmigración y salubridad general de la Republica.”

Vías generales, artículo 73, fracción XVII, que determina:

Artículo 73, fracción XVII: Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación...”

Vías generales, artículo 73, fracción XVII, que determina:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

“XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República”.

Planeación, artículo 26, párrafos segundo y tercero, que determinan:

“Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Es importante mencionar que en estas facultades, la excepción en el artículo 124, estriba en que la asignación de facultades en algunos caso para los estados y municipios, se otorga por un a ley federal ordinaria del Congreso de la Unión por mandato de la Constitución y no esta directamente determinado por esta, como lo establece expresamente el numeral expresado por el referido artículo.

Es de mencionarse que en los casos de salubridad, vías de comunicación y planeación democrática, no se le asignan facultades a los municipios

En los Estados Unidos, Argentina, Alemania y Australia y probablemente en otros países, la doctrina ha considerado las denominadas facultades concurrentes, las que los estados de la federación, pueden ejercerlas siempre y cuando no las ejerzan la Federación, cuando no estén prohibidas para los Estados, esto deriva por la gran fuerza que tiene la autonomía de las entidades federativas.

En México, este tipo de facultades no han sido utilizada, obviamente por la gran debilidad de nuestros Estados, que poseen una virtual autonomía, sin embargo existe un precedente en el siglo XIX, así: *“Como ejemplo podría citarse un caso ocurrido bajo la vigencia de la Constitución de 1857: el Estado de Hidalgo expidió su Código de Minería en 1881; por reforma constitucional de diciembre de 1883, la facultad de legislar en materia de minas pasó al Congreso de la Unión, el que la ejerció hasta el 22 de noviembre de 84 al emitir el Código de la materia, de acuerdo con la tesis norteamericana, claramente aplicable en nuestro Derecho, el Código de Hidalgo no quedo derogado por el solo hecho de haberse sustraído la competencia a los Estados la materia de minas, sino que la derogación ocurrió hasta once mese más tarde el Congreso Federal ejerció su facultad”*(Tena Ramírez, Felipe:1985:122)

4.7.3 Facultades coincidentes.

Debe entenderse por facultades coincidentes las que sobre una misma materia pueden ejercitar tanto la federación como las entidades federativas.

A.-Materia Fiscal.

El sistema fiscal mexicano, impone severas restricciones a las entidades federativas, así

El artículo 73, fracción XIX, expresa que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones:

***XIX.** Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.*

El artículo 117 fracciones III (estampillas); las IV, V, VI y VII impone restricciones alcabalatorias a los Estados, cuestión muy lógica en el ámbito de libertad de comercio, al igual que el 131 en torno a las importaciones.

Existe un ámbito limitado en que tanto la Federación como los Estados pueden legislar sobre la misma fuente impositiva, como existe en los Estados Unidos.

Agrava más la situación de dependencia antifederalista la Ley de Coordinación Fiscal, que opera mediante convenios entre el Poder Central y los restringidos y cuasi autónomos Estados.

En torno a la materia fiscal, es importante esclarecer que en México, no tiene la posición estadounidense de la denominada pluralidad de impuestos, que permite que en una misma fuente impositiva pueda gravar tanto la federación, los Estados y en algunos casos los municipios, exceptuando los casos eminentemente de carácter nacional (Importaciones por ejemplo), la doctrina y jurisprudencia de la Suprema Corte de ese país están de acuerdo en considerar la pluralidad de impuestos o dualidad en su caso, como la posición pragmática que ha permitido el desarrollo apropiado de la nación al considerar la viabilidad financiera del todo Federal, ese mismo pensamiento sustentó el Ministro Vallarta en la Corte, sin embargo la codicia de la federación distorsionó esta postura y el tema fiscal, que es una de los fundamentos de existencia del Federalismo, nunca se ha manejado con la propiedad debida y por ende restringe la autonomía de los estados en el ámbito más trascendente que es el financiero dejando que la federación lo apoye y por consecuencia dependa de esta.

B.- En cuanto a jurisdicción

1º. La denominada facultad concurrente que otorga el artículo 104, fracción I.

“Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las

sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.”

2º. Otro caso es lo que dispone el artículo 107, fracción XII que dice:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

“XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el Juez o Tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.”

C.- En materia del combate al alcoholismo

El artículo 117, último párrafo que expresa:

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

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

Es preciso señalar que no se hacen determinaciones de la generalidad como en el caso de vías generales y comunicaciones, ni se autoriza al Congreso de la Unión a precisar la competencia. En el caso comentado del alcoholismo se concede la misma competencia a la Federación como a los Estados.

4.7.4 Facultades de Atracción y Asumidas

Existen las denominadas facultades asumidas y las de atracción, no son en realidad excepciones al artículo 124, ya que hay una facultad expresa que corresponde a la Federación y las por exclusión a los Estados. Simplemente se observa que uno de los dos órdenes se encargue de la facultar que le pertenece al otro orden.

La facultad de atracción está determinada en el artículo 73, fracción XXI, que determina:

“XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;”

Las denominadas facultades Asumidas están en el artículo 116 fracción VII que expresa:

“La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”

Y la determinada por el artículo 18, que en su tercer párrafo precisa:

“La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa”

Se puede considerar el párrafo anterior el llamado federalismo de cooperación, que es una verdadera excepción a la distribución de competencias que el multicitado artículo 124 precisa.

Otro caso corresponde a la fracción VII del artículo 116, que determina:

“La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”.

CAPÍTULO QUINTO

EL MUNICIPIO

5.1 PREFACIO

Es importante destacar que el tema del Gobierno Municipal se considera en esta investigación, por ser la institución que recibe el beneficio de la representatividad del Senado local para crear leyes y decretos respecto al Municipio, naturalmente que aparte de esta tarea, el Senado tendrá competencia legislativa de todo tipo y de otras cuestiones materiales en los ámbitos Ejecutivo y Judicial, que el sistema normativo lo determine, puesto que acorde con la nueva concepción de la División de Poderes moderna, que se aleja de la rigidez que concibió con su teoría el Barón de Montesquieu, el pensador francés consideró que los tres poderes debían circunscribirse exclusivamente en: el legislativo en la tarea de crear leyes y decretos; el administrativo tan solo ejecutar por medio de acciones gubernamentales lo determinado en el Estado de Derecho; y la tarea judicial en su labor de sustitución de los contendientes de la litis, es tan sólo de emitir juicios de valor en sus resoluciones conforme a la ley, respecto a la situación que presenta las partes en conflicto. La posición inicial de la división de poderes es de carácter simplista considerada bajo el ámbito meramente doctrinal y con enfoque estrictamente abstracto, evidentemente rebasada por la complejidad de la tarea gubernativa de los tiempos del Estado moderno, en donde los poderes actúan dentro de la unidad de gobierno bajo el ámbito de la normatividad del ente estatal jurídico contemporáneo. Por ende, esta separación plena de poderes no es factible considerarla rígidamente en la actualidad. Pues, como expresamos la complejidad histórica impone una flexibilización de la división de poderes por lo que deriva de esto, el concurso de los tres poderes para realizar las tareas gubernamentales en un plan de colaboración.

Para aseverar lo expresado en el derecho español, Posada expresa lo siguiente: *“Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de poderes, que, por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados, organismos y no mecanismos, y la índole de las funciones de Gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional”*. (Posada; 1934: 91)

El maestro francés León Duguit considera que teóricamente, la separación absoluta de poderes no se concibe. Puesto que el ejercicio de una función del Estado se traduce siempre en una orden dada o en

una convención concluida, es decir, es un acto de voluntad o una manifestación de personalidad. Implica así el concurso de todos los órganos que constituyen la persona.

Así el papel del Senado local que proponemos, se vincula a una tarea de simbiosis funcional para apoyar al Municipio, el cual por su estructura constitucional, carece de la facultad de la creación de leyes y decretos; evidentemente que con este apoyo legislativo al Gobierno Municipal podría tener una función más efectiva y completa no sólo en su tarea administrativa y su ámbito jurisdiccional, si no en su potencialidad legislativa reglamentaria en el servicio de satisfacer las necesidades y resolver los problemas originados dentro de su comunidad.

Importante es destacar, que de alguna manera, subyace en este trabajo la idea de incorporar al Municipio en el esquema de igualarse con los otros dos órdenes de poder (Nacional y Estatal), que gozan de la acción de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial por mandato constitucional. Esta idea conlleva la de proveer al Municipio un marco afín con el sistema de los tres poderes que amplía adecuadamente la actividad municipal.

Destaco lo anterior en virtud, de que al tener el Senado local la representatividad municipal y ser electo democráticamente en cada Municipio, le otorgaría indirectamente la facultad legislativa a la Comuna, consecuentemente ésta tendría formalmente y materialmente la tarea ejecutiva y judicial (artículo 115 de nuestra Carta Magna Federal) y materialmente con la mediación del Senado Local, como un instrumento que habilitaría la facultad legislativa en forma indirecta. Esto evidentemente redundaría en un beneficio en la operatividad del Gobierno Municipal.

5.2 Concepto de Municipio

Después de estas breves consideraciones, expondremos algunos conceptos que en torno al Municipio, proviene del latín municipium, de munus, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de capio, capere, que quiere decir tomar, adoptar.

Enciclopedia Espasa Calpe, expresa que el Municipio es: *“Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo a lo que se desenvuelven otras entidades de carácter político (Provincia, Regiones, Estado, Unión de Estados)”*.

El Diccionario Jurídico de la UNAM precisa que Municipio es: *“La organización Política Administrativa que sirve de base a la división territorial de los Estados miembros de la Federación, Integran la organización tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación.”* (Diccionario Jurídico de la Unam-1999-tomo correspondiente de i a la o)

El jurista Hans Kelsen expresa que: *“Los Municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas”* (Kelsen, Hans; 1954:294).

Gabino Fraga precisa que *“El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”*, agrega posteriormente que la descentralización por región tiene las siguientes características:

1. En primer lugar, la existencia de una personalidad jurídica;
2. La concesión por el Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad;
3. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad.
4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona **moral**.

(Fraga, Gabino; 1995:220,221)

Andrés Serra Rojas, señala sobre esta institución que: *“La descentralización administrativa regional, llamado por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados”* (Serra Rojas; 1982: t.1, 584).

Miguel Acosta Romero, concibe el Municipio como: *“Una persona de Derecho Publico, eminentemente política cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular”*. (Acosta Romero; 1990:347)

Teresita Rendón Huerta Barrera propone el siguiente concepto: *“Derecho Municipal es una disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el Municipio como institución jurídica, de la cual estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser”* (Rendón Huerta Barrera; 2007: 9.)

Nuestra concepción es que el Municipio es una institución jurídico, política derivada de la sociedad, que tiene como cometido la organización de una comunidad en su núcleo vecinal, la que esta regida por un ayuntamiento y que de acuerdo con la Constitución Federal es la base de la división territorial y de la organización política de las entidades federativas.

5.3 Breve referencia Histórica Sobre el Municipio

5.3.1 Grecia

Siendo Esparta y Atenas las dos ciudades más trascendentes en la vida del pueblo griego antiguo, consideramos pertinente estudiar la idea del Municipio en ambas ciudades. Analizando al maestro Grinberg, podemos concluir que en Esparta no existió propiamente la noción de Municipio, debido a que su estructura fue oligárquica y no democrática, el Municipio es una institución de regímenes democráticos.

Atenas al adoptar la forma de república democrática teniendo a Solón el “padre de la democracia”, lo que permitió en este entorno una comunidad con vida democrática en que la “*demos*” fue el centro de la vida municipal con hacienda, administración y policías, cuya administración estaba en una demarcación elegida por el “*ágora*” (asamblea).

Pertinente es precisar el concepto de “demo (en griego: δῆμος, dêmos) era una circunscripción administrativa de base instaurada tras la revolución isonómica de Clístenes (la cual tuvo lugar del 508 a. C. o 507 a. C. al 501 a. C. en Atenas). El demo está directamente ligado a la marcha de Atenas hacia la democracia”. ([http://es.wikipedia.org/wiki/Demo_\(Grecia\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Demo_(Grecia)). Consultado el 27 de enero de 2010)

Igualmente es propio determinar el concepto de “Polis se denominaba a la ciudad y al territorio que ella reclamaba para sí. Tenían un gran nivel de autocracia, si bien no del todo, lo que les garantizaba libertad, autonomía política y económica. No existía oposición entre lo urbano y lo rural, ni existían relaciones de dependencia; muchos residentes urbanos vivían de las rentas del campo, al igual que la gran mayoría de los aristócratas” (<http://es.wikipedia.org/wiki/Polis>. Consultado el 27 de enero de 2010).

La idea del Municipio en Atenas debe estimarse en su ámbito político y administrativo puesto que la estructura democrática confirió al “demos” una intervención en los asuntos respecto a la organización y competencia de esta estructura en cuanto a sus órganos y sus titulares, es importante destacar que esta organización será considerada, modificada y perfeccionada posteriormente por los Romanos.

5.3.2 Roma

Expresa Munro que: “Roma como ciudad no es menos maravillosa que Roma como imperio. Fue durante siglos la mayor y mas populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo” (Munro; 1979:19).

Al considerar brevemente el Municipio en Roma es trascendente precisar el ámbito histórico referencial, dado que implica un enorme lapso de muchos siglos; tales como:

a) La Monarquía, que corre de la fundación de Roma, año 753 a.c. al 509 a.c. en que cae Tarquino el Soberbio y se funda la República;

b) La República, del 509 a.c. hasta el 29 a.c. con la dominación de Octavio, quien se proclamaría emperador;

c) El Imperio;

- De occidente del 29 a.c. al 476 d.c., con la caída de Roma en manos de Odoacro.

- De oriente, que terminaría en 1453 d.c., con la caída de Constantinopla, bajo el Imperio Turco.

El Municipio era el tratamiento que utilizaba Roma a las comunidades subordinadas, las cuales conservaban cierto grado de autonomía.

No todos los Municipios del Imperio Romano tenían la misma jerarquía autonómica, debido a las distintas circunstancias imperantes por lo que consecuentemente se requirió instrumentar ordenamientos jurídicos para ordenarlos los diferentes casos, uno de los ordenamientos mas importantes fue la *Lex Julia Municipales*, bajo el mandato de Julio Cesar en el año 45 a.c., dicha normatividad aspiró a unificar los criterios administrativos de los Municipios Romanos, también es pertinente mencionar *El Libro del Digesto* que contiene una amplia referencia a los derechos del Municipio, de tal forma que existieron los siguientes Municipios:

a) *Municipia socii*, que surden de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum suffragio*.

b) *Municipia foederata*, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio, otros permanecieron en calidad de *municipia sine suffragio*.

c) *Municipia coercita*, también conocidos como *municipia coerita*, resultantes de la dominación militar. A éstos Roma les dejaba prácticamente nulas las prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio. Desde luego carecían del *inus suffragi* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma.

Había clases o categorías en base a los derechos que tenían. Así ciertas ciudades de la península Itálica tenían los *Municipia*, el "*Cibis Municeps*", que ostentaban la ciudadanía romana, que era el "óptimo jure". Existían también Municipios que tenían una ciudadanía limitada.

Los elementos del Municipio eran "*un Territorium, un Populus que se manifestaba en la Asamblea general, un poder organizado, una Curia que era un cuerpo deliberante, con sus magistraturas, y una legislación propia o igual a la ciudad de Roma, dependiendo del tipo de Municipio*" (Posada; 1927:37).

5.3.3 Edad Media

La Edad Media es un periodo complejo en donde subsiste en forma parcial la figura municipal romana mezclada con las instituciones germánicas en los distintos feudos y reinos que existieron en esa etapa de la humanidad.

5.3.4 España

Es pertinente para efectos de este trabajo, considerar con más énfasis a nuestra madre patria dado a la profunda relación que guarda con México, y por otra parte que la institución municipal, fue el orgullo de España, en gran parte de la etapa medieval, debe señalarse, antes que todo, que no era romana ni visigótica o germánica sino distinta, la razón de este gran desarrollo que impulso las libertades y gran autonomía del Municipio español medieval fue la gran aportación que la comuna brindó en la lucha de reconquista de los cristianos en contra de los sarracenos la cual concluyó en el año de 1492.

El Municipio tuvo una importancia capital en el destino nacional español, era incuestionablemente, en ese periodo, una de las organizaciones más reconocidas en todo el continente europeo, puesto que gozaba de gran autonomía y libertad, caracterizándose por ser también altamente democrático.

Brevemente referiremos lo citado por Ochoa Campos, del autor Juan Agustín García sobre las cartas forales, en donde se evalúa el gran avance que la Comuna española logro en esa época, así se determino:

- “1.- Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero de Cuenca*
- 2.- La inviolabilidad del domicilio;*
- 3.-Justicia. El vecino esta sometido a sus jueces naturales, elegidos por el o por su consejo;*
- 4.- Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente lo magistrados concejiles;*
- 5.- Responsabilidad de los funcionarios” (Ochoa Campos, Moisés; 1985: 83).*

Desafortunadamente, desaparecen en forma dramática las libertades y el marco democrático de los Municipios, puesto que eran entidades contrarias a las ambiciones de pleno y absoluto poder que los monarcas exigían, de tal manera que en 1519 los comuneros se reunieron en la ciudad de Toledo para tomar determinaciones que contraatacaran las acciones autoritarias e intervencionistas del Monarca español, en 1520 el Rey declaró la Guerra a los Comuneros librándose la última batalla, la de Villalar (1521) donde son derrotados, así todos los comuneros peninsulares desaparecen en el escenario relevante gubernamental Ibero, para aparecer el absolutismo intolerante de Carlos V, por lo que ese desarrollo democrático que generó instituciones concebidas en un ámbito democrático concluye. Desgraciadamente esto ocurre cuando España llega a México. Nos preguntamos ¿qué hubiera ocurrido en el México colonial, si el Municipio hubiera prevalecido con todo su raigambre democrático sobre las fuerzas del absolutismo? (Tena Ramírez, Felipe; 1985 : 617)

5.3.5 México Colonial

Miguel Macedo expresó: *“El Municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después”* (Macedo, Miguel; 1931:617).

Bajo la dominación española los ayuntamientos representaban el único reducto propio de los pueblos, estos eran de elección popular.

5.3.6 México Independiente

En México independiente el Municipio casi no tuvo cabida, excepto en las Constituciones centralistas (1836 y 1842). Paradójicamente, en una etapa sombría de la historia nacional, durante el gobierno del emperador Maximiliano de Habsburgo, el Municipio tuvo un gran esplendor en la ciudad de México por la extraordinaria actuación de don Ignacio Trigueros, que transformó el aspecto urbano de la ciudad de México (Tena Ramírez, Felipe; 1985: 150).

Porfirio Díaz, en su gobierno, al crear las Prefecturas, instrumentó el medio eficaz para el manejo centralista que requería la dictadura, pues los controlaba al nombrarlos y sujetarlos a las exigencias del régimen, desde la ciudad de México, para mantener el juego de la dictadura, por lo mismo no era posible que el Municipio se desarrollara ante el medio hostil.

En el siglo XX, el Constituyente de Querétaro, considero la idea del establecimiento del Municipio libre y por lo mismo era la gran novedad respecto a la Constitución de 1857. *“Fue así en razón de haber estado contenido como postulado básico del “Plan de Guadalupe” en el que se levanto en armas don Venustiano Carranza” (Diario de los Debates del Congreso Constituyente; 1917: 440).*

Como hemos expresado el Municipio es la piedra angular de la comunidad y base de su desarrollo es baluarte de la democracia. Desafortunadamente, esta institución fue agobiada por el grave problema de desamparo económico desde su inicio, ya que al aprobarse el artículo 115 se precisó que: *“Los Municipios administrarán libremente su Hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán los suficientes para atender sus necesidades”*. Solución incongruente que dejaba a esta institución en una situación de precaria economía, supeditando la comuna a la voracidad subjetiva de las entidades federativas. También la norma constitucional olvidaba en forma grave prever mecanismos para resolver diferencias entre el Municipio con el Poder Ejecutivo y Legislativo estatal.

Posteriores reformas constitucionales se realizaron al Municipio, sin embargo, reiteramos que el centralismo y las propias entidades federativas no han permitido el desarrollo del Municipio libre.

Una de las reformas más importantes y trascendentales al artículo 115 es la del 3 de febrero de 1983, misma que afecta la naturaleza misma del Municipio libre, dado que crea que las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que esos han desaparecido y suspender o revocar el mandato alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidades suficientes para rendir cuentas, se observa un centralismo furibundo, que queda a merced de un órgano estrictamente político que actúa normalmente bajo los lineamientos políticos partidistas, que son las decisiones

obviamente emitidas al margen de la imparcialidad que es imperativo en toda resolución que se emite.

La última reforma que es de 1999, es orientada a fortalecer el régimen municipal y así esta institución se le otorga la calidad de gobernar y no sólo administrar como antes se determinaba, podemos concretar la reforma en los siguientes puntos:

- *“Reconocimiento expreso del ayuntamiento como orden de gobierno, otorgándole con toda claridad su marco competencial exclusivo;*
- *Creación de la figura de la ley marco Estatal en materia Municipal; sustituyendo la antigua concepción de la Ley Orgánica Municipal, o de la Administración Pública Municipal.*
- *Incorporación obligatoria de mecanismos de participación ciudadana y medios de defensa de los particulares frente a la administración pública;*
- *Confirmación de la autonomía del ayuntamiento –en la aprobación por mayoría calificada de sus dos terceras partes- para la celebración de actos que comprometan al municipio más allá de un periodo constitucional;*
- *Definición clara y precisa de procedimiento y condiciones para que pueda darse la subsidiaridad;*
- *Se constriñe a los congresos de las entidades federativas a establecer las previsiones generales conforme a las cuales habrán de resolverse los conflictos entre los ayuntamientos y los poderes del Estado;*
- *Actualización y ampliación de catálogo de los servicios y las funciones que son competencia exclusiva a cargo del ayuntamiento;*
- *Obligación expresa del pago de impuesto predial para toda entidad del sector paraestatal, así como a los bienes de dominio publico utilizados por particulares;*
- *Se especifica a la facultad de iniciativa de los ayuntamientos ante los congresos estatales, en materia fiscal municipal;*
- *Confirmación de la atribución del ayuntamiento para el ejercicio directo de los recursos de la Hacienda Pública Municipal;*
- *Se especifica la facultad del ayuntamiento para participar en la determinación de los planes de desarrollo regional;*

- *Se faculta al ayuntamiento para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros;*
- *Ratificación del mando que corresponde al presidente municipal sobre la policía preventiva” (Castellanos Gout, Milton; 2006:188, 189).*

En torno a nuestra entidad federativa, la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el año de 1953, determina sobre los Municipios en su Título Sexto, Capítulo Único, en donde precisa la configuración del régimen municipal. Es pertinente considerar, que cuando no teníamos la calidad de Estado sino de territorio, tuvimos municipio en ese periodo denominada la “primera etapa municipal”, sin embargo hacia 1928 se eliminan los ayuntamientos de elección popular en los territorios.

5.4 Elementos Fundamentales del Municipio

Al aludir el concepto de elementos precisa Serra Rojas que: *“hemos de referirnos a un concepto genérico que comprende las entidades últimas de las cosas, sobre todo de las cosas materiales, es decir, los componentes individuales de los cuerpos complejos, tanto materiales, como en las elaboraciones técnicas y espirituales”. (Serra Roja, Andres; 1981: 321).*

Se toca este tópico cuando se habla del Estado Soberano, existiendo diversos criterios en torno a ellos por los estudiosos, sin embargo el consenso general es el de considerar el territorio, la población, la forma de gobierno y la soberanía del Estado, que es la diferencia específica con los Estados antiguos.

Entorno a los elementos fundamentales del Municipio, que de alguna manera son semejantes con el Estado moderno, con específicas características para la comuna, Carlos F. Quintana Roldan determina que los elementos fundamentales del Municipio son los siguientes “a) *Gobierno del territorio o término municipal; b) Población; c) Gobierno; d) La relación de vecindad y, e) La autonomía (Quintana Roldan; 1999:6).*

5.4.1 Territorio Municipal

Territorio municipal, al igual que el Estado Soberano y las Entidades Federativas, configura el elemento existencial, puesto que se trata del lugar, el ámbito en donde se asientan todos los elementos concernientes a la Comuna. El territorio corresponde al espacio donde tienen validez toda la normatividad vigente.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo 11, del Título Segundo, señala las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional. El capítulo mencionado, al precisar las partes integrantes de la federación específicamente el artículo 42, en su fracción I, nos enumera las partes integrantes de la federación, en donde se expresan obviamente los Municipios, por ser los núcleos de población que se encuentran dentro del territorio de las entidades federativas del país.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es precepto clave del federalismo, en dicho numeral se determina la distribución de competencias, en un ámbito coextenso territorial. Así las normas federales tendrán todo el territorio nacional en lo relativo a su competencia, y por exclusión las entidades federativas tendrán su correspondiente competencia y en lo relacionado exclusivamente a lo municipal tendrán vigencia los preceptos de esta institución en su ámbito competencial. De tal manera que el federalismo es tridimensional en los ámbitos mencionados, bajo el principio de la legalidad, que corresponde a los tres niveles de gobierno.

En cuanto a como se ha dividido los Municipios en México por cada Estado, es muy diverso y no hay uniformidad del elemento territorial en los Municipios del país, así por ejemplo, el Estado de Oaxaca son 570, Veracruz 210, en cambio nuestro Estado y Baja California Sur solamente cuentan con 5, son las entidades que cuentan con menos comunas, esta referencia es de acuerdo a la fuente proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Nuestra opinión, es que los Estados que tienen un número excesivo de Municipios están atomizando las células de poder, y consecuentemente multiplicando las tareas y erogaciones que requiere esta institución, derivándose de este exceso de comunas un despilfarro financiero que incide sobre

nuestra precaria economía lo que ocasiona un grave perjuicio operacional que lo conduce a un estado de anemia infraestructural que impide su desarrollo político, administrativo y financiero.

5.4.2 Población

Hans Kelsen expresa que: *“una pluralidad de hombres no constituyen una unidad, sino porque existe un orden jurídico unificado”* (Kelsen, Hans; 1954:196).

La población la constituyen las personas relacionadas por diferentes factores asentados en ámbito geográfico determinado, esta relación está formada por cuestiones sociales, culturales y políticas que las distinguen de otros grupos de poblaciones, esta concepción es válida para lo regional como La Unión Europea, con 28 Estados actualmente, para los Estados Soberanos, 201 países asociados a las Naciones Unidas, para las entidades federativas del Estado Federal, Provincias, Länders, Cantones, Municipios o como se denominen.

Pertinente es mencionar, que existen grupos humanos con plena identidad racial, lingüística, religiosa y con una singular idiosincrasia, rasgos que permiten configurar incuestionablemente el concepto de Nación, término con un raigambre plenamente sociológico, comunidades que se encuentran viviendo en territorios de Estados Soberanos, los que instrumentan políticas que evitan la autodeterminación de estos grupos nacionales, con medidas discriminatorias que evidentemente son atentatorias de los derechos humanos, es el caso de los Kurdos, pueblo de gran estirpe que vive en los Estados de Turquía, Irán, Irak y Siria. Igualmente podríamos citar el caso de los gitanos Nación que habita en Europa y el continente americano principalmente, cuyo status de alguna manera refleja igualmente un trato discriminatorio. El pueblo judío estaba en esta calidad. sin embargo desde 1948 al crearse el Estado de Israel, cambió su condición de ser una Nación sin Estado.

En torno al Municipio, como el núcleo de la organización del ente estatal, existe formado por una población identificada por lazos de pasado histórico común, tradiciones, lazos de sangre, educación, religión y todo lo que la interrelación humana derive. Así surge el Municipio como asiento simbólico de la convivencia solidaria de los vecinos, que requiere una estructura organizada para la obtención de los

logros que demanda la convivencia de un grupo.

El Maestro argentino Antonio María Hernández, al tocar el concepto de la población precisa: “Se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un Municipio sin población, como Estado sin población”. (Hernández, Antonio; 1971:179).

5.4.3 Gobierno

Otro elemento del Municipio es su gobierno, esto es, un cuerpo de servidores públicos que son electos popularmente o bien designados todo esto de acuerdo con la normatividad jurídica, que tiene como cometido dirigir y conducir las actividades concernientes al Municipio.

La posición de la doctrina moderna considera básicamente los siguientes sistemas de gobierno: por comisión; por órganos duales (alcalde- consejo); por gerente; unipersonal, etc.

Brevemente trataremos estos tipos de gobierno Municipal referidos con anterioridad.

5.4.3.1 Sistema de Gobierno por Comisión

Se caracteriza por la dirección y gobierno de la comuna está integrado por un cuerpo colegiado de servidores públicos, que reúnen en si las funciones deliberantes ejecutivas y administrativas.

Los denominados comisionados guardan entre si el mismo nivel en su status, y suelen tener la presidencia de la comisión en forma rotativa. Impera la igualdad entre los integrantes de este cuerpo con el deseo de evitar discrepancias que producirían la falta de eficacia en la gestión que se realiza.

Este gobierno de comisión se adoptó en los Estados Unidos en la ciudad de Galveston, estado de Texas a principios del siglo XX.

El modelo de gobierno por comisión estructurado con el principio igualitario llevado al extremo, no

tuvo la eficacia esperada debido a que está orientado y *apoyado* en cuestiones idealistas, pero que no tienen consonancia con la realidad práctica que impone un tipo de gobierno Municipal.

5.4.3.2 El Gobierno Municipal Sustentado en un Sistema Dual

El gobierno municipal en este tipo de gobierno se deposita en dos órganos distintos: que tiene el carácter ejecutivo, se puede denominar alcalde, mayor, o prefecto y otro de carácter deliberante que es el concejo, junta o Cámara municipal.

En este sistema los órganos que forman el gobierno del Municipio, priva exclusivamente una colaboración o apoyo en las múltiples actividades que realiza esta institución.

Entre los países que tienen este sistema, está el Municipio brasileño, el sistema de Venezuela así como España, Colombia, Perú y otros países.

5.4.3.3 Sistema de Gerente

Este sistema es esencialmente norteamericano, que tiene la singularidad que se delega como un gerente todo lo concerniente a la administración del municipio. El gerente tiene plena autoridad para designar a las personas que van a colaborar para realizar su actividad. Tiene pleno control, sin embargo se atempera esta actividad en los reportes que debe hacer al consejo sobre los asuntos más importantes del Municipio.

En la ciudad de Dayton Ohio a principios del siglo XX se estableció, siendo ampliamente considerado en muchas ciudades norteamericanas, sin embargo ha caído en desuso imponiéndose el modelo dual explicado brevemente con antelación.

5.4.3.4 Sistema Unipersonal

Otras formas de gobierno municipal podemos considerar el sistema unipersonal, que se implanto

en gobiernos autoritarios, y su objeto es tener un solo individuo como un representante del poder dictatorial centralista, en la Italia de Mussolini tuvo los llamados prefectos unipersonales o podestás.

El maestro puertorriqueño Efrén Córdova precisa: *“En razón de ellos, precisamente, que aparece una segunda modalidad en la cual en vez de los dos órganos antes relacionados existe un solo organismo de tipo unipersonal en el que se concentra toda la potencia gubernativa. En este sistema no existe propiamente un cuerpo deliberante y corresponde por tanto a ese órgano singular o a una entidad supramunicipal la elaboración de la política a seguir. Este sistema ha sido característico de regímenes totalitarios (como fue el “podestá” durante el régimen fascista italiano), aunque no a dejado de tener algunas esporádicas manifestaciones bajo distintas concepciones políticas. Es posible que en este segundo sistema se advierta la existencia en alguna oportunidad de algún organismo plural accesorio, pero la actuación del mismo sería exclusivamente consultiva o asesora y no tendría relieve de verdadero instrumento de gobierno”* (Córdova Efrén; 1964:119.)

5.4.3.5 El Self-Government

Ese tipo de gobierno creado en Inglaterra, que consiste en la administración libre de todos los intereses locales, atribuida a una clase política que la dirige, previo nombramiento, bajo la tutela del derecho común (*Common Law*) y la suprema autoridad del Estado.

“La centralización es la administración por el poder central; la descentralización es la administración del país por el país; la centralización es el gobierno; la descentralización es el Self-government” (Enciclopedia Espasa-Calpe; 1990: T. 54:1620).

Posteriormente trataremos todo lo relacionado con el gobierno municipal mexicano, específicamente de los Municipios en Baja California.

5.4.3.6 RELACIÓN DE VECINDAD

Otro elemento lo constituye la vecindad que se genera de las personas que habitan en forma permanente y habitual en el Municipio. Esta vecindad concede una serie de derechos y obligaciones de la comunidad, que encontramos previstos en la constitución hasta en los bandos y reglamentos municipales.

La calidad de vecino se adquiere sea por nacimiento o por radicar en el Municipio durante determinada temporalidad. En el ámbito constitucional el artículo 5 de la Carta Magna en su párrafo IV determina: *“En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta...”*

A su vez el artículo 31, fracciones II y IV, precisan que:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

II.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Lo propio expresa el artículo 36 fracción I, párrafo primero y fracción V, que determinan:

“Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.”

Específicamente en Baja California la Ley del Régimen Municipal para nuestro Estado en su artículo 30 determina que son vecinos del Municipio las personas que fijen su residencia legal o habitual dentro de su territorio.

El artículo 31 nos habla de la adquisición de la vecindad que precisa:

“Del Artículo 31.-la adquisición de la Vecindad.- La vecindad en un Municipio se adquiere por:

- 1. El establecimiento del domicilio de las personas, conforme lo dispone el Código Civil del Estado;*
- 2. La residencia efectiva y comprobable, por mas de seis meses; y*
- 3. En caso de extranjeros, deberán acreditar su legal estancia en el país, con residencia en el territorio municipal.”*

El artículo 33 señala entorno a los Derechos y Obligaciones de los Vecinos:

“Artículo 33.- De los Derechos y Obligaciones de los Vecinos.- Los vecinos del Municipio, tienen el derecho de gestión y participación en los asuntos públicos del Municipio así como de acceder en equidad a los servicios públicos y bienes de uso común municipales, están obligados a contribuir a su conservación y cuidado, haciendo uso de ellos conforme a su destino.”

Sin perjuicio de las prerrogativas y obligaciones ciudadanas que deriven de otras disposiciones legales, los derechos y obligaciones de los vecinos ante el gobierno municipal se ejercerán y cumplirán conforme se establezcan en los Bandos de Policía y Gobierno y demás normas reglamentarias de carácter general que expidan los Ayuntamientos.

5.5 Autonomía Municipal

El maestro Acosta Romero, afirma sobre el tema de la autonomía municipal lo siguiente:

“Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía” (Acosta Romero, Miguel; 1990: 350).

Al haber mencionado el citado autor el concepto de autarquía, que puede confundirse con el concepto de autonomía debemos expresar que la autarquía es una voz que deriva del griego y significa bastarse así mismo, y se distingue que la autonomía denota una descentralización en donde prevalece lo político y la idea de gobierno, mientras que la autarquía lo que significa fundamentalmente lo económico y administrativo de esa descentralización según criterio de Rafael Bielsa (Bielsa, Rafael;1941: 67).

El maestro español Fernando Albi, expresa esquemáticamente la distinción entre lo que es autonomía y autarquía: *“1) La autonomía es política y de aplicarse integralmente determinaría un régimen “cuasi federal de fraccionamientos” y la autarquía es estrictamente administrativa; 2) En la autonomía, el Municipio desarrolla una actividad normativa y en la autarquía el Municipio cumple una función gestora; 3) En la autonomía dicta el ente Municipal sus propias leyes y la autarquía se limita a aplicar las normas generales emanadas del Poder Legislativo; 4) En la autonomía ejercita el Municipio sus propias atribuciones y en la autarquía el Municipio ejerce funciones delegadas; 5) En la autonomía predomina la independencia sobre la subordinación y en la autarquía predomina la subordinación a los poderes superiores; 6) La autonomía es un principio teórico con aplicaciones ocasionales atenuadas y en la autarquía con diversidad de matices constituye la fórmula normal del Municipio moderno (Albi, Fernando; 1966: 191)*

En la declaración de Cartagena de Indias sobre la autonomía local de la Unión Iberoamericana de municipalistas expresa en su parte primera, que habla de la autonomía, democracia y participación, lo siguiente:

Autonomía, Democracia y Participación.

La autonomía local es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder y la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos son condiciones básicas de la democracia de nuestros días. En este sentido, la existencia de nivel de autonomía política y económica- financiera cualificadas, permiten un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública.

Autonomía local como Derecho Fundamental

La autonomía local como derecho fundamental ha de gozar de la consideración de status de derecho fundamental, en la medida en que es cause imprescindible para el ejercicio de los derechos de participación y representación política local.

Es indispensable el reconocimiento expreso del Municipio como un ámbito de gobierno, debiendo darse una concepción constitucional del mismo, que sirva como fuente de interpretación

La autonomía local, como derecho colectivo de los ciudadanos de nuestros pueblos, aldeas y ciudades, ha de quedar recogida y garantizada de forma efectiva en la Constitución de cada país. Al respecto, las sucesivas reformas constitucionales de los países iberoamericanos deberán prever dichos extremos.

De otro lado, se deberá prever, como complemento necesario de la autonomía local, el principio de subsidiariedad, en virtud del cual, la distribución de competencias entre los distintos poderes territoriales deberá velar por la atribución al poder más cercano de aquellas competencias que inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos.”

Posteriormente, trataremos la Autonomía Política en México, como un tema específico de este trabajo.

5.5.1 Autonomía Municipal en México

La declaración de Cartagena de Indias sobre autonomía que hemos comentado con antelación, precisa que la autonomía en su aspecto político implica necesariamente la existencia, al menos de cuatro condiciones:

- I. Un ámbito de potestad normativa real que, aun respetando la igualdad de derechos y de condiciones de todos los ciudadanos iberoamericanos, singularice y dé una respuesta propia a los problemas de la vida local.*
- II. Reservar constitucionalmente un ámbito de competencias, no susceptible de limitación por el legislador ordinario, delimitado por los intereses que le sean naturales y propios.*
- III. Asegurar la potestad de libre decisión por los municipios en el ejercicio de sus competencias. Este ejercicio de competencias requiere una amplia interpretación en cuanto a la organización interna de la entidad local y, ciertamente, una interpretación mas restringida cuando se refiere al*

funcionamiento externo a fin de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y de igualdad sustancial de derechos y obligaciones de los ciudadanos.

- IV. *Asegurar a los representantes políticos locales un estatuto que asegure a éstos un adecuado ejercicio de su representación política.”*

El artículo 115 de nuestra Carta Magna precisa que los Estados adaptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes en la fracción primera del mencionado artículo se precisan la autonomía política del Municipio el que como hemos expresado será gobernado por un ayuntamiento, de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia alguna entre esta y el gobierno del estado.

En la reforma reciente de 1999 en el precepto citado se sustituyó el término de administrar por gobernar, término de raigambre político cuya acepción le da una mayor cobertura al Municipio que puede tener una actuación e intercomunicación más amplia con la comunidad que forma el Municipio. En cambio administrar se circunscribe al manejo de recursos financieros, materiales y administrativos, en aras de satisfacer las necesidades colectivas, gobernar es el género y administrar es una parte de la misma, esto nos habla de una autonomía política municipal.

Se sustituye la expresión de gobernar por la expresión de administrar, con lo cual se considera al municipio como un verdadero orden de gobierno y no una instancia administrativa.

Las funciones del gobierno son el control social del servicio público, además de las funciones Legislativa, Administrativa y Judicial.

Se refuerza la autonomía política del Municipio con la determinación constitucional de que no habrá autoridad intermedia entre Municipio y el Gobierno del Estado, lo que reitero vigoriza la autonomía política.

Las fracciones del artículo 115 que es base constitucional, segunda, tercera, quinta y sexta del referido numeral consolidan la autonomía.

La fracción segunda precisa que el Municipio tiene personalidad jurídica y le permite manejar su patrimonio conforme a la normatividad. Al tener personalidad jurídica, es un ente de carácter público capaz de tener derechos y obligaciones ya sea en el aspecto de Derecho Público como en el ámbito del derecho privado, aparte que le permite tener interrelación con efectos jurídicos con personas físicas y morales.

La fracción tercera precisa los servicios públicos que tendrán la municipalidad, entre otros servicios mínimos que debe tener el Municipio son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito; así como los demás que las legislaturas locales determinen de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios Municipios, considerando por su puesto su capacidad administrativa y financiera.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115 le otorgan autonomía en su competencia a los Municipios, en cuestiones de zonificación y planes de desarrollo urbano; para que participen en la administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen del suelo territorial- municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

La fracción séptima toca la policía preventiva municipal que se le da una plena autonomía y que estará al mando del presidente municipal conforme a la normatividad correspondiente. Bajo la condición que dicha policía acatará las ordenes que el gobernador del Estado precise en los casos de que se considere como de fuerza mayor o de alteración grave del orden publico.

En torno a la hacienda pública municipal se precisa en dicha fracción en que otorga autonomía financiera. Importante destacar que los presupuestos de egresos serán aprobados con base a sus ingresos disponibles, es una garantía que apoya la autonomía financiera municipal al igual que los recursos que integran a la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen conforme a la normatividad.

La Ley del Régimen Municipal de Baja California, en su artículo tercero determina sobre la autonomía lo siguiente:

“Artículo 3.- De la Autonomía Municipal.- Los Municipios de Baja California gozan de autonomía plena para gobernar y administrar los asuntos propios de la comunidad.

Los Ayuntamientos, en ejercicio de esta atribución, están facultados para aprobar y expedir los reglamentos, bandos de policía y gobierno, disposiciones administrativas y circulares de observancia general dentro de su jurisdicción territorial, así como para:

- I. Regular su funcionamiento, el de la administración pública municipal, y el de sus órganos de gobierno interno;*
- II. Establecer los procedimientos para el nombramiento y remoción de los funcionarios, comisionados y demás servidores públicos;*
- III. Regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia;*
- IV. Regular el uso y aprovechamiento de los bienes municipales, y*
- V. Emitir el estatuto que establezca las demarcaciones administrativas interiores del territorio municipal.”*

5.6 Gobierno del Municipio Mexicano

El gobierno del municipio de nuestro país por medio de un ayuntamiento, se asemeja al gobierno de comisión si bien con determinadas diferencias.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina en su fracción primera que el ayuntamiento gobernará al municipio, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determina. Considera la Carta Magna, que la competencia del gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Nuestro sistema municipal se distingue del sistema de comisión debido a que las personas que integran el ayuntamiento, tienen diferencias y están jerarquizados, así existe un presidente municipal, regidores y síndicos con actividades específicas y diferentes que realizar, por consecuencia no existe la igualdad entre los integrantes característica que es propia del gobierno por comisión.

Nuestro sistema de ayuntamiento no opera tampoco bajo el modelo de alcalde consejo porque no existe una plena división entre lo administrativo respecto al órgano deliberante, en México el presidente municipal participa ante el órgano deliberante, presidiéndolo teniendo en voto de calidad.

La Ley del Régimen Municipal para nuestra entidad en su artículo 7º expresa:

“Artículo 7.- Del Órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.- El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el Órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones:

1. Dirigir el gobierno y la administración pública municipal, centralizada y paramunicipal;

11. Desempeñar la jefatura superior y de mando de la policía municipal así como de todo el personal adscrito al Municipio. Para el ejercicio de sus facultades, el Presidente Municipal se auxiliará de los órganos administrativos que establezca el reglamento correspondiente y tendrá la facultad de nombrar y remover a sus titulares, al personal administrativo y demás servidores públicos, salvo las excepciones que marque esta Ley;

111. Convocar y presidir las sesiones de Cabildo, ejerciendo el voto de calidad en los casos que determine su reglamentación interior;

1V. Ejercer la representación legal del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo, pudiendo delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento;

V. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones normativas relativas a la recaudación, custodia y administración de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás ingresos del Municipio, ejerciendo la facultad económico-coactiva en favor de los créditos fiscales;

V. Ejercer el derecho de previa observación de los acuerdos que se pretendan someter a consideración del Ayuntamiento, a efecto de solicitar la votación calificada para su aprobación en los términos de su reglamentación interna;

VII. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones normativas derivadas de las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia;

VIII. Ejecutar los planes y programas municipales, implementando los controles presupuestales correspondientes a fin de formular la cuenta pública que será sometida al Congreso del Estado ;

IX. Todas aquellas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte”.

La Ley de Régimen Municipal de este estado en su artículo 8º:

“Artículo 8.- Del Síndico Procurador.- El Síndico Procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

- I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal **pudiendo nombrar** apoderado legal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue;
- II. En caso de que el Síndico Procurador, por cualquier causa, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, éste resolverá lo conducente;
- III. Nombrar y remover al personal a su cargo;
- IV. Vigilar que la administración de los bienes del Municipio, la recaudación fiscal, los procedimientos administrativos, la ejecución de obras y el ejercicio de los recursos, se realicen conforme a las disposiciones normativas aplicables en la materia, dictando las medidas preventivas correspondientes e imponiendo las sanciones que resulten procedentes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de la materia y la reglamentación municipal ;y
- V. Todas aquéllas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte.”

Los regidores, según la normatividad realizan diferentes actividades deliberantes y ejecutivas igualmente. En ausencia del presidente municipal lo suplen los regidores.

En Baja California la normatividad jurídica ya comentada expresa en su artículo 9.

“Artículo 9.- De los Regidores.- Los regidores en conjunto con el Presidente Municipal y el Síndico Procurador, conforman el Ayuntamiento que es el órgano deliberante de representación popular de los ciudadanos del Municipio; no podrán ser reconvenidos por las manifestaciones que viertan con motivo del ejercicio de su cargo y tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Participar en las sesiones de Cabildo y en la gestión de los intereses del Municipio en general y de las demarcaciones territoriales interiores en su caso, de conformidad con lo que al efecto establezca la reglamentación interna del Ayuntamiento;*
- II. Integrarse y formar parte de las comisiones ordinarias y extraordinarias que establezca el Ayuntamiento, ejerciendo las facultades de inspección y vigilancia de los ramos de la administración pública a su cargo;*
- III. Obtener del Presidente Municipal, información, datos o antecedentes relativos a los servicios de las diferentes dependencias del órgano ejecutivo, que resulten necesarios para el desarrollo de su función; y*
- IV. Las demás relativas a su función, que el propio Ayuntamiento establezcan en su reglamentación interna o de gobierno o por virtud de los acuerdos respectivos;*
- V. En el ejercicio de sus funciones, los regidores deberán de abstenerse a dar órdenes e instrucciones a los funcionarios, comisionados y demás servidores públicos, comunicando al presidente municipal cualquier asunto relativo a las dependencias del órgano ejecutivo”.*

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el numeral 115 y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en su artículo 76 y la correspondiente Ley Orgánica Municipal de nuestra entidad determinan que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el numero de Regidores y Síndicos que la ley determine. La competencia que estos ordenes normativos otorgan al gobierno municipal será ejercida por el ayuntamiento de manera exclusiva y se enfatiza que no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.

El Ayuntamiento que se encuentra al frente del Municipio, tiene variadas funciones y competencias como son:

A) Competencias y funciones políticas

- Representar a la corporación municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.
- Velar porque se cumplan en la municipalidad los preceptos de la Constitución General de la República y los de la propia del Estado.
- Dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.
- Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Nombrar al Secretario, al Tesorero y demás funcionarios de la administración municipal.
- Nombrar a los Delegados o Agentes Municipales, o, en su caso, convocar a su elección cuando la ley establezca dicho procedimiento.
- Convocar a la elección de los integrantes de las Juntas de Vecinos y de los demás cuerpos de colaboración ciudadana en el Municipio.
- Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales, siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.
- Proponer los cambios a la división territorial del Municipio.
- Intervenir, en los términos que las leyes establezcan en el procedimiento de expropiación de bienes privados, cuando así lo haga necesario alguna causa de utilidad pública para la municipalidad.
- Auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las diversas leyes que así lo especifiquen, como: asentamientos humanos, protección al ambiente y ecología; armas de fuego; caza y pesca; servicio militar; asuntos religiosos y culto público, etc.
- Presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del Presidente Municipal y el Síndico, las controversias constitucionales que en los términos del artículo 105 de la Carta Magna se requieran para hacer valer la autonomía municipal y los derechos privados de ésta.
- Rendir a la ciudadanía, por conducto del Presidente Municipal, informa de la gestión del ayuntamiento en los plazos y términos que indiquen los ordenamientos legales.
- En general, actuar como órgano colegiado titular del gobierno del Municipio, en todos aquellos asuntos en que la ley le otorgue competencia.

En torno a las competencias y funciones de tipo administrativo podemos expresar en forma general las siguientes:

B) Competencias y funciones administrativas

- Organizar su propia estructura administrativa interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en el funcionamiento.
- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos por conducto de las respectivas comisiones de administración.
- Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente, salubridad, asistencia pública, seguridad y demás ordenamientos aplicables.
- Concesionar los servicios públicos municipales cuando la ley así lo autorice, siguiendo los procedimientos que establezcan los ordenamientos aplicables.
- Municipalizar los servicios a cargo de particulares, de acuerdo a los requerimientos sociales de la localidad y con apego a las leyes de la materia.
- Crear o suprimir organismos desconcentrados o descentralizados paramunicipales, con la autorización del Congreso del Estado.
- Dictar los acuerdos que se requieran para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento de la municipalidad o en su caso la enajenación de éstos, solicitando las autorizaciones del Congreso del Estado cuando las leyes lo señalen.
- Formular las estadísticas municipales.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra el Presidente Municipal o algún otro funcionario, cuando dicha resolución sea facultad del cabildo.
- Intervenir en los procesos de privatización de empresas paramunicipales, siguiendo los lineamientos de las leyes de la materia.
- En general ejecutar todo tipo de acciones tendientes a lograr eficacia y oportunidad en la administración municipal.

Podemos considerar en este ámbito administrativo las funciones financieras y fiscales propias del

ayuntamiento como son:

- La formulación anual del proyecto de ley y el correspondiente presupuesto de ingresos y enviarlo al Congreso del Estado.
- Aprobar cada año el presupuesto de egresos, en base a los recursos que se dispongan.
- Administrar su patrimonio y la hacienda en los términos que determinan la normatividad.
- Controlar, fiscalizar y dar seguimiento a la apropiada aplicación del presupuesto permitido.
- Realizar el cobro de los impuestos y contribuciones que las leyes permitan a favor de la comuna.
- Aplicar las sanciones económicas que señalen las leyes al respecto.
- Rendir anualmente o en los plazos que la normatividad determine, la cuenta pública de las erogaciones de su gestión ante el congreso local.
- En fin realizar los actos que autoricen la norma jurídica para que el ayuntamiento tenga las finanzas indispensables para su actuación.

5.7 La Función Jurisdiccional en el Orden Municipal

La justicia administrativa en el ámbito municipal está precisada en la fracción segunda del multicitado artículo 115, inciso A que expresa que las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igual, publicidad y legalidad.

El artículo 21 de nuestra Constitución general de la República faculta a las autoridades administrativas, y por consecuencia a las municipales, a imponer sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas.

En la mayoría de los municipios de nuestro país es el presidente municipal o el secretario del ayuntamiento, quien califica e impone la sanción, pero hay municipios en los que existen juzgados calificadores, juzgados cívicos, que también son conocidos como justicia de barandilla, nuestra Suprema

Corte de Justicia estableció: *“Si bien es cierto que la Constitución las faculta a las autoridades administrativas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos y otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional.”*

La Ley del Régimen Municipal para nuestra entidad, en su Título Cuarto, determina el Procedimiento Administrativo y Medios de Defensa, en el Capítulo Primero se reglamenta el procedimiento administrativo siendo trascendentes en este punto el artículo 43 que expresa:

“Artículo 43.- Jerarquía y Competencia.- Las disposiciones generales de este capítulo se aplicarán en general a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública municipal. En el caso de la administración pública paramunicipal, sólo serán aplicables cuando se trate de actos provenientes de organismos descentralizados y que afecten la esfera jurídica de los particulares, conforme a la reglamentación correspondiente.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal y financiero, las cuales se rigen por ordenamientos específicos.”

El artículo 44 precisa las bases que rigen el procedimiento administrativo, los cuales deben regirse por los principios de legalidad, igualdad, publicidad y audiencia, salvaguardando las garantías constitucionales, de conformidad con lo que establezcan en la reglamentación respectiva.

El Capítulo Segundo toca los Medios de Defensa que son los Recursos de Impugnación, del Órgano Contencioso Administrativo Municipal y el Procedimiento de Lesividad.

En el Municipio de Mexicali, en el Bando de Policía y Buen Gobierno, en el Título Segundo se precisa un procedimiento ante el juez calificador, determina dicho título todo un proceso con audiencia y resolución, en donde el juzgador gozará de libre arbitrio sin más límites que los determinados en el Bando expresado.

En las resoluciones de los jueces habrá de determinarse si la persona es o no responsable de la comisión de la infracción; las medidas preventivas y conciliatorias que correspondan al caso; las multas impuestas; el arresto o la permutación de multas por dicho arresto; y la consignación de los hechos a la autoridad competente para que conozca y resuelva sobre estos; y las demás que prevé el Bando.

La imposición de sanciones económicas con motivo de infracciones a las disposiciones del Bando mencionado y los demás ordenamientos de carácter municipal podrán ser impugnados ante el juzgado a través de los recursos de inconformidad y revisión, artículo 76 de dicho Bando.

5.8 Competencia Legislativa

El Municipio tiene la facultad de iniciar leyes y decretos ante las legislaturas de los Estados, en el caso de Baja California el artículo 28 de la Constitución de nuestra entidad otorga este cometido a los Municipios.

Otra prerrogativa trascendente es la facultad de participar en las reformas de la Constitución del Estado que en el artículo 112 del párrafo primero expresa: *“Esta Constitución solo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos; cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido probada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de Diputados, se enviara esta a los Ayuntamientos, con copia de los actos de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría a favor de la adición o reforma, la misma se declarara parte de esta Constitución...”*

Es de expresarse que conforme a esta determinación constitucional, el municipio ocupa la posición, en su ámbito territorial, que el artículo 135 de la Constitución Federal otorga a las legislaturas de los Estados para la reforma de la Constitución.

En éste punto, es preciso indicar, que tanto el ejecutivo federal, como el ejecutivo estatal carecen de facultades en torno a la reformas a la Constitución, significa que no forman parte del Poder Constituyente Permanente federal ni local en sus respectivos casos.

También son facultades del Municipio de acuerdo con la Constitución Política Mexicana, artículo 115 que en su fracción segunda párrafo segundo expresa en la parte conducente:

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y administrativas de observancia general y dentro de sus respectivas jurisdiccionales, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de sus competencias y aseguren la participación ciudadana y vecinal...”

Lo propio lo determina el artículo 82 de la Constitución Política de Baja California que establece en su fracción segunda:

“II.- Expedir los bandos de policía y gobierno, así como los demás reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que regulen...”

5.9 Los Bandos Municipales

“Bando de “bandir”, edicto o mandato solemnemente publicado de orden superior. Solemnidad o acto de publicarlo. Publicar un edicto o mandato.” (López, Overa Miguel Alejandro: 2007:260)

En el municipio medieval español, se utilizaban los bandos para publicitar las normas a las que apegarían la gestión de gobierno y las sanciones por desacato.

Los bandos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

Los ordinarios son los que los Ayuntamientos expiden al iniciar su gestión para publicitar las normas a que habrá que sujetarse su actividad municipal, por ejemplo de buen gobierno, de policía y también cuestiones especiales en áreas específicas como: espectáculos, de anuncios etcétera. Existe también en este grupo el bando de carácter administrativo que se aplica en calidad de sanción a los infractores y a las disposiciones reglamentarias. También existen bases generales de zonificación urbana y planeación general del municipio.

Los bandos extraordinarios, también llamados solemnes son los que se dictan por los ayuntamientos para enfatizar un acontecimiento sobresaliente que debe ser difundido y conocido en el ámbito del municipio. Como ejemplo de éstos son los que se expiden para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del presidente de la república, la de un gobernador estatal o la conmemoración de un aniversario trascendente al municipio o de personajes del municipio.

El artículo 21, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California determina que : *“el bando de policía y buen gobierno es el anuncio público de una o varias normas o mandatos de carácter general, solemnemente publicados, que expide el Ayuntamiento para asegurar, mantener o restablecer el orden; la seguridad y la paz pública; el civismo y las buenas costumbres; los derechos y deberes de los habitantes del Municipio para con la sociedad y el gobierno de la comunidad; la salud pública; la observancia de los estatutos vecinales y comunales; el cuidado de los caminos, calles, plazas, playas y paseos; la realización de espectáculos y actividades públicas y en general toda actividad que incida sobre la seguridad, la salud y el bienestar de los habitantes del Municipio, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores”.*

5.10 Reglamentos Municipales

Los Ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes, están facultados para la expedición de reglamentos, esto es a desarrollar en detalle las leyes y decretos creadas por el Congreso local. Esta base reglamentaria del orden jurídico municipal facilita a los órganos ejecutivos del ayuntamiento realizar las acciones que la administración pública municipal tiene como competencia.

Esta actividad reglamentaria tiene en cada Municipio situaciones socioeconómicas, históricas y de carácter cultural, las que condicionan diferentes matices la normatividad reglamentaria.

Existen reglamentos de orden interno que atañen a la funcionalidad del ayuntamiento como cuerpo de integración colegiada y los tocantes a la administración pública municipal. También existen los reglamentos de orden externo orientados al ejercicio de gobierno.

Los reglamentos de orden interno son el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el Reglamento Interno de la Administración, Reglamento de la Hacienda Pública, Reglamento de Planeación, Reglamento de Servicio Civil, Reglamento de Control de Gestión, etc.

En torno a los reglamentos de orden externo podemos expresar: reglamentos sobre los diversos servicios públicos, reglamentos sobre desarrollo urbano, reglamentos sobre ecología, reglamento de policía y tránsito o bando de policía y buen gobierno, reglamentos sobre diversas actividades comerciales y de espectáculos desarrollados por los particulares, Reglamento sobre seguridad y protección civil, entre otros.

Existen diversos tipos de reglamentos:

1. De estructura y organización, ejemplo el reglamento de escalafón.
2. Referente a servicios públicos como el reglamento de panteones, de mercados y abastos, de expedición de licencias y permisos, etcétera.
3. Reglamentos en torno a la zonificación, planeación y desarrollo urbano, facultad que determina la fracción V del artículo 115 de nuestra Constitución Federal, que expresa en la parte correspondiente
4. *“Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:*
 - a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;***
 - c) Participar en la formación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
 - d) Autorizar, controlar vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial; e*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia en las zonas federales."*

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

En torno a la prohibición para legislar en torno a leyes ordinarias y decretos esta se deduce de la obligación positiva que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el multicitado artículo 115, que es uno de los ejes importantes de nuestro trabajo, por lo que al tener la prohibición el municipio para la tarea legislativa apuntada, propongo como apoyo funcional el que el Senado local propuesto, en su carácter de representante del municipio, participe como derecho habiente de este ante el congreso local en todo lo concerniente a las cuestiones legislativas que importen al municipio.

La propuesta anterior, concibo viene a fortalecer a la autonomía y por consecuencia el ámbito de acción al municipio, puesto que un órgano especial que es el Senado, el que con su actuación supliría la restricción constitucional del municipio, brindando con este apoyo la fuerza del sustento legislativo que permitiría al municipio obtener logros más amplios en la gestión que realiza como orden de gobierno en el ámbito vecinal.

Por otra parte equilibraría al municipio que carece de la función legislativa en el ámbito superior de las leyes y decretos, dado que si consideramos en un análisis comparativo. En el caso de la federación la división de poderes permite el equilibrio del poder ejecutivo con su régimen competencial al igual que el judicial y el legislativo, y pueden realizar sus tareas en cada uno de sus ámbitos coordinándose en una función que pretende una actuación eficaz por el complemento de las diferentes tareas que se emprenden en el escenario gubernamental donde prisa la idea de coordinación de los tres poderes citados.

En torno a las entidades federativas, como es sabido el federalismo es una distribución de competencias que en forma coextensa existe entre el poder central y las entidades federativas. Los Estados en México tienen la división de poderes, en Baja California es el artículo 11 constitucional segundo párrafo, de tal forma que con las limitaciones positivas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, la acción de los tres poderes en los Estados permite en su ámbito local y bajo el principio de legalidad el desarrollo integral del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

En torno al Municipio podemos considerar que la función administrativa está perfectamente determinada en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, también realiza tareas judiciales que posteriormente señalan y muy restringidas cuestiones legislativas las cuales se circunscriben a una tarea de reglamentos, bandos y ordenamientos vinculados inexorablemente a leyes generales y decretos que están al margen de poderlos crear los Municipios. Ante esta carencia, la propuesta es que con la creación del senado local, que cuya tarea singular sería apoyar al municipio en este campo legislativo encontraríamos una simbiosis que permitiría que la división de poderes indirectamente estaría en el Municipio.

La Ley del Régimen Municipal para nuestro Estado en su título segundo del Régimen Jurídico Municipal, capítulo primero nos habla de la potestad reglamentaria:

“Artículo 18.- De los Reglamentos Municipales.- Los reglamentos municipales que expidan los Ayuntamientos deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros y sus normas deberán ser generales, abstractas, impersonales y vinculantes a la aplicación de leyes federales y estatales y al ejercicio de atribuciones de los Municipios.

Para su correspondiente publicidad e inicio de vigencia, deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Los Municipios estarán exentos del pago de derechos por la publicación de sus reglamentos y demás acuerdos y disposiciones de observancia general en el Periódico Oficial del Estado.”

“Artículo 19.- Del Reglamento Interno de los Ayuntamientos.- Los Ayuntamientos expedirán un reglamento interno que establezca las funciones y obligaciones de los Munícipes y organice el

funcionamiento del órgano de gobierno.”

“Artículo 20.- Del Reglamento de Administración Pública.- Los Municipios expedirán un reglamento de administración pública municipal que organice la estructura administrativa interna, atendiendo a su conformación jerárquica y establezca sus entidades y demás formas de organización, así como la competencia y atribuciones a cargo de cada una de ellas. La administración pública municipal *será centralizada, desconcentrada y paramunicipal, conforme se determine en este ordenamiento.*”

5.11 Circular

La circular es el acto administrativo de carácter interno, por medio de la cual se dan orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario superior a sus subordinados, respecto a las conductas a seguir en ciertos servicios o funciones.

La Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en su artículo 22 dispone: “*Son circulares las disposiciones administrativas de carácter interno de la administración pública municipal, que contengan una o varias órdenes o instrucciones de carácter general, respecto de la conducción de la administración municipal.*”

Los Bandos, Circulares u otras disposiciones no podrán adicionar, contradecir o variar el contenido de los reglamentos vigentes”

Capítulo SEXTO
EL SENADO EN BAJA CALIFORNIA

6.1 La Entidad Federativa, su autonomía

Consideraremos el antecedente histórico de los Estados Unidos que fue la inspiración de México en torno al Federalismo; así explicaremos a la entidad federativa, que en aquel país, es el resultado de factores históricos que la fueron forjando, tales como la plena independencia de las trece colonias entre sí, y la dependencia con la metrópoli inglesa en su momento, a la vez esta permitía que cada colonia tuviera un ámbito legal para regular las cuestiones locales, por lo que se asomaba un federalismo potencial al presentarse una distribución de competencias. Posteriormente, al liberarse de la madre patria fue la creación de una Confederación formada entre las antiguas colonias, obviamente con plena soberanía cada una de las mismas, sin embargo, esta institución no permitió el desarrollo social y económico, en virtud de las frágiles bases de unión entre los miembros que tiene una alianza como es la Confederación, lo que impuso el imperativo de unirse en una relación más apropiada para crear una Nación, lo que condujo a una *sindéresis* pragmática al crear así el Federalismo, puesto que requería unir lo desunido, de tal manera que era requerimiento trascendente el de preservar un ámbito que permitiera a cada una de las antiguas trece colonias el tener la condición de entidad que preservara el tener un status jurídico competencial que permitiera tener amplias facultades en su ámbito interno, y entregar aquellas facultades nacionales, que le pertenecían originalmente, al ámbito federal; esto como resultado de una autolimitación de cada entidad, con la primordial idea de crear un sistema dual competencial formado de un gobierno central y varios gobiernos locales que coexisten en un mismo territorio, bajo el amparo de un poder superior que sería la norma constitucional que distribuiría el régimen dual competencial entre el poder central y las entidades federativas. Así, la soberanía, signo característico del Estado Moderno radicaría, según la idea de Kelsen, quien expresa: *"Solo en un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es natural, nunca podrá ser soberano en el sentido propio del término"* (Kelsen; 1949:404).

Siguiendo este orden de ideas, es la propia Constitución General, que es la ley suprema y superior

de toda la normatividad del País, la que encarna la soberanía, desde luego después que el pueblo en donde radica la soberanía originalmente y que en un acto de autolimitación la entrega a un Poder Constituyente y este a su vez la plasma en una Constitución, siendo esta estructura jurídica la que otorga facultades precisas a los gobernantes y los limita a hacer exclusivamente a lo que esta determinado por la ley, es decir el imperio constitucional por medio del principio de legalidad circunscribe a los funcionarios a acatar y actuar únicamente bajo el imperio legal, así el Ejecutivo del Estado Federal, al igual que el Legislativo y Judicial podrán realizar exclusivamente lo prescrito por el sistema competencial determinado por la Constitución. El criterio Kelseniano desentona en contra de la idea que la soberanía radica originalmente en el pueblo y materialmente la ejerce el Estado, que en si es una ficción jurídica, lo que invariablemente nos lleva a que el titular de la soberanía es el hombre, en si los gobernantes, que por su fragilidad, pueden actuar con abuso de poder, cuestión que se vincula con el autoritarismo y la autocracia conducta contraria al real constitucionalismo. Este criterio campeó en estudiosos europeos, así, Esmein precisa: *“El Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción, una ficción jurídica, es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de la soberanía”* (Esmein; 1927: 4).

Lo propio lo determina Carré de Malberg que expresa: *“Es la nación la que da vida al Estado al hacer la delegación de su soberanía en los gobernantes que instituye en su Constitución”* (Carré de Malberg ; 1948: 30). Así, ese ámbito competencial de facultades que tienen las entidades federativas es la autonomía, formado con una normatividad que es su propia Constitución local y demás ordenamientos jurídicos.

Es importante reiterar que la entidad federativa esta subordinada a la supremacía de la Constitución General, así el art. 133 de nuestra Carta Magna precisa: *“Esta Constitución, las leyes que emanen del Congreso de la Unión y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”*.

Igualmente tal es el artículo 40 de nuestro máximo ordenamiento jurídico que determina: “ *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”.

En este tema de la autonomía, es importante destacar que su preservación y mantenimiento es vital para el funcionamiento de la entidad, en el régimen federalista, el tener un régimen fiscal apropiado para el sostenimiento tributario financiero adecuado de las entidades federativas, en caso contrario es un entorno inoperante, como es el mexicano, que ha resultado que el federalismo sea tan precario, podríamos decir surrealista, al tener un régimen denominado de Coordinación Fiscal, bajo este régimen, la dependencia de los Estados está condicionada al gobierno federal, es nociva para consolidar el federalismo, esto se expuso anteriormente en el Capítulo Cuarto. El Derecho Comparado nos enseña que el sistema que se utiliza en Estados Unidos el denominado pluralidad de impuestos, en donde tanto la Federación, los Estados y en algunos casos los Municipios, instrumentan un sistema práctico que garantiza la autosuficiencia económica apropiada para la autonomía, lo que permite el desarrollo integral del Federalismo. Es pertinente destacar que la pluralidad de impuestos no significa que los impuestos de carácter nacional los compartan los Estados, es el caso de lo relacionado a las cuestiones aduanales verbigracia.

6.2 Participación de las Entidades Federativas en la legislación federal Común y en reformas de la Constitución General, segundo elemento característico del Estado local

Esta característica de las entidades federales se determina de dos maneras, así, en cuanto al Senado, que debe estar constituido por representantes de cada entidad para velar y cuidar el régimen autónomo estatal representado, en lo concerniente a la legislación federal, como el papel de Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en lo que concierne a las reformas y adiciones a la Constitución General, que el artículo 135 determina en la Carta Magna, esto es de suma importancia para velar y reguardar la autonomía estatal; sin embargo; en México, al crearse el Senado de Representación Proporcional se distorsiona la participación en este renglón por el Senado, debido que los mismos no tienen el número igual por cada entidad federativa (eran dos por cada Estado), cuestión que en los

Estados Unidos se ha preservado como base existencial de un federalismo funcional y congruente, y en México no se estimó este factor, que es una premisa que apuntala a la autonomía, desconsiderándola y darle mas importancia al contenido político partidista coyuntural, circunstancia que ha prevalecido en el mundo mezquino de las altas esferas de la política mexicana desafortunadamente.

La otra participación, que tiene el carácter de participación directa de las entidades federativas, y que es un instrumento para preservar el status de la autonomía constitucional, es la participación como Cámara local en las reformas y adiciones de la Constitución General, que determina el numeral 135 de dicho ordenamiento constitucional.

6.3 Obligaciones de los Estados de la Federación

Existen las obligaciones positivas a las entidades federativas, que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 116 y el 119 párrafos segundo y tercero.

El artículo 119 trata el tema de la obligación positiva que tienen los Estados en la cuestión penal de la Extradición, y por lo que se refiere al numeral 120, precepto que obliga a los gobernadores a publicar y hacer cumplir las leyes federales, es una reminiscencia del siglo antepasado, que por miopía del Poder Constituyente impusieron esta incongruente obligación a los gobiernos locales, al confundir, de alguna manera, a la Confederación con la Federación, puesto que al distribuirse las competencia entre el poder central y los estados en el sistema federal, dichos ámbitos tienen su propio personal para actuar en su exclusiva competencia, cuestión obvia, sin embargo, a pesar de ser algo tan absurdo en la Constitución de 1857, un constitucionalista Ramón Rodríguez expresó: *“El proceso consignado en este artículo (120), sobre ser innecesario para los objetos de la Constitución, es peligroso para las instituciones y puede en según caso llegar a ser atentatorio a los principios democráticos. Siendo México una Federación y no una Confederación, y teniendo en cada Estado autoridades y funcionarios del orden judicial, civil, militar además todos los empleados necesarios para el cumplimiento de sus leyes, ¿que objeto puede tener la obligación impuesta a los gobernadores de hacer cumplir las leyes federales?”* (Rodríguez, Ramón; 1875: 546,547). En la Constitución vigente de 1917, aún existe este resabio inexplicablemente.

Otro tipo de obligación positiva que tiene la característica de apoyar el Federalismo, es el artículo 121 de la propia Constitución, que permite la integración operativa ante la diversidad jurídica que existe en cada Estado, y que contiene el principio de que: *“En cada Estado se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros”* para poder operar este principio, el propio artículo establece determinadas reglas.

Gamas Torruco, expresa que este principio implica tres elementos axiomáticos de la coexistencia de los órdenes estatales que son:

- “1.-Cada Estado dicta, a través de sus órganos, el orden que vale dentro de su propio territorio, y solo ahí.*
- 2.- Todos los ordenes estatales son formalmente iguales entre si sin que haya jerarquía de uno sobre los demás.*
- 3.- Es indispensable la coordinación entre ellos dado que, como consecuencia del movimiento de personas y cosas, se presentan problemas de aplicación que pueden conducir situaciones de conflicto que forzosamente hay que prevenir y en dado caso resolver “(Gamas Torruco, José; 2001:664).*

Serán las leyes generales que el Congreso de la Unión determinará para probar dichos actos, registros y procedimientos según la base que el propio artículo precisa.

Derivamos de lo expresado una idea que la descentralización jurídica impone, y el precepto citado determina la interrelación operativa para que el Estado de Derecho coordinado funcione en el amplio territorio nacional.

6.4 Prohibiciones a las Entidades Federativas

Contenidas en el artículo 117, de nuestra Constitución General, que expresa en su fracción 1º : *“Celebrar alianza, tratado o coalición con las potencias extranjeras “*, cuestión nacional que compete exclusivamente a al Ejecutivo Federal y al Senado en representación del Estado mexicano en sus relaciones internacionales, que corresponde a la soberanía externa que formalmente tienen los Estados en el mundo , así la Carta de las Naciones señala: *“La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de sus miembros”*

La fracción 11 del artículo 117, se refiere como prohibición absoluta: *“Acuñar moneda; emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado”*. Evidentemente, la moneda es una cuestión de orden nacional que de ninguna manera podría ser una atribución de las entidades federativas. Las fracciones de la cuarta a la séptima del mencionado precepto se refiere a las alcabalas, que es una práctica por la que las entidades federativas restringen la circulación libre del comercio y de las personas por medio de imposiciones tributarias, lo que deriva en una limitante para las transacciones comerciales en el país, derivando de ella un perjuicio económico por el estancamiento comercial y financiero. Esta práctica fue desterrada al triunfo de la Revolución Francesa en los países de alto desarrollo económico, México tuvo normatividad en contra las alcabalas hasta fines del siglo XIX, las cuatro fracciones del numeral citado son casuísticas, empero en la fracción IX del artículo 73, se precisa la determinación general en contra de las alcabalas, así determina que el Congreso tiene facultad para *“Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones”*

El artículo 118 de nuestro ordenamiento general constitucional, se refiere a nulidades relativas impuestas a las entidades federativas, como son el derecho de tonelaje que existe en los puertos e igualmente toca el punto de lo no imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones, evidentemente que este precepto es impropio, la Federación no debe entregar una fuente de divisas que tienen un carácter nacional a las entidades federativas.

Las otras fracciones del artículo referido, son reminiscencias de una Confederación. Debido a qué un Estado de la Federación nunca debe tener buques de guerra ni ejército propio, el absurdo se objetiviza plenamente, al mencionarse que prohíbe sin permiso del Congreso mexicano, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, precepto constitucional que desvirtúa la esencia del Federalismo.

6.5 Protección de la Federación a los Estados

Otra cuestión que determina la Constitución, para amparar el sistema federal, como un normatividad para complementar el propio sistema, lo considero en el presente capítulo, por determinar la

necesaria vinculación entre los Estados y la Federación, es el artículo 119, que determina: *“Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestaran igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de los Estados o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”*

Es de considerar que pese que dicho precepto fue tomado de la Constitución Estadounidense, omitió inexplicablemente la llamada por los teóricos la intervención reconstructiva, que puede darse en el supuesto determinado por la Constitución norteamericana de alterar la forma de gobierno, verbigracia que ocurriese de imponer un gobierno no republicano, tenemos únicamente la intervención denominada ejecutiva que se da en caso de invasión o violencia exterior, que es de oficio; y por requerimiento de autoridad local legislativa, y en su caso ejecutiva cuando haya una sublevación o trastorno interior en una entidad federativa.

6.6 Contenido de la Constitución de Baja California

La estructura de las Constituciones de las entidades federativas, deben tener una parte Dogmática y una Orgánica, mencioné con antelación que las Constituciones de los Países están estructuradas bajo estas dos cuestiones primordiales, estos son los Derechos Fundamentales y la División de Poderes, la primera, es la parte dogmática, que tiene como desiderátum, la protección de la dignidad del individuo, considerándose así en una relación, lista de derechos fundamentales que la historia occidental recoge como humanos y que son el ámbito jurídico adecuado para preservar la dignidad y el decoro del hombre. Por otra parte, está la parte orgánica, que estructura las competencias constitucionales circunscritas que tienen los tres Poderes, enmarcados bajo el principio de legalidad, así la actuación de los mismos está condicionado a facultades expresadas por la normatividad jurídica constitucional.

La Constitución General de nuestra República, obviamente tiene estas exigencias históricas existenciales, pero aparte tiene la denominada superestructura constitucional, que son las bases que amalgaman a al orden constitucional, como son los artículos 39, 40, 41, 133, 135, y 136^a que aluden a la soberanía, a la formas de gobierno, a la supremacía constitucional y la inviolabilidad.

Hay en la Carta Magna nacional, otros agregados que se establecen en la misma, con el objeto de darles el rango de constitucional, pero intrínsecamente, materialmente no lo son. Así, el artículo 27, 123, y 130 y los Capítulos que se refieren a la nacionalidad y la ciudadanía, el geográfico son adiciones que por razones políticas y sociales consideró el Poder Constituyente expresarlos para darles el nivel de constitucionales.

Nuestra Constitución local, como expresamos tiene la parte Dogmática y la parte Orgánica, como rasgos característicos y que son la esencia distintiva de todo ordenamiento constitucional, en donde se considera los Derechos Fundamentales y Sociales y la División de Poderes que fue adoptado por la Carta Magna Federal y consecuentemente obligatorio para ámbito inferior de las Constituciones de las entidades federativas. En tal virtud, la Constitución de la Baja California en su Capítulo IV, artículo séptimo, precisa el aspecto dogmatico, y expresa: *“El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos los sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como demás derechos que otorga esta Constitución...”*

En torno a la parte orgánica, es obligatorio adoptar en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y democrático, dentro de la estructura determinada por *el precepto constitucional 116, de obligaciones positivas que precisan los lineamientos estructurales a las Entidades Federativas*, así se determina la División de Poderes en el artículo 11 de la Constitución de Baja California que expresa: *“ El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica la realización de los fines del Estado.”*

En torno al Ejecutivo local, limita su duración a seis años en base a la periodicidad republicana y la elección directa y la no reelección, entre otras cuestiones.

El artículo 40 de la Constitución de Baja California, precisa que: *“ El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina Gobernador del Estado...”*

Artículo 44.- “ El Gobernador será electo cada seis años, mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y entrara a ejercer su funciones el día primero de noviembre posterior a su elección”

Respecto al Poder Legislativo, este comprende exclusivamente a los diputados, existe en el ámbito local, el unicameralismo , mas no se infiere del numeral 116 de nuestra Carta Magna, ninguna prohibición en torno a que se pudiese crear el Senado local, pese a que actualmente ninguna Constitución local posee el bicameralismo, de lo anterior y considerando el aforismo “*de que todo lo que no está prohibido está permitido*”, la creación del Senado local es permitida, obviamente ante una premisa de factores reales que permita su debida operatividad, enunciamos meramente este tema, puesto que lo trataremos posteriormente.

El artículo 13 de la Constitución local, precisa: “*El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de representantes del pueblo, que se denomina Congreso del Estado*”. Por su parte el artículo 14 determina que: “*El Congreso del Estado estará integrado por diputados que se eligieran cada tres años; electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, dieciséis serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta nueve diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.*

Todos los diputados tendrán idéntica categoría e igualdad de obligaciones y gozaran de las mismas prerrogativas.

Los diputados, como representantes del pueblo, podrán auxiliar a su representados y a las comunidades del Estado en sus demandas sociales y de orden administrativo de interés general, a fin de lograr su oportuna solución, por lo que las autoridades administrativas del Estado y los Ayuntamientos deberán atender su intervención y ver por la oportuna resolución de sus promociones.”

En torno al Poder Judicial el Título Quinto lo determina y no solo se menciona en dicho Título el

Poder Judicial, incluye la jurisdicción administrativa y en un Capítulo se precisa al Ministerio Público y la Defensoría de Oficio.

El artículo 57 expresa: *“El Poder Judicial del Estado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Justicia Electoral, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Jurados.*

Contará con un Consejo de la Judicatura, el cual ejercerá funciones de vigilancia, disciplina, supervisión y administración.

La representación del Poder Judicial estará a cargo Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de acuerdo a lo que señale la ley....”

La superestructura constitucional, explicada anteriormente, y que constituyen la Soberanía, forma de gobierno, superioridad de la Constitución, reformas y la inviolabilidad de la misma, al tocar la Soberanía del Estado, que el artículo 4to. precisa: *“El Estado es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, si mas limitaciones que las que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, considerando la idea tradicional de soberanía que la Constitución General considera, implica que es el poder que esta encima de todos, que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. Claramente se percibe que las Constituciones Locales carecen de ese poder soberano dado que están supeditadas al las limitaciones que le impone la Carta Magna general, Bernard Schwartz jurista norteamericano señala a este respecto que: *“En verdad el uso de la palabra soberanía en relación con los Estados que constituyen la Unión Norteamericana, es y ha sido siempre errónea ...un Estado está restringido por las limitaciones que vincula n a los miembros de la Unión Norteamérica no es verdaderamente soberano, por mal que se le aplíquela palabra soberano”* (Schwartz, Delmore; 1966: 47)

El término adecuado es de autonomía lo que caracteriza a las entidades federativas y que explicamos anteriormente. Igualmente es tratada la superestructura constitucional, en la forma de gobierno, en el artículo 11 de nuestra Constitución local que determina: *“La forma de Gobierno del Estado es republicana, representativa y popular.”*

Otra cuestión de la superestructura constitucional es el Título Noveno, que habla de las reformas a la Constitución local que está en el artículo 112 que precisa que: *“ Esta Constitución solo podrá*

adicionarse reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará esta a los ayuntamientos, con copia de las acta del debate que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría a favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de la misma.”

Lo propio es sobre la inviolabilidad de la Constitución que esta en el Capítulo II, del título citado que en su artículo 13 determina: *“Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión o estado grave de emergencia se interrumpa su observancia.*

Si se estableciera un gobierno surgido en contravención a los principios que ella contiene, tan pronto como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con sujeción a la misma y a las leyes que de ella hayan emanado, serán juzgados aquellos que la hubieren infringido”.

Comprende además materias de importancia que se les adicionaron para otorgarles el rango constitucional, entre otras, que por tratarse de materia de esta tesis, es el del Título Sexto de los Municipios, considerado en el Capítulo precedente. El Título Séptimo que toca la Hacienda Pública, el Título Octavo que considera las responsabilidades de los servidores públicos.

6.7 El Senado como Representante de los Municipios en el Congreso Local

Considerando la necesidad de cambios que exige la transición política en México, en permanente evolución, es pertinente la adopción de modificaciones normativas, tanto a nivel de gobierno federal como en el ámbito estatal y municipal, para crear y fortalecer las estructuras jurídicas que den más operatividad efectiva a nuestras instituciones. Desgraciadamente hasta el momento, hemos tenido gobiernos que embonan plenamente con el subdesarrollo tercermundista y todas las implicaciones que esta condición ofrece. A pesar de los intentos que en el orden normativo constitucional a través de la historia (1824, 1836, 1843, 1857, 1917) se han realizado, hemos concebido un orden jurídico inoperante que no refleja los factores reales que privan en el país. Hemos deambulado por dos centurias en el abrupto mundo del caudillaje y el autoritarismo, lo que ha dado un costo económico social que nos coloca ante una realidad mediocre que refleja un saldo de profundas diferencias sociales en que vive el pueblo mexicano, en que

alterna la opulencia de un pequeño sector y la gran masa de personas con un destino menesteroso.

Ante este saldo histórico degradante, es imperativo considerar un cambio evolutivo orientado a constituir instituciones factibles que permitan el desarrollo de nuestro país en el ámbito político, social y económico. ¿Cómo es posible obtener este cometido? ¿Cómo superar tal problema generacional que no permite el logro de la dignidad de una gran parte del pueblo de México?

Consideramos antes que todo, que solo en el marco de un escenario democrático es factible tal cambio. La historia nos ha confirmado que las dictaduras y las oligarquías son formas de gobierno incapaces de permitirnos el progreso sostenido y equilibrado. Debemos desechar esas formas de gobierno, como un imperativo incuestionable para que opere un cambio positivo en el País.

En el México independiente como lo hemos mencionando, el siglo XIX fue un caos de ingobernabilidad y la dictadura de Porfirio Díaz profundizó el centralismo pragmático para el apoyo de su gobierno. En el siglo XX el centralismo perduro con la misma crudeza como instrumento y sostén de la forma de gobierno oligárquico, todos los hilos del poder se manejaban por el presidencialismo mexicano.

Estimamos qué una vía importantísima para el apoyo del real Federalismo, y no visto únicamente desde el ámbito formal, sino de la eficacia material y utilidad que conlleva una institución que realmente opere, concibo en este renglón que necesariamente tiene que estar complementado por la vigorización de la democracia que se nutre de cultura y una economía distributiva, con estas premisas, un factor para apoyo del federalismo es el debido fortalecimiento de la autonomía económico y normativo de las entidades federativas, tema que analizamos brevemente con antelación.

Nuestra entidad, Baja California, ha tenido un papel importante, por los cambios políticos que se han vivido, que han permitido una incipiente democracia, sin embargo es menester precisar que los males estructurales del País persisten como inercia de un pasado que evita la evolución social, económica e institucional. Consideramos el requerimiento de realizar cambios en nuestro marco jurídico, con objeto de establecer la instrumentación normativa, al margen del puro interés partidista y de intereses mezquinos que impiden los logros deseados, para facilitar el tránsito a escenarios más eficientes sociales y

económicos igualmente para el desarrollo de nuestra endeble democracia.

Consideramos esta tendencia de desarrollo constructivo, el trabajo que propone la integración del Senado en nuestra entidad como representante de los Municipios. Se hace hincapié en que el Senado local, como anteriormente expresamos, existió en algunos Estados de nuestro país durante el siglo XIX. Sin embargo, el escenario del caudillaje que se vivió en esa centuria, ahogo a la institución del Senado local que, por otra parte, solo embona realmente en una democracia y una economía estable distributiva, como hemos indicado reiteradamente.

Debido a que las circunstancias del Estado mexicano han empezado a modificarse, se disipa en el ámbito político gubernamental la forma de gobierno denominada “**presidencialismo mexicano**”, el cual se caracteriza, entre otros aspectos, por un profundo autoritarismo emanado de un Ejecutivo Federal, que tiene un control hegemónico del ámbito nacional. Esto ha generado un centralismo enfermizo y deformante, que, de hecho, no coincidía con el pretendido Federalismo que nuestra Constitución de 1917 establecía como forma de Estado. Así la cruda verdad, era una ficción jurídica negada por la realidad centralista que daba un marco federal incoloro y literario, puesto que los hechos disolvían el Federalismo surrealista de nuestra Carta Magna.

Los cambios políticos electorales que empezaron a desarrollarse en la última parte del siglo XX, arribaron después de una larga lucha al ámbito de una democracia electoral incipiente, sin embargo, esto representa una etapa inicial, debemos vigorizar nuestras estructuras políticas jurídicas para que en esta etapa de transición se de la base de un pluralismo gubernamental que lleve a una alternancia efectiva como cimiento de la democracia agregada a la profunda desigualdad económica, pero la coyuntura de un cambio positivo es menester aspirarlo.

Consideramos que la cultura democrática requiere fortalecerse, puesto que ello significa encontrar una actitud de respeto y tolerancia en la búsqueda de fines que den solución a los problemas colectivos de la sociedad. Sin embargo, en este momento los intereses de los partidos se han magnificado, lo cual impide una adecuada evolución para robustecer la democracia. Creemos que el meollo del gran problema son las actitudes de los Partidos Políticos, que pueden llevar al traste las mejores intenciones, pues

priorizan sus intereses cupulares en aras de un poder político y no consideran las cuestiones importantes y neurálgicas, en casi todos los casos, que requiere el País para un efectivo desarrollo. Así, el espejismo político deforma los fines fundamentales del Estado de Derecho bien estructurado. Solo arribando a este ámbito cultural político donde se tiene una actitud de respeto, tolerancia en la búsqueda de fines que den solución a los problemas nacionales, necesariamente repetimos, por lo que debemos concebir una contienda de partidos, atemperados con una cultura política democrática. De otra forma estamos en el campo tornadizo e inestable que nos lleva en forma indefectible a una crisis de ingobernabilidad permanente y descendamos aun mas en el ámbito internacional. Volveríamos a la regla pendular de caer nuevamente en el caudillaje, al hombre fuerte, a las formas limitantes de gobierno en donde tan solo cuenta un grupo, a la tradicional oligarquía que todo lo aniquila. Esto es volver al pasado que conduce a un atraso permanente que caracteriza al mundo subdesarrollado, al México de los dos siglos pasados.

Después de esta breve reflexión centrémonos en las entidades federativas, la teoría constitucional determina que la autonomía de los Estados es una de las características que priva en el Federalismo. Requerimos que la autonomía Estatal sea realidad y no retorica, para el logro de la autonomía que es la esencia, la diferencia específica de los Estados de la Federación, que significa la potestad de crear leyes constitucionales y de otro tipo, respetando por supuesto la superioridad de la Carta Magna.

Consideramos que introducir en Baja California el Senado, es el medio que nos permitirá arribar a un mejoramiento del ámbito político, jurídico de nuestra entidad. Ello permitiría reanimar, como explicaré posteriormente, de alguna manera el Federalismo, evitando el centralismo que hemos padecido. ¿Cómo operaría el Senado en nuestro Estado? Antes que todo, favorecería el equilibrio de la división de poderes en nuestra entidad, ya que en este momento el tener solo una Cámara de Diputados es insuficiente para cumplir la tarea legislativa por las siguientes razones: primero, en el campo estatal, es desequilibrador el fortalecimiento excesivo de dicha Cámara, como actualmente existe, lo que de ninguna forma es conveniente para el justo balance de los pesos y contrapesos que tanto John Locke, como Montesquieu consignan como fin de la división de poderes. No es posible el apoyo a la democracia y al Federalismo con un unicameralismo que no permite el equilibrio que requiere la división de poderes.

Debemos hacer la pertinente aclaración de que el unicameralismo existe en muchos países del primer mundo, que opera en forma adecuada. Pero tenemos que desconsiderarlo en el sistema federal y presidencial, como explicamos en los capítulos anteriores, ya que una sola Cámara daría una fuerza a esta integración, que evitaría que el Ejecutivo tuviera un papel apropiado y debido en el desempeño de sus tareas. Considerando este criterio a nivel de las entidades federativas, la Cámara de Diputados podría llegar acumular tanta fuerza que restringiría el balance que requiere la división de poderes.

Segundo, nuestro sistema vigente, por otra parte, no está estructurado para un parlamentarismo, en donde el dominio legislativo es premisa de actuación para el desarrollo de la actividad gubernamental, para evitar esta posibilidad que se perfila como muy viable que desajustaría todo nuestro sistema, se propone la Cámara de Senadores en el Estado, el que sería una fuerza que compense y evite el poder que eventualmente podría tener una sola Cámara, que puede caer en los vicios propios de una superestructura nociva, ineficaz que detendría el avance de una sociedad de democracia incipiente que requiere de instrumentos institucionales acordes al sistema presidencialista, federal para poder desarrollarse en forma adecuada a los lineamientos apuntados.

Tercero, como hemos expresado, el bicameralismo serviría como un instrumento mediador para resolver los problemas que eventualmente surgen en una democracia y con mas incidencia en una incipiente, problemas del poder Ejecutivo y Legislativo, que en ocasiones suele llegar a enconos insalvables para ambas partes. La dualidad de Cámaras, permite que una de ellas, en caso de conflictos graves, ofrezca sus buenos oficios con el deseo de superar diferencias por medio de argumentos desligados de la pasión que suelen tener los contendientes de problemas políticos, sociales, económicos.

Cuarta, por otra parte, lógico es, que la propuesta y creación de leyes requiere no la rapidez impensada y errática, sino la reconsideración, la madurez, el análisis reflexivo, el valorar pausadamente en la futura norma jurídica, el Senado Local permitiría dar su punto de vista y madurar el juicio, considerando que la cámara alta está integrada por personas de edad mayor (acaso 30 años de edad mínima) que la de los Diputados y acaso esta condición es más factible para evitar la precipitación en el juicio que desconsidere circunstancias y situaciones en aras de emitir juicios irreflexivos que no permiten evaluar una normatividad adecuada a los factores reales que privan en nuestra sociedad. Cayendo en el

surrealismo normativo inoperante y gravoso.

Quinto, debemos hacer una consideración : es tan grave tener un Ejecutivo poderosamente hegemónico, lo cual México ha padecido casi en toda su existencia, como el crear una Cámara de Diputados que pueden llegar a niveles de insolencia intransigente, lo que conduciría a un empantanamiento que no permitiría trazar y operar los lineamientos positivos legislativos que permitan un desarrollo integral de nuestra Entidad, sin olvidar que toda democracia implica tolerancia, respeto, diálogo y el profundo anhelo de servir, a un mejoramiento colectivo y creo firmemente ante la fragilidad de nuestra democracia solo se llega dicha tolerancia cuando existe una dualidad de órganos en el legislativo que se confronte en la temática que se realiza en la creación de leyes y decretos, que avizora el futuro.

Quinto, además de lo expresado, estimo que el Senado tendría un papel muy adecuado como representante de los Municipios de Baja California, lo que tocaremos en el apartado siguiente.

Por otra parte, comparativamente vemos que el Senado Nacional representa a las entidades federativas, que velan y preservan con su actuación legislativa, los intereses constitucionales y de legalidad, desgraciadamente la idea de Representación Estatal fue distorsionada por la absurda reforma cupular de los llamados Senadores de Representación Proporcional, que quebranta la equidad representativa estadual, (término propuesto por Puerto Rico que hace referencia a las entidades federativas en el sistema federal). La mencionada reforma consideró exclusivamente los intereses partidistas suprimiendo el número igualitario de Senadores por cada Estado, quebrantando en forma artera la autonomía estatal que es la diferencia específica de los Estados, derivando que se pierda el equilibrio que pregonan el Federalismo entre el poder central y las diferentes Entidades.

Es muy importante que se analice esta opción bicameralista estatal, que en los Estados Unidos, que es el creador modelo y tipo del Federalismo Moderno, el Senado se considera como algo incuestionable de la existencia a la estructura federal, al grado tal que una profunda polémica causó el Poder Legislativo entre Estados pequeños y grandes de dicho país, creándose la fórmula conciliadora de que son dos personas las que representan a las entidades federativas, no importa que sean Estados grandes o pequeños y concibo que su cambio, como ocurrió en México, es absurdo, debido al

quebrantamiento que conduce el equilibrio entre los Estados del País, que si bien nuestro Federalismo es débil y siempre ha estado incipiente con esta modificación inhiben el concebirlo para el futuro. Por otra parte, lógicamente puede hacerse una enmienda posteriormente pero sin perderse la idea de igualdad entre el poder central y las entidades federativas.

Por otra parte, refiriéndome a nuestra Constitución local que tomo por imitación política, los denominados Diputados de Representación Proporcional local, miembros que carecen de representatividad democrática y que fueron en época pasada, instrumentos coyunturales para que en México se iniciara la apertura para vigorizar al poder legislativo, en ese momento, carente de fuerza real, debido a su total dependencia al Ejecutivo. Afortunadamente, poco a poco, se ha ido esclareciendo y fortaleciéndose el papel del Poder Legislativo, y se exige que los Diputados de Representación Proporcional instrumento que va perdiendo su necesidad en el contexto institucional. En este momento de cambio, el Senado local sustituiría el papel que tienen los Diputados de Representación Proporcional, cuya labor está superada por la incipiente y aun precaria democracia. El Senado Local seria electo democráticamente y aparte tendría una competencia legislativa y de Representatividad Municipal, obviamente que este cuerpo tiene una dimensión cualitativamente precisa y clara como lo hemos mencionado por lo que la sustitución de los Diputados de Representación Proporcional por el Senado local es una exigencia que debe considerarse seriamente

Una medida de apoyo al Federalismo mexicano es vigorizar al Municipio institución que se analizó con anterioridad. En fin, considerando al municipio, abordado en capitulo pasado, nos preguntaríamos: ¿Cómo lograr que todas estas bondades que el artículo 115 adicionado y reformado en el año de 1999, puedan cristalizarse para abatir una realidad cultural centralista que ha privado en México desde tiempo inmemorial? Consideramos que una manera eficaz de apoyar la anhelada autonomía de los Estados y Municipios, que es premisa de existencia del real Federalismo, seria la creación de la figura del Senado local. Los Senadores locales podrían representar a los Municipios y obviamente seria un factor para que los intereses del núcleo de la democracia que es el Municipio, se vean favorecidos por el papel de representados por el Senado ante el Congreso local.

Cabe expresar que: “particular importancia tiene para nosotros para la apreciación del Municipio

en la estructura del Estado Federal que constituye nuestro país. En efecto, la República, en cuanto a su organización y estructura, establece tres esferas competenciales: la federal, la estatal y la municipal. El texto constitucional en diversos de sus preceptos deja clara esta diferenciación, por lo que se suele denominar a estas esferas competenciales como “niveles de gobierno”, resultando así: el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal” (Quintana: 1999: 16).

Lo expresado anteriormente nos lleva a considerar que el artículo 124 de nuestra Carta Magna, que establece que las facultades que no estén concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderá, por exclusión, reservadas a las entidades federativas. Vinculando esto con el texto del artículo 115 de la propia Constitución, derivamos que nuestro ordenamiento constitucional concede competencias a los Estados a través de una doble exclusión; esto es, por una parte lo que no pertenezca al poder central o Federación (artículo 124) y también, la que no sea prerrogativa de los Municipios que se expresan principalmente en el artículo 115 del propio ordenamiento citado.

La reforma constitucional de 1999 del artículo 115 antes mencionado, requiere para su eficaz vigencia y que se traduzca en un beneficio auténtico para los habitantes del Municipio; la creación del Senado local, es una institución, bien instrumentada, que representaría al Municipio lo vigorizaría plenamente, puesto que serviría, estimamos, para superar el círculo vicioso, que mantiene al Municipio mexicano en una endeble posición, víctima de las eternas ataduras que les son impuestas por un voraz centralismo, que se expresa primero por el Gobierno Federal y secundado por los Gobiernos Estatales. Reiteramos que con la creación del Senado local, se podría quebrantar el nudo gordiano (alusión histórica sobre el nudo que Alejandro “El Grande” desató, como imperativo que imponía la leyenda para conquistar Asia) del centralismo. Pero es menester un cuerpo legislativo adicional que represente al Municipio para poder realizar las pretensiones que puedan robustecer a la Comuna. En las adiciones y reformas del numeral mencionado, me referiré entre otras, a la fracción II, que precisa que los Ayuntamientos tendrán facultades para probar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal. Permitiendo que la autonomía del Ayuntamiento sea en realidad y esto deriva un importante paso para estructurar una base municipal que permita instrumentar un mejor desarrollo sin la dependencia limitativa y nociva tanto de la entidad

federativa como del Gobierno Federal.

Es pertinente considerar, que en Baja California, por ser cinco Municipios: Ensenada, Mexicali, Tecate, Tijuana, y Playas de Rosarito (este último de reciente creación mediante reforma constitucional local publicado en el Periódico Oficial de fecha 29 de Junio de 1995), la propuesta sería de cinco Senadores, cada uno representando a cada Municipio. Por otra parte, si este criterio fuera alguna vez considerado, en entidades donde existen numerosos municipios, por ejemplo Oaxaca, cabe la posibilidad de dividir por regiones o zonas al ámbito competencial de municipios representados por los Senadores locales, pero que quede claro que el Senado local siempre tendría como una de las funciones primordiales representar a los municipios.

6.8 Cambios Constitucionales

La creación del Senado en el ámbito local, no requiere ninguna reforma constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Considerando el artículo 116 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, que es el precepto que expresa las obligaciones positivas que deben observar las entidades federativas, en su fracción II, señala determinaciones en torno de los representantes de las legislaturas, tocando exclusivamente las diputaciones, no hay prohibición expresa para que el Senado local pueda existir en una entidad federativa. Las restricciones deben ser expresadas y se deriva que no hay ninguna prohibición, restricción ni límite para que pueda concebirse el Senado local. Las obligaciones positivas, que el artículo mencionado de nuestra Carta Magna impone a las entidades federativas, proviene de la supremacía que tiene la norma fundamental que esta expresado en el artículo 133 de dicho estatuto constitucional, sobre todos los ordenamientos normativos que existen en el país. Así, el 116 citado, determina la forma de gobierno que exige el mandato Constitucional para los Estados, estos deben someterse a los requerimientos de la organización que impone la Constitución General.

Considerando el artículo 124 que es base de la distribución de competencias, que es la esencia del Federalismo, esto es, lo que no esté expresamente determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los poderes de la Unión, es competencia de las entidades federativas por exclusión. Por lo indicado, se podrían hacer, los siguientes cambios en la Constitución Política del Estado.

Se requiere que el Título Tercero y demás artículos relacionados con el poder legislativo necesitan que sean modificados para que pueda implantarse el Senado local, para quedar como sigue.

CAPÍTULO PRIMERO

DEL PODER LEGISLATIVO

El artículo 13.- dice *“El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de representantes del Pueblo que se denomina Congreso del Estado”*.

Artículo 13.- Debe decir según mi propuesta, por lo expresado con anterioridad en torno al Senado local *“El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, que se denomina Congreso del Estado”*.

El artículo 14 expresa: *“El Congreso del Estado estará integrado por Diputados que se erigirán cada tres años; electos mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, dieciséis serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta nueve diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.*

Todos los Diputados tendrán idénticas categoría e igualdad de obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas.

Los Diputados, como representantes del pueblo, podrán auxiliar a sus representados y a las comunidades del Estado en sus demandas sociales y de orden administrativo de interés general, a fin de lograr su oportuna solución, por lo que las autoridades administrativas del Estado y los Ayuntamientos deberán atender su intervención y ver por la oportuna resolución de sus promociones”

Artículo 14.- (Debe decir sustentado por las razones vertidas en torno al Senado local). *“El*

Congreso del Estado estará integrado por Diputados que se elegirán cada tres años y, por Senadores que se elegirán cada seis años, electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, dieciséis Diputados serán electos en forma directa, mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que se divida el territorio Estado, cinco Senadores que serán electos en forma directa, mediante el principio de de mayoría relativa, uno por cada municipio del Estado y en su caso, hasta cuatro Diputados asignados por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal.” (Los Diputados de Representación Proporcional fueron un requerimiento histórico en un país carente de una real democracia, como fue México; así como una mera referencia, en el año de 1958, se tenían 199 diputados (200 era el número máximo de Diputados), de esos 190 pertenecían al PRI y los restantes de partidos de oposición, de tal forma que bajo esa integración la Cámara de Diputados era sometida unilateralmente por ese partido hegemónico, ante esta situación tan endeble de la Cámara de Diputados, se consideró como una solución el tener a los Diputados de Partido, figura que proveía a los partidos de oposición más representantes, permitiendo así el vital juego del debate entre las distintas corrientes políticas, característica de una asamblea democrática. Evidentemente que dicho tipo Diputados que actualmente se denominan de representación proporcional, en esta etapa en donde existe una democracia electoral, tienen menos trascendencia, dado que fueron un corrector de carácter transitorio y desaparecerán del escenario legislativo, en la medida que se incremente la democracia en el país).

“Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente y por cada Senador Propietario se elegirá un Suplente”

Se adiciona un cuarto párrafo que debe expresar : *“Los Senadores, como representantes de los Municipios, conocerán todo lo relativo a las cuestiones legislativas demandadas por los Ayuntamientos y tendrán siempre en estas materias el carácter de Cámara de origen, conocerán las demás cuestiones legislativas del Estado, podrán auxiliar a sus representados en sus demandas sociales y de orden administrativo de interés general, a fin de lograr su oportuna solución, por lo que las autoridades del Estado deberán atender su intervención y ver por la oportuna resolución de sus promociones. “*

Artículo 16.- *“Los Diputados Propietarios de la Legislatura del Estado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter*

de Propietario siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados Propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de Suplentes”.

El artículo 16 debe adicionarse con un segundo párrafo que exprese: *“Los Senadores Propietarios de la Legislatura del Estado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de Propietario, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los Senadores Propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.*

Se debe adicionar el Artículo 17 Bis.-*“Para ser electo Senador propietario o suplente se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad que será de 30 años cumplidos el día de la elección”.*

Artículo 18.- *“No pueden ser electos Diputados (debe adicionarse y Senadores):*

I.- El Gobernador del Estado, sea provisional, interino o encargado del despacho durante todo el periodo de su ejercicio, aun cuando se separe de su cargo;

II.- los Magistrados y jueces el Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Procurador General de Justicia y los Secretarios del Poder Ejecutivo, salvo que se separen de sus cargos, en forma definitiva, noventa días antes de la elección;

III.- los Diputados y (debe adicionarse Senadores, este numeral se refiere al tráfico de influencias) del Congreso de la Unión durante el periodo de su ejercicio constitucional, salvo que se separen de sus cargos, en forma definitiva, noventa días antes de la elección;

IV.- Los Militares en servicio activo o las personas que tengan mando de la policía, a menos que separen de sus cargos noventa días antes de la elección”.

Artículo 19.- *“El Congreso se renovara totalmente cada tres años y se instalara el día 1ro. de octubre posterior a la elección”;*

El artículo 19.- debe decir: *“La Cámara de Diputados se renovará totalmente cada tres años y la Cámara de Senadores se renovará cada seis años y se instalaran el día 1ero. de Octubre posterior a las*

elecciones”

El artículo 20.- debe adicionarse en el primer párrafo lo siguiente: “y otorgamiento de las constancias de mayoría a la formulas de Senadores que la hayan obtenida”

Artículo 23.- “El Congreso solo podrá sesionar con la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros”

Debe decir el artículo 23.- “La Cámara de Diputados solo podrá sesionar con la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros. La Cámara de Senadores solo podrá sesionar con la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembro”.

Artículo 24.- Expresa: “Si el día señalado para la instalación del Congreso, no se presentaren todos los Diputados electos”; debe decir: “Si el día señalado para la instalación de ambas Cámaras, no se no se presentaran todos los Diputados electos, ni todos los Senadores electos en su respectivas Cámaras”.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA PRERROGATIVAS DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES Y DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Artículo 26.- dice:“ Los Diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

Debe decir el Artículo 26.- “Los Diputados y los Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

El artículo 27, que expresa la competencia del Congreso estatal, debe decir: “Son facultades del Congreso:

1.-Legislar sobre todos los ramos que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren, así como participar en las reformas a esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos;

. 11.-Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como proponer la reforma o derogación de unas y otras;

111.-Facultar al Ejecutivo con las limitaciones que crea necesarias, para que por si o por apoderado especial, represente al Estado en los casos que corresponda;

1V.- Fijar la división territorial, política, administrativa y judicial del Estado;

V.-Crear y suprimir los empleos públicos, según lo exijan las necesidades de la Administración, así como aumentar o disminuir los emolumentos de que estos gocen, teniendo en cuenta las condiciones de la Hacienda Publica y lo que disponga la Ley de Servicio Civil del Estado;

V1.- Dar la base para que el Ejecutivo celebre empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción V111 del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de la deudas que contraiga el Estado;

V11.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado la declaración de Gobernador Electo que hubiere hecho el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado;

V111.- Cumplir con las obligaciones que marca el Artículo 5º. de esta Constitución;

1X.- Examinar, discutir, modificar, aumentar, reducir, y aprobar, para cada Ejercicio Fiscal, las Leyes de Ingreso del Estado y de los Municipios, así como los Presupuestos de Egresos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de los organismos públicos autónomos, en los términos de la ley de la materia, asimismo, en erogaciones plurianuales que determinen conforme a lo dispuesto en la Ley de la materia; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuesto de egresos;

X.- Revisar, analizar auditar y dictaminar por medio del Órgano de Fiscalización Superior del Estado para aprobación o desaprobación las cuentas públicas anuales del Gobierno del Estado, Municipios, organismos e instituciones descentralizadas, empresas de participación estatal, fideicomisos, organismos públicos constitucionalmente autónomos y demás entidades que administren recursos públicos;

X1.- Vigilar, coordinar y evaluar el funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior del Estado por medio de la Comisión que determine la ley;

X11.- Nombrar y remover al Auditor Superior de Fiscalización;

X111.- Nombrar a los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia a sí como sus respectivos Supernumerarios en orden de prelación, y resolver respecto a su ratificación o no ratificación. Nombrar a los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral y designar a los Consejeros Numerarios y Supernumerarios de la Judicatura del Poder Judicial del Estado;

X1V.- Designar, en los términos que previene esta Constitución, al Ciudadano que deba sustituir al Gobernador en sus faltas temporales o absolutas;

XV.- Convocar a elecciones, cuando fuere necesario conforme a lo establecido en la Ley;

XV1.- Resolver acerca las licencias definitivas de los Diputados y Senadores; así como respecto a las renunciaciones y remociones, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, magistrados del Tribunal de Justicia Electoral, y de los Consejeros de la Judicatura designados por el Congreso;

XV11.- Otorgar licencias a los Diputados y Senadores y al Gobernador para separarse de sus cargos; y a los Magistrados del Poder Judicial, cuando se por más de dos meses;

XV111.-Cambiar provisionalmente, y por causa justificada, la residencia de los poderes del Estado;

X1X.- Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y el Tribunal Superior salvo lo prevenido en los artículos 76 fracción V1 y 105 de la Constitución General de la República;

XX.- Elegir a los tres Magistrados Numerarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como los dos supernumerarios en orden de prelación, y resolver respecto a su reelección o no reelección, renunciaciones y remociones;

XX1.- Conceder amnistía por delitos de carácter político de la competencia de los tribunales del Estado, cuando la pena no exceda de tres años de prisión, no se trate de reincidentes y siempre que sea acordada por dos tercias partes de los diputados y senadores presentes;

XX11.- Otorgar premios o recompensas a las personas que hayan prestado servicios de importancia a la nación o al Estado, y declarar beneméritos a los que se hayan distinguido por servicios eminentes prestados al mismo Estado;

XX111.- Conceder pensiones a los familiares de quienes hayan prestado servicios al Estado, siempre que la situación económica lo justifique;

XX1V.- Legislar respecto a las relaciones de trabajo entre el Estado, los municipios, las dependencias paraestatales y paramunicipales y sus trabajadores, con base en lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXV.- Nombrar al Procurador General de Justicia del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de ambas cámaras, en los términos de esta Constitución;

XXV1.- Erigirse en Asamblea de transición por medio de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, a fin de preparar y cumplir con el proceso de entrega recepción de una Legislatura a otra en los términos que disponga la ley;

XXV11.- Elaborar un Plan de Desarrollo Legislativo en los términos de esta Constitución y de lo que disponga la ley;

XXV111.- Expedir el Reglamento Interior del Congreso y los demás acuerdos que resulten necesarios para la adecuada organización administrativa del Congreso;

XX1X.- Citar a los Secretarios del Ramo, Procurador de Justicia del Estado, titulares o administradores de los organismos descentralizados estatales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura y los titulares de los órganos constitucionales autónomos, para que informen cuando se discute una ley, se realice la glosa del informe que rindan el titular el Ejecutivo del Estado o del Poder Judicial o cuando se estudie un asunto concerniente a su respectivos ramos o actividades. Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, están obligados a acudir a las sesiones correspondientes;

XXX.- Expedir todas las leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los poderes del Estado de Baja California”.

Al crearse la competencia exclusiva del Senado se sustraen facultades que tiene el precepto anterior de la Cámara Única, en este artículo se consideró el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como referencia para el Senado local, sin embargo se debe precisar que en torno al nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal Electoral de Justicia, Consejeros de la Judicatura y los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; me inclino a desconsiderar la orientación definida en la Constitución General de República, en torno a los nombramientos mencionados entre el Titular Del Ejecutivo Federal y del Senado excluyendo a los

Diputados en el referido numeral competencial. Mi posición se apoya en que las cuestiones geográficas, determinan un ámbito mas limitado como lo es un Entidad Federativa, Baja California, en comparación con el territorio del país, de tal manera que considero que los Diputados locales que representan a la población del Estado y, por lo mismo, están debidamente legitimados para participar con Senadores para la designación de los funcionarios antes mencionados.

Se concibe así el Artículo 27 Bis., que expresaría.” Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Representar en las tareas legislativas a los Municipios, teniendo sobre estas siempre el carácter de Cámara de origen;

II.- Fungir como mediador de los conflictos que surjan entre el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos;

111.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en el Municipio respectivo, la declaración de municipios electos que hubiera hecho el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado.

1V.- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

V.- En los juicios políticos tendrá el carácter de Jurado de sentencia, aplicando la sanción correspondiente mediante resolución de la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión, previa acusación de la Cámara de Diputados y una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado;

V1.- Aprobar o reprobado los convenios que el Gobernador celebre con los vecinos con las vecinas entidades de la Federación respecto a cuestión de límites, y someter tales convenios a la ratificación del Congreso de la Unión.

V11.- Crear o suprimir municipios, fijar, delimitar y modificar la extensión de sus territorios, autorizar mediante Decretos los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren los municipios; así como dirimir de manera definitiva las controversias o diferencias que se susciten sobre los límites intermunicipales, modificando en su caso el Estatuto Territorial .Lo previsto en esta fracción se sujetará, a la emisión del voto aprobatorio de las dos terceras parte del Senado.

V111.- Designar entre los vecinos, a propuesta del Gobernador del Estado, los Concejos

Municipales en los términos de esta Constitución y las Leyes respectivas;

1X.- Los demás que la misma Constitución le atribuye”.

Artículo 27 Ter.- “Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención del otro a:

I.- Dictar las resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo estatal por medio de comisiones de su seno;

III.- Nombrar a los empleados de su propia Cámara y hacer el reglamento interior de la misma; y

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros “.

CAPÍTULO TERCERO

DE LA INICIATIVA Y LA REFORMACIÓN DE LAS LEYES Y DECRETOS

Artículo 28.- (dice)” La iniciativa de las Leyes y decretos corresponde:

1. A los Diputados...”

Artículo 28 (debe decir) “La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

A los Diputados y Senadores del Congreso, pero en torno a los Municipios será exclusiva la iniciativa a los senadores”

Artículo 29.- (dice) “Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes”

I.- Dictamen de comisiones;

II.- Dictamen de ambas Cámaras;

III.- Votación de ambas Cámaras.

Debe decir la adición en su fracción 1V del Artículo 29.- “Todo Proyecto de Ley y Decreto, cuya resolución no sea exclusiva de algunas de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las decisiones y

votaciones:”

Debe expresar la adición en su fracción1V del citado artículo: “La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, excepto sobre los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos los que deben discutirse primero en la Cámara de Diputados; y todo lo relacionado a cuestiones municipales debe discutirse primero en la Cámara de Senadores;

Artículo 31.- (dice) “En los casos de urgencia calificada por la mayoría de votos, de los Diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos.”

Artículo 31.- Debe adicionarse en la parte conducente... *“de los Senadores presentes.”*

El artículo 35 debe adicionarse en su parte conducente: “...se entenderá que se requieren por lo menos cuatro votos de los Senadores”,

Artículo 36.- *“La Comisión Permanente es el órgano del Congreso del Estado que, fuera de los periodos ordinarios, desempeña las funciones que señala la Constitución Política del Estado*

La Comisión Permanente se compone de cinco miembros, quienes serán designados mediante el voto de la mayoría de diputados presentes, en los términos en que disponga la ley.”

Debe decir el segundo párrafo adicionado Artículo 36.-“.....y dos senadores quienes serán designados mediante el voto de la mayoría de Senadores presentes en los términos que disponga la ley..”

TÍTULO OCTAVO

CAPÍTULO ÚNICO

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 93.-dice en su primer párrafo: “ *Podrán ser sujetos de juicio político los Diputados del*

Congreso, Magistrados del Poder Judicial del Estado, Consejeros de la Judicatura del Estado, Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor del Gobierno del Estado, titulares de las Secretarías del Ejecutivo del Estado, Procurador General de Justicia del Estado, Procurador de los Derechos Humanos, Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Jueces, Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos Municipales y demás miembros de los ayuntamientos de elección popular, consejos municipales, directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas al estado y fideicomisos públicos.”

Debe adicionarse en su parte conducente a dicho numeral: “y los Senadores “

Es importante mencionar que la Constitución General de la República no menciona en el artículo 110 a los Senadores locales en lo que respecta al los Juicios Políticos, sin embargo, debe precisarse que pese a que no hace mención de estos servidores públicos locales, para que los Senadores Locales se consideren en este rubro, son procedentes, de acuerdo a mi criterio, las llamadas facultades implícitas, que la doctrina constitucional ha instrumentado en el federalismo, con gran arraigo en los Estados Unidos y Argentina y que en México se han considerado, por ejemplo, como es el caso del artículo 104 de nuestra Constitución General, que determina la competencia de los Tribunales de la Federación respecto al conocimiento de controversias civiles. Dado que la propia Constitución no determina en forma expresa la competencia Civil a la Federación en el artículo 73 de dicho ordenamiento; empero la exigencia para allanar esta omisión, se implementó el Código Civil del Distrito Federal como procedente en materia federal, este Código de 1928, que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de mayo del 2000, se modifica la denominación del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, para denominarse Código Civil Federal. Aparte se creó un Código Federal de Procedimientos Civiles de 1943, para resolver todo lo relacionado a la cuestión adjetiva. Todo esto se estructuró en base a las facultades implícitas, que son el instrumento para realizar una facultad expresa como es el caso del numeral 104 comentado, el que por si mismo, no es factible poder realizarse en la practica, solamente con la creación de medios jurídicos como son las facultades implícitas, que sirven de instrumentos para hacer factible la aplicación de una determinada norma constitucional facultad explicas que por si misma no tendría efecto.

En torno al caso de la omisión de los Senados Locales del artículo 110 párrafo segundo de la

vigente Constitución consideró que sería la propia ley local constitucional propuesta, la que serviría como instrumento legal para subsanar la omisión apuntada. El párrafo cuarto del artículo 93 expresa: *“El Congreso del Estado concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros se erigirá en jurado de sentencia una vez practicadas las diligencias correspondientes con audiencias del acusado, emitirá el fallo por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados. En ese caso no votarán quienes hayan integrado la comisión Instructora”*. Debe decir dicho párrafo lo siguiente. *“Para la aplicación de las sanciones que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa la declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado”*.

Debe suprimirse el párrafo quinto de este precepto, expresando lo siguiente: *“Conociendo la acusación la Cámara de Senadores, se erigirá en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado”*. El párrafo último del artículo expresado debe omitir el Congreso del Estado y debe decir: *“Las resoluciones que emita el Senado del Estado, serán en ejercicio pleno de su soberanía, y por lo tanto, resolverá en forma libre y discrecional. Dichas resoluciones serán definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio, recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario alguno en contra de las mismas”*.

Debe modificarse el artículo 94 primer párrafo, para que diga así: *“Para proceder penalmente contra el Gobernador, los Diputados y los Senadores del Congreso del Estado, Magistrados del Poder Judicial del Estado, Consejeros de la Judicatura del Estado, Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia del Estado, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos del Estado, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. La Cámara de Senadores y de Diputados declarará por mayoría calificada de sus integrantes si se trata del Gobernador o Presidentes Municipales; y por mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras de sus miembros presentes en sesión, cuando se refiera a los demás servidores públicos aquí mencionado, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”*.

El segundo párrafo de este precepto debe suprimir el termino Congreso y debe expresarse en la parte correspondiente “*Cámara de Senadores*” y “*Cámara de Diputados*”.

El párrafo tercero debe reformarse y decir: “*Si la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores en su caso, declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedara a disposición de las autoridades competentes para que actué conforme a la ley*”.

El párrafo cuarto debe adicionarse en la parte correspondiente: “*Senadores Locales*”.

TÍTULO DECIMO

CAPÍTULO PRIMERO

DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

El primer párrafo del artículo 112 de la Constitución dice: “Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con las siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o de reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de Diputados ,se enviará esta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiera provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría a favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de la Constitución.”

Debe decir el Artículo 112.-, en su parte conducente “... *La iniciativa de adicción o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de Diputados y de la de Senadores....* “

6.9 Reformas Legislativas Ordinarios

Evidentemente se requiere en la Ley Orgánica del Poder Legislativos del Estado de Baja California, de fecha 13 de septiembre de 1995, una adecuación con la implantación del Senado como Cámara de Representación del Municipio.

La Ley Orgánica cuya función es estructurar los órganos del Poder Legislativo tiene que

considerar la adición del Senado local y adecuarlo a los requerimientos de funcionalidad que el bicameralismo requiere en su estructuración jurídica.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El sistema Federal entraña la descentralización geográfica del Estado en entidades federativas. En el esquema de la división de poderes de México, los Estados son en el Poder Legislativo representados por los Senadores, por lo que el bicameralismo integrado por dos Cámaras la de Diputados y Senadores, constituye un rasgo distintivo del Federalismo mexicano y de otras naciones que adoptaron esta forma de Estado.

SEGUNDA.- Así, el poder legislativo, bajo el sistema bicameral, ofrece la ventaja cualitativa, que al operar ambas cámaras separada y sucesivamente en la elaboración de leyes y decretos, permite a la Cámara Revisora, realizar sobre el proyecto en cuestión, un análisis más ponderado y reflexivo. En esta forma, normalmente resultará una normatividad mejor elaborada que pretende estar acorde con los factores reales de la sociedad, de tal manera que la labor legislativa será mas eficiente para regir a la comunidad.

TERCERA.- El bicameralismo, al actuar separada y sucesivamente en su función legislativa, conlleva además, la posibilidad de que en el caso de diferencias que pueden presentarse en las tareas realizadas de una Cámara con el Poder Ejecutivo, sobre todo cuando exista una mayoría política distinta al Ejecutivo, la Cámara al margen de la discrepancia, tiene obviamente una actitud más objetiva e imparcial, esto le permite ser un intermediario conciliador idóneo, con objeto de tratar de zanjar las diferencias que tienen las partes del conflicto, evitando la nociva pasividad y demora que pueda tener el Congreso en su actuación.

CUARTA.- Es importante destacar, que la división del cuerpo legislativo en dos Cámaras, evita la concentración del número de integrantes en una sola cámara, lo que pudiera conducir, por esta integración, a un poder excesivo que quebrantaría el equilibrio de la división de poderes, particularmente en un sistema presidencial, en donde el Ejecutivo no debe estar supeditado al Legislativo, como es el caso del sistema Parlamentario, donde existe una preponderancia del Poder Legislativo.

QUINTA.- La creación a nivel de Entidad Federativa del bicameralismo, con la creación del Senado local, en los Estados, viene a ser un reflejo de lo que existe a nivel nacional con el Congreso de la Unión, en donde la representatividad del pueblo lo tendrían los Diputados locales y la de los Municipios los Senadores locales. Este bicameralismo local existió en el siglo XIX en México y se practica en otros países.

Al tener la representatividad de los Municipios el Senado Local, aquellos tendrían el ejercicio de la factibilidad de la facultad legislativa al través del Senado, la cual carecen constitucionalmente (115 de la Carta Magna). De esta manera, el Municipio se potencializa sustancialmente, lo que beneficia sus funciones,, dado que es la base de la división política y administrativa del país. Los Municipios tendrían con este apoyo una mayor factibilidad en el desarrollo integral de sus actividades de gobierno. Esta razón es fundamento de la idoneidad del Senado Local.

SEXTA.- La creación del Senado Local en las entidades federativas, no tiene ningún impedimento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para realizarse, así el artículo 116 de este ordenamiento, al expresar las obligaciones positivas de la estructuración de las entidades federativas, nunca hace alusión al Senado estatal, ni lo prohíbe expresamente. Es de tomarse en cuenta, igualmente, el artículo 41 del citado ordenamiento constitucional, que precisa que las Constituciones locales en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En consonancia, debe considerarse el artículo 124 de la Ley fundamental mexicana, que permite la distribución de las competencias en el nivel federal y local, que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". De tal forma, corresponde a la autonomía de las Entidades Federativas el poder libremente crear el Senado local, instrumentando así el bicameralismo estatal.

SEPTIMA.- Para evitar que el numero de legisladores locales en Baja California se incremente, con menoscabo del presupuesto, es conveniente destacar el Senado local sustituiría a los diputados de representación proporcional, que tuvieron un carácter coyuntural en el sistema político mexicano.

Por otra parte, conforme a la participación ciudadano y análisis doctrinal, los Diputados de

Representación Proporcional, no están legitimados democráticamente en sentido estricto, puesto que no son electos directamente por el sufragio y su razón historia prácticamente se ha extinguido: Los Diputados de _Replatación Proporcional sobredimensionan el poder de los partido, que evidentemente redundan en una flagrante perturbación a la democracia

Octava.- El crear el bicameralismo en Baja California, requiere hacer reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de nuestra entidad, para incorporar el Senado como segunda Cámara, determinar su ámbito competencial exclusivo, la interrelación con la Cámara de Diputados en el proceso legislativo y las demás tareas atribuciones, además la vinculación institucional con otros órganos del Poder Ejecutivo y Judicial.

Adicionalmente será necesario actualizar la normatividad ordinaria, como la Ley Orgánica del Poder Legislativo y lo procedente en las demás leyes y reglamentos de las reformas que sean necesarios para permitir la factibilidad normativa del Senado local.

RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Se recomienda el bicameralismo en las Entidades Federativas, teniendo la Cámara de Senadores Locales la representatividad de los Municipios, esto permitirá que la comuna realice una actividad más adecuada a la colectividad, a la par que el Cuerpo legislativo cualitativamente tiene una integración más idónea.

SEGUNDA.- Se recomienda el Senado Local en Baja California, por las circunstancias del entorno que impera en nuestra Entidad, que concibo, que lo hacen viable el crearlo, dando así una innovación que permite robustecer nuestra autonomía y potenciando a nuestros Municipios.

TERCERA.- Se recomienda que gradualmente desaparezcan los Diputados de Representación Proporcional y sean sustituidos por los Senadores Locales y no se aumente el número integrante de legisladores en el Congreso local.

CUARTA.- Se recomienda que sean cinco Senadores Locales en Baja California, que representen un Municipio de nuestra entidad, (Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana).

QUINTA.- Se recomienda que se modifique los artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en la parte correspondiente, para que se cree el Senado local y las leyes ordinarias y orgánicas en lo que corresponda, para que se de la debida estructuración legal al Senado Local.

FUENTES DE INFORMACION

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

Albi. Fernando, "La crisis del Municipalismo, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, España, 1966.

Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1990

Andrade Sánchez, Eduardo, "Teoría General del Derecho", Editorial Oxford, México, 2006.

Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional", Editorial Harla, México, 1998.

Argullal Murgadas ,Enric, "Federalismo y Autonomía", Editorial Ariel, Barcelona España, 2002.

Azuela Güitrón, Mariano, "La Reforma Municipal en la Constitución", Editorial Porrúa, México, 1986.

Balbe, Manuel y Martínez Roser, "Soberanía Dual y Constitución Integradora", Editorial Ariel, Barcelona España, 2003

Bielsa, Rafael, "Algunos Aspectos del Régimen Municipal", Editorial la Plata, Argentina, 1941.

Bryce, James, "El Gobierno de los Estados en la Republica de los Estados Unidos", Editorial La España Moderna, Madrid España, 1987.

Biscaretti di Ruffia, Paolo, "Derecho Constitucional Comparado", Editorial Term, Madrid España, 1965.

Borja, Rodrigo, "Enciclopedia de la Política", Editorial Fondo de la Cultura Económica, México, 1998.

Bringas Sánchez, Enrique, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1997.

Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa, México, 1973.

Castellanos Gout, Milton, "Del Estado de Derecho al Estado de Justicia", Editorial Porrúa, México, 2006.

Carpizo, Jorge "La Constitución Mexicana de 1917", Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 1998

Chiovenda, Giuseppe , "Instituciones de Derecho Procesal Privado", Editorial Revista de Derecho Privado, España, 1936.

Córdova Efrén, "Industrial Relation in Latin America", Cornell University, Estados Unidos, 1964.

De la Cueva, Mario, "Teoría de la Constitución", Editorial Porrúa, México, 1982.

Delgadillo Gutierrez y Lucero Espinoza, "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 2000

De Pina, Rafael "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, México, 1983

Enciclopedia Jurídica Ameba, Voz Municipio, Tomo X1X

De la Torre, Juan, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial j. V. Villada. México, 1886

Esmein, Adhemar, "Éléments Du Droit Constitutionnel Francaise et Comparé", Editorial Paris, Francia, 1927.

Espota, Alberto A, "Democracia Directa y Semidirecta en Suiza", Editorial Plus Ultra, Buenos Aires Argentina, 1981.

Flores Zabala, Ernesto, "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa, México, 1972.

Fix Zamudio, Héctor, "La Justicia Municipal en México", Editorial Porrúa, México, 1986.

Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado" Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1881.

Gamas Torruco, José, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 20001.

González Schmal, Raúl, "Programa de Derecho Constitucional", Editorial Limusa, México, 2003.

Grodzins, Morton, "The American System: a New Point of View of Government", Editorial Rand McNally, Estados Unidos, 1996.

Kincaid, John, "The New Federalism", Editorial Heinonline, Estados Unidos, 1990.

Hamilton, Madison y Jay, "El Federalista", Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Hernández, Antonio María, "Federalismo, Autonomía Municipal y la Ciudad", Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina, 1971.

Lanz Duret, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", 5ta Edición, Editores Norris, México, 1959.

Macedo Miguel, "Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano", Editorial Cultura, México, 1931.

McCarthy, David, "Local Government", West Publishing, St. Paul Minnesota, Estados Unidos, 1983.

Madrid Hurtado, Miguel de la, "Estudios de Derecho Constitucional", 3ra Edición, Editorial UNAM, México, 1986.

Malberg, Carré de, "Teoría General del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

Maquiavelo, Nicolás, "El Príncipe", Editorial Colección Austral, México, 1999.

Márquez Rábago, Sergio R., "*Evolución Constitucional Mexicana*", Editorial Porrúa, México, 2002.

Morales, José Ignacio, "*Derecho Romano*", Editorial Porrúa, México, 1995.

Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Pax, México, 1981.

Montesquieu, Barón, "Del Espíritu de las Leyes", Editorial Porrúa, México, 1995.

Norris, George, "Fighting Liberal", University of Nebraska, Estados Unidos, 1990.

Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", Editorial Porrúa, México, 1985.

Ortiz Ramírez, Serafín, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Cultural, México, 1961.

Posada, Adolfo, "Tratado de Derecho Político", Editorial Victoriano Suarez, España, 1943.

Peces-Barba, Gregorio, "La Constitución a Examen", Editorial Marcial Pons, España, 2002.

Quintana Roldán, Carlos, "Derecho Municipal", Editorial Porrúa, México, 1999.

Rendón Huerta, Teresita, "Derecho Municipal", Editorial Porrúa, México, 1975.

Robles Martínez, Reynaldo, "El Municipio", Editorial Porrúa, México, 1987.

Rodríguez, Ramón, "Derecho Constitucional", México, 1875.

Rousseau, Juan Jacobo, "El Contrato Social", Editorial Porrúa, México, 1992.

Ruiz Massieu, José Francisco, "Estudios de Derecho Constitucional de Estados y Municipios", Editorial Porrúa, México, 1986.

Sánchez Gómez, Narciso, "Derecho Fiscal Mexicano", Editorial Porrúa, México, 2000

Schwartz, Bernard, "Los Poderes del Gobierno", Editorial Unam , México, 1966

Seara Vázquez, Modesto, "Derecho Internacional Público", Editorial Porrúa, México, 1998.

Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1982.

Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1985.

Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa, México, 1957.

Trigueros Gaisman, Laura y Arteaga Nava, Elizur, "Diccionario Jurídico. Derecho Constitucional", Oxford University Press-Harla, México, 1995

Valadez, Diego y Carbonell, Miguel (coordinadores), "Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI, UNAM, 2004.

DE CONSULTA PERIODICA

Derechos del Pueblo Mexicano, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1917.

Diccionario Jurídica Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1999.

Diccionario Jurídico UNAM, Voz Municipio, tomo correspondiente a las letras I hasta la Q, México 1999.

Merrian Webster's Dictionary of Law, Ed. Merrian Webster's Inc., United States of America 1966.

Omeba Enciclopedia Jurídica, Editorial Driskell, Argentina, 1991.

The New Encyclopedia Britannica. Inc., United States of America, 1994.

NORMATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Constitución de Canadá de 1867.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Constitución de de Alemania de 1949.

Constitución de España de 1978.

Constitución de Francia 1958.

Constitución de Suiza de 1874.

Constitución de Arizona de 1910.

Constitución de California de 1849.

Constitución de Luisiana de 1974.

Constitución de Nebraska de 1867.

Constitución de Texas de 1866.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California de 1953.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

CITAS ELECTRONICAS

Prinz Versus Estados Unidos de América. Disponible en:

[http:// www.infoplease.com/us/supreme- court/cases/ar31.htm/](http://www.infoplease.com/us/supreme-court/cases/ar31.htm/)

Hugo Srb. Disponible en

[http:// www.nic.state.news/epubs/133001-2007.pdt](http://www.nic.state.news/epubs/133001-2007.pdt)

Langemeide. Disponible en:

<http://es.wikipedia.org/landgemeide>