

EL FEDERALISMO Y SUS DESAFÍOS ACTUALES

FEDERALISM AND ITS CURRENT CHALLENGE



Dr. José Zócimo Orozco Orozco¹

Introducción

Es muy importante el tema del federalismo, permite comprender la importancia que tienen las relaciones del gobierno federal y los gobiernos locales, para que sean más armoniosas, menos ríspidas, como es en el caso de Jalisco, permite entrar en una etapa de negociaciones más cordiales.

La finalidad de este artículo es analizar las nuevas coyunturas del federalismo, esa relación que se ha dado entre el gobierno federal y los Estados, ahora entidades federativas, desde su surgimiento en la primera Constitución que ha tenido vigencia en México hasta nuestros días.

¹ Es maestro e investigador. Imparte clases en la Licenciatura en Derecho, Maestría en Derecho y Doctorado en Derecho, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Autor del libro relacionado con el tema *Historia del Derecho Universal y Mexicano*, en coautoría con la Mtra., Verónica Valencia Salazar, 4ª ed., Porrúa, México, 2019.

El contenido del tema se divide en dos partes:

- I. El federalismo histórico. Fundamentación y los derechos.
- II. Los desafíos actuales del federalismo.

Enlazo el título de este trabajo con los contenidos de los capítulos décimo primero y décimo segundo de la obra *Historia del Derecho Universal y Mexicano*, de la cual somos autores la maestra Verónica Valencia Salazar y yo.² Habremos de transitar desde el siglo XIX hasta los tiempos actuales para hacer comentarios sobre la importancia de los derechos en el federalismo.

Una de las finalidades de la Historia del Derecho es proporcionarnos conocimientos universales sobre nuestra ciencia. De tal manera que consideramos que no existe presente sin pasado, incluso en todos los ámbitos de la vida.

Palabras relacionadas. Federalismo, desafíos, actuales.

Resumen

En este artículo se aborda la importancia que tiene el federalismo para ayudar en las relaciones de poder entre los gobiernos federal y local. Se aborda el tema desde dos aspectos: el federalismo histórico, desde sus surgimiento como parte del constitucionalismo en la Constitución Federal de 1824, con sus apreciaciones en cada una de las diversas disposiciones constitucionales de Estado y división territorial que ha tenido México hasta nuestros días y el federalismo actual en cuatro aspectos: a) El pacto fiscal; b) Vigilancia de las fronteras en los tiempos de Covid-19; c) Tratamiento de los temas de salud; y d) Medio ambiente, distribución del agua internacional.

El federalismo no es un tema acabado, es muy extenso y puede ser tratado desde los diversos ámbitos de la vida nacional.

² 4ª ed., Porrúa, México, 2019.

Abstrac

In this article is about the the importance of the federalism, the federalism allows understanding the connection between the federal government and the local government and getting a good relationship. This article has two main parts, The history of the federalism from the first models through this first includes in the 1824's Federal Constitution and the actual precepts about State and territoria división about Mexico's Territory. The second main point are four aspects a)fiscal agreement b)suveillance of borders because covid19 c)Health topics d)enviroment and distribution of water. The federalism is a theme wich is not finished it is very wide and can be observed as many points of view in the life of Mexican Nation.

Key Words

Federalism.- System of government in wich the territory is controlled by two levels of government, National Government and local Government.

Challenge.- to discuss or look for a solution for a problem.

Current .- That belongs to present time, that is happening just now.

Metodología

Se aborda el tema el tema desde la técnica documental y social. Por medio de documentos sobre el tema y aspectos sociales que se abordan en el tratamiento de esas relaciones de poder federal y que hacen que se contrarreste su excesos por medio del poder local, o sea, desde las entidades federativas.

Se utilizan diversos métodos, por medio del método inductivo se parte de lo general a lo particular: por medio del método histórico se analizan las diferentes visiones de conservadores y liberales plasmadas en cada documento constitucional sobre cómo debe organizarse el Estado mexicano y en su división

territorial; por medio del método jurídico, se analiza qué es lo conveniente para México, con cierto rigor científico. Por medio del método comparativo se valoran el contenido de cada disposición jurídico.

Partes del trabajo:

- I. El federalismo histórico.
- II. Desafíos del federalismo actual. Las relaciones de poder federal y local, en cuatro aspectos:
 1. Pacto fiscal
 2. Tratamiento de los temas de salud
 3. Medio ambiente (aspecto social de distribución del agua de ríos internacionales)
 4. El cierre de fronteras de entidades federativas.

I Primera parte. El federalismo histórico

El federalismo es parte del constitucionalismo que surge en la primera Constitución mexicana que tiene vigencia. México ha tenido cinco constituciones vigentes. Cada una de ellas con un proyecto de Estado, de división territorial interna que va de los estados a los departamentos y a su vez los departamentos se dividen, creando esto confusión y que mediante este artículo debe quedar aclarado.

Primera Constitución

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Con fecha 4 de octubre de 1824, se aprueba la primera Constitución que ha tenido vigencia en México, después de un largo camino para establecer la independencia de nuestro país.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, establece la estructura del país en Estados y territorios federales.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, establece México como una república representativa y federal, religión católica, con poderes ejecutivo, legislativo, y judicial. El ejecutivo se deposita en un presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se crea la figura de vicepresidente, contemplando el principio de no reelección, sin mencionar garantías individuales.

En su artículo 4 se establece el surgimiento del federalismo: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular y federal”.

El artículo 5 señala que las partes integrantes de la división territorial son estados independientes: “Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el Estado de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas: los territorios de la Alta California, Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el de Tlaxcala.

Artículo 6: “Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en ejecutivo, legislativo, y judicial”.³

Los diversos autores sobre el tema coinciden en los datos de surgimiento del federalismo en México como parte del constitucionalismo.

1. Antecedentes a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Debemos tener conciencia de que para llegar a establecer el federalismo en México, deben pasar por una parte hechos históricos importantes, como es la consumación de la independencia de México y por otra, los intentos de establecerse dichas disposiciones jurídicas en textos constitucionalistas.

³ Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-2005, Porrúa, México, 2008, pp. 167-195.

El país se divide en estados y los estados a su vez en cantones y los cantones en departamentos.

Cuadro 1
El Estado de Jalisco se divide en ocho cantones y éstos en 27 departamentos:

	Cantones			Departamentos
I	Guadalajara	I	1	Guadalajara
			2	Zapopan
			3	Cuquío
			4	Tonalá (Zaplotlanejo)
			5	Tlajomulco
II	Lagos	II	6	Lagos
			7	San Juan
			8	Teocaltiche
III	La Barca	III	9	La Barca
			10	Tepatitlán
			11	Atotonilco el Alto
			12	Chapala
IV	Sayula	IV	13	Sayula
			14	Zacoalco
			15	Zapotlán el Grande
			16	Tuxcacuesco
V	Etzatlán	V	17	Etzatlán
			18	Tequila
			19	Cocula
VI	Autlán de la Grana	VI	20	Autlán de la Grana
			21	Mascota
VII	Tepic	VII	22	Tepic
			23	Acaponeta
			24	Centispac

			25	Compostela
			26	Ahuacatlán
VIII	Colotlán	VII	27	Colotlán

Fuente: Investigación del autor.

Tienen que darse 12 textos constitucionalistas entre los años 1808 y 1824, cada uno de ellos contiene una visión de los cambios que necesita nuestro país y cómo debe estar dividido:

1. Acta del Ayuntamiento de la Ciudad de México, 1808

Los sucesos de la invasión de Napoleón a España y la entrega de la corona a José Bonaparte, por parte de Carlos IV y Fernando VII, causan inquietudes en la Nueva España por revisar su soberanía y las facultades de los monarcas españoles. El 19 de julio de 1808, en el Acta expedida en la ciudad de México, se comienza a percibir la posibilidad de la independencia de México, al cuestionarse el derecho que tiene España sobre México.

2. Bando de José María de Ansorena Caballero, 1810

El intendente de Valladolid, José María de Ansorena caballero, con fecha 19 de octubre de 1810, expide un bando aboliendo la esclavitud y la pena capital para quienes no lo cumplieran, basado en las ideas de Don Miguel Hidalgo.

3. Decreto de don Miguel Hidalgo aboliendo la esclavitud, 1810

Coincidentemente el decreto de abolición de la esclavitud es dado en Guadalajara, en fecha, 6 de diciembre, de 1810, hace 210 años.

Don Miguel Hidalgo iniciador de la Independencia de México, con todo el poder todavía de su lucha, llega a Guadalajara y expide el decreto aboliendo la esclavitud y la pena capital para los que no la acataran.

4. Elementos constitucionales de Ignacio López Rayón, 1811

Ignacio López Rayón, instala en 1811 la Junta Nacional Americana en Zitácuaro y redacta enseguida su proyecto de Constitución con una forma de estado

centralista, reconociendo al rey Fernando VII como monarca y al supremo congreso americano, su ejercicio con soberanía del pueblo y la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, prohíbe la esclavitud y la tortura, estableció la libertad de imprenta, comercio y religión.

5. Constitución de Cádiz, llamada también Constitución de la Monarquía Española, 1812

Se reúnen las Cortes Constitucionales en Cádiz con motivo de la renuncia de Carlo IV y Fernando VII y con fecha 18 de marzo de 1812 y expiden la Constitución de Cádiz, con ideas liberales y con influencia del periodo de la Ilustración. Destaca José Miguel Ramos Arizpe, al señalar el abandono de España hacia sus provincias. La Constitución estuvo vigente hasta 1820. Propone dicha Constitución una forma centralista, establecía diputaciones provinciales, división de poderes, religión católica, monarquía moderada hereditaria, poder del rey y las Cortes.

Por medio de esta Constitución se reinstalan los ayuntamientos que ya existían, que se habían autorizado para el territorio de la Nueva España.

En su artículo 10, se hace una relación del territorio de España.

El artículo 309 establece que: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos...”

“Art. 310. Se pondrá ayuntamientos en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente”.

6. Sentimientos de la Nación, 1813

José María Morelos plasma en los Sentimientos de la Nación sus ideas y entrega su proyecto de Constitución al Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813. En este documento propone la abolición de la esclavitud, las castas y la tortura, religión católica oficial, la soberanía como origen popular. La inviolabilidad

del domicilio, aumento del jornal para alejar a las personas de la ignorancia, la rapiña y el hurto.

7. *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, 1814*

Al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también se le llamó Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814. Este documento expedido por el Congreso de Chilpancingo, plasma los ideales políticos y jurídicos de Morelos, separación de poderes, derechos del hombre en el cuerpo social, seguridad, propiedad, libertad e igualdad.

8. *Plan de Iguala, 1821*

En el Plan de Iguala se establecen las bases de la independencia de México, con fecha 24 de febrero de 1821. Participan Agustín de Iturbide, capitán de Dragones de la Reyna y los insurgentes Vicente Guerrero y Pedro Moreno. Contiene el plan el ofrecimiento del trono a Fernando VII o descendientes, intolerancia religiosa, libertad de trabajo y propiedad, intolerancia religiosa. Las Cortes tendrían la facultad de elaborar la Constitución del Imperio Mexicano.

9. *Tratados de Córdoba, reconocimiento de México como un imperio independiente, 1821*

Una vez consumada la Independencia de México, con fecha 28 de agosto de 1821, Juan O'Donoju firma en Córdoba el reconocimiento de México como nación independiente.

10. *Acta de Independencia del Imperio Mexicano, 28 de septiembre de 1821*

Se proclama formalmente la independencia de México en la ciudad de México, con fecha 28 de septiembre de 1821, por Agustín de Iturbide, al frente del Ejército Trigarante firma el Acta de Independencia de México.

11. *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822*

Por medio del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, se deroga la Constitución de Cádiz, el 18 de diciembre de 1822. Se plantea como forma de gobierno, monarquía constitucional representativa hereditaria, religión católica, división de poderes, el ejecutivo en el emperador y cinco ministros; legislativo, la junta nacional constituyente; judicial, supremo tribunal de justicia, primera y segunda instancia y garantías individuales.

12. Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, 1824

En el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, de 31 de enero de 1824, se establece religión católica, poderes ejecutivo y judicial

Bases Constitutivas, 1835

Con fecha 15 de diciembre de 1835, se plantea una república representativa y popular, religión católica, poderes ejecutivo y judicial.

Segunda Constitución

Constitución de Siete Leyes Constitucionales, de 20 de diciembre de 1836

En la Constitución de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, desaparecen los estados. El país se divide en 24 departamentos y éstos en distritos, que a su vez se dividen en partidos.

Se compone la Constitución de siete leyes: Primera, derechos de seguridad jurídica para los habitantes. Segunda, se establecen poderes ejecutivo, legislativo y judicial y poder supremo, poder conservador. Tercera, se conserva el

bicamerismo, o sea, el senado. Cuarta, se organiza el poder ejecutivo, ocho años. Quinta, se organiza el poder judicial y los tribunales de los antiguos estados. Sexta, el país se divide en departamentos y éstos en distritos. Séptima, se establece la facultad del congreso para modificar la Constitución. Señalaba garantías individuales.

Los departamentos son: 1. Aguascalientes, 2 California, 3 Chiapas, de las, 4 Chihuahua, 5 Coahuila, 6 Durango, 7 Guanajuato, 8 México, 9 Michoacán, 10 Nuevo León, 11 Nuevo México, 12 Oaxaca, 13 Puebla, 14 Querétaro, 15, San Luis Potosí, 16, Sinaloa, 17 Sonora, 18 Tabasco, 19 Tamaulipas, de las, 20, Tejas, 21 Veracruz, 22 Jalisco, 23 Yucatán, 24 Zacatecas.

Con fecha 30 de junio de 1838, conforme los artículos 1 y 2 de la Sexta Ley Constitucional se dividió el territorio de Jalisco de la siguiente forma en ocho distritos y 20 partidos:

Cuadro 2

Departamentos de Jalisco Constitución de 1836 División territorial de 1837 a 1846

	Distritos		Partidos
I	Guadalajara	1	Aguacatlán
II	La Barca	2	Ameca
III	Lagos	3	Autlán de la Grana
IV	Sayula	4	Bolaños
V	Etzatlán	5	Colotlán
VI	Autlán de la Grana	6	Cuquío
VII	Tepic	7	Etzatlán
VIII	Colotlán	8	Guadalajara
		9	La Barca
		10	Lagos
		11	Mascota

		12	San Juan
		13	Sayula
		14	Teocaltiche
		15	Tepatitlán
		16	Tepic
		17	Tlajomulco
		18	Tonalá (Zaplotlanejo)
		19	Zapopan
		20	Zapotlán el Grande

Fuente: Investigación del autor.

Se crean los partidos de Ameca y Bolaños y quedan fuera de la división territorial con la importancia que tenían de departamentos, los siguientes: 1 Acaponeta, 2 Atotonilco el Alto, 3 Centispac, 4 Cocula, 5 Compostela, 6 Chapala, 7 Tequila, 8 Tuxcacueco, 9 Zacoalco.

Tercera Constitución

Bases orgánicas de la República Mexicana, publicada el 12 de junio de 1843

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República federal, poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Artículo 4.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Pudiendo haber territorios.

Acta Constitutiva y de Reformas, 1847

El Acta Constitutiva y de Reformas, de 21 de mayo de 1847, señala reformas a la Constitución de 1824, garantías individuales y desaparición de vicepresidencia. Se divide la federación por estados, los que se establecieron en la Constitución federal, agregando el de Guerrero. A su vez los estados se dividen en municipios. Se agrega el Estado de Guerrero, desaparece la vicepresidencia y menciona garantías individuales.

En 1848, el gobierno de México es obligado a firmar los Tratados de Guadalupe Hidalgo que significa la pérdida de más de la mitad del territorio mexicano, además de Texas, Arizona, California, Nevada, Uta y parte de Colorado, a cambio de una indemnización de 15 millones de dólares.

Antonio López de Santana, vende en 1854 La Mesilla en 10 millones de dólares.

Plan de Ayutla, 1854

Con fecha 21 de mayo de 1854, se firma el Plan de Ayutla y el 11 de marzo del mismo año se adiciona, donde se acuerda el cese de Antonio López de Santa Ana y convocar a un congreso extraordinario para elegir una forma de gobierno.

Cuarta Constitución

Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857. Se establece una república representativa, democrática y federal, con poderes legislativo, ejecutivo, judicial y garantías individuales. Las entidades federativas se llaman Estados.

Se divide el país en 24 Estados y un territorio. Los estados son 1 Aguascalientes, 2 Colima, 3 Chiapas, 4 Chihuahua, 5 Durango, 6 Guanajuato, 7 Guerrero, 8 Jalisco, 9 México, 10 Michoacán, 11 Nuevo León y Coahuila, 12 Oaxaca, 13 Puebla, 14 Querétaro, 15 San Luis Potosí, 16 Sinaloa, 17 Sonora, 18 Tabasco, 19 Tamaulipas, 20, Tlaxcala, 21 Valle de México, 22 Veracruz, 23 Yucatán 24 Zacatecas. El territorio es La Baja California.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865

El 10 de julio de 1865, se establece por el emperador el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano preparando el imperio monárquico: monarquía hereditaria. Por un príncipe católico, emperador y garantías individuales. Se divide el país en 50 departamentos y ocho circunscripciones.

Segundo imperio

Por disposición de la Ley de 3 de Marzo de 1865, desaparecen los estados, la división territorial durante el Segundo Imperio es por 50 departamentos: 1 Yucatán, 2 Campeche, 3 De la Laguna, 4 Tabasco, 5 Chiapas, 6 Tehuantepec, 7 Oaxaca, 8, Ejutla, 9 Teposcolula, 10, Veracruz, 11 Tuxpan, 12 Puebla, 13 Tlaxcala, 14 Del Valle de México, 15 Tulancingo, 16 Tula, 17 Toluca, 18 Iturbide, Antiguo departamento de Cuernavaca, 19 Querétaro, 20 Guerrero, 21 Acapulco, 22 Michoacán, 23 Tancítaro, 24 Coacolman 25 Colima, 26 Jalisco, 27 Autlán, 28 Nayarit, 29 Guanajuato, 30 Aguascalientes, 31 Zacatecas, 32 Fresnillo, 33 Potosí, 34 Matehuala, 35 Tamaulipas, 36 Matamoros, 37, Nuevo León, 38 Coahuila, 39 Mapimí, 40 Mazatlán, 41 Sinaloa, 42 Durango, 43 Nazas, 44 Álamos, 45 Sonora, 46 Arizona, 47 Huejuquilla, 48 Batopilas, 49 Chihuahua, 50 California.

La división territorial conforme el Estatuto del Imperio mexicano, artículo 52, de fecha 10 de abril de 1865, establece que el territorio mexicano se divide en ocho divisiones y 50 departamentos. Cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades y que esta ley fijará el número de distritos y municipalidades. Para Jalisco se establece como capital la ciudad de Guadalajara.

Cuadro 3

División de Jalisco, año de 1865

	Cantones		Departamento
I	Guadalajara	1	Guadalajara
		2	Zapopan
		3	Zapotlanejo
		4	Tlajomulco
		5	Tlajomulco
		6	Chapala
II	Lagos	7	Lagos
		8	San Juan de los Lagos
		9	Teocaltiche
III	La Barca	10	La Barca

		11	Tepatitlán
		12	Atotonilco
IV	Sayula	13	Sayula
		14	Zacoalco
V	Ahualulco	15	Ahualulco
		16	Tequila
		17	Cocula
VI	Autlán	18	Autlán
		19	Mascota
VII	Tepic		Distrito Militar
VIII	Colotlán	20	Colotlán
		21	Bolaños
IX	Zapotlán	22	Zapotlán
		23	San Gabriel

Fuente. Investigación del autor.

Restauración de la República

El 25 de julio de 1867, el presidente Benito Juárez declara por medio de manifiesto la restauración de la República y el respeto a la Constitución de 1857, después de haber vencido al imperio.

El federalismo es elemento importante del constitucionalismo. A partir de la Constitución de 1857, se encuentra establecido como parte de la vida de México. Los liberales luchaban por su establecimiento mientras los conservadores impulsaban la creación del poder central, en varias disposiciones constitucionalistas así quedó establecido entre 1836 y 1847.

II. Segunda parte. Desafíos actuales del federalismo

En este apartado trataremos cuatro aspectos donde la actividad estatal ha entrado en pugna con el gobierno federal, ya sea por la distribución de las competencias o

el manejo que la federación y otras entidades federativas han tenido sobre dichos temas, los cuales, son:

1. El pacto fiscal.
2. La vigilancia de las fronteras en los tiempos de COVID 19.
3. Tratamiento de los temas de salud.
4. Medio ambiente (distribución del agua internacional).

Por medio del federalismo se reconoce la existencia de fuerzas distintas del poder central y que en esa relación se pueden crear normas jurídicas. De esta manera se organizan grandes espacios geográficos, sin que existan relaciones de subordinación, respetando sus culturas propias.

El federalismo es una forma de organizarse por el Estado que va más allá de lo jurídico, se basa en el entendimiento de la división territorial de México y permite contrarrestar el poder presidencialista. Existen dos poderes; el federal y local, por medio del *principio de competencia* se va distribuyendo ese poder. Siendo factor de lucha entre estos grupos políticos.

En la vida actual de México se contempla en el marco constitucional. Es un ejemplo lo establecido en el artículo 105 constitucional, los procedimientos de controversias constitucionales entre la federación y los Estados y todo lo relativo a los municipios en su relación con las entidades federativas.

De esta manera se pueden resolver los conflictos que se susciten entre el derecho federal y el derecho local.

El sustento del federalismo se encuentra establecido en los artículos 40, 41, 42 y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señalan:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y **federal**, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de

México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En el siguiente artículo se establecen las partes integrantes de la federación.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

1. Conflictos entre el derecho federal y el derecho local

Una recomendación es que en caso de conflicto debe prevalecer lo más parecido a la Constitución, ya que la legislación federal no prevalece sobre la local y los tratados internacionales.⁴

El federalismo se concibe como una forma de resolver los grandes problemas nacionales, como lo son pobreza y la exclusión social, la salud, educación, seguridad pública, democracia, etcétera.

Las facultades que corresponden a cada nivel de gobierno se encuentran establecidas en los artículos constitucionales 73, 115 y 124. El artículo 73, señala que las competencias federales quedan acotadas; el artículo 115 señala las competencias relativas a los municipios y en el artículo 124, se establece que todas las competencias no concedidas en forma expresa a las autoridades federales se interpreta que son reservadas a los Estados.⁵

El federalismo visto desde el punto de vista de la cuarta transformación, considera que no se pueden separar del pacto federalista los gobiernos locales a menos que se modifique la constitución, en lo cual considero correcto.

II Desafíos actuales del federalismo

Este apartado tratará cuatro vertientes donde la actividad estatal ha entrado en controversia con el gobierno federal ya sea por la distribución de las competencias o el manejo que la Federación y otras entidades federativas han tenido sobre dichos temas, los cuales son:

a) Pacto fiscal

b) Tratamiento de los temas de salud

⁴ González Muñoz, Verónica Alejandra y Oliva Zárate, Martha, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias frente a la política social de México: el caso del Programa PROSPERA (2016)”, aceptado el 03/06/3016, p. 3. Consultado el 2 de diciembre de 2020.

⁵ Fierro, Ana Elena, “Leyes generales: ¿Problemas o soluciones en el federalismo mexicano?”, Nexos, 2 de diciembre de 2020, <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/01/leyes-generales-problemas-o-soluciones-en-el-federalismo-mexicano/> Consultado el 02 de diciembre de 2020.

c) Medio ambiente (aspecto social de distribución del agua de ríos internacionales)

d) El cierre de fronteras

a) Pacto fiscal

Respecto del Pacto Fiscal, se considera un obstáculo para salirse del Convenio Fiscal, **a la deuda pública** de las entidades federativas.

La situación de México es de grandes desigualdades, empezando por la distribución de su población; para el 2020 las entidades más pobladas serían, de acuerdo a proyecciones basadas en datos del INEGI, el Estado de México, seguido de la ciudad de México, Veracruz y Jalisco y las menos pobladas Baja California Sur, Colima y Campeche.

A primera vista, esta situación se debe al grado de industrialización de estas entidades federativas y a las oportunidades de desarrollo que tiene su población en cuanto a educación, salud, vivienda y otros niveles de bienestar.

El interés manifestado por algunas entidades federativas para dejar de formar parte del **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal SNCF**, debido a la manera en que operan los mecanismos de distribución del Ramo 28 y Ramo 33 podría tener, dependiendo del contexto económico y social local, un fundamento técnico y empírico. En la discusión sobre si es posible esto o si existe un mecanismo o proceso afín a las aspiraciones de estas entidades federativas, que podrían solicitar ante el Gobierno Federal la salida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hay un muy grande obstáculo: la deuda pública de las entidades federativas.

El Art. 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, nos da la respuesta legal: solo las entidades adheridas al SNCF recibirán las participaciones que establezca esta ley, se refiere específicamente a los recursos de los Ramos 28 y 33.

Dentro del Ramo 28, únicamente es posible poner a disposición como garantía y/o fuente de pago para el servicio de la deuda pública el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y el 25% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. En el Ramo 33 se encuentra reglamentado el uso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (FAFEF) y para el caso de los municipios el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Los informes recabados demuestran que la mayoría de las entidades federativas, a esta fecha, han requerido de financiamientos de instituciones de crédito, banca múltiple o de desarrollo; el pago derivado de estos créditos se gestiona a través de los recursos del Fondo General de Participaciones.

Estos contratos, mencionan en una cláusula su vencimiento anticipado, si la entidad federativa decide salir del **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal** (SNCF). Es decir, hay una obligación contractual de permanecer en su convenio de colaboración administrativa en materia fiscal con la federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

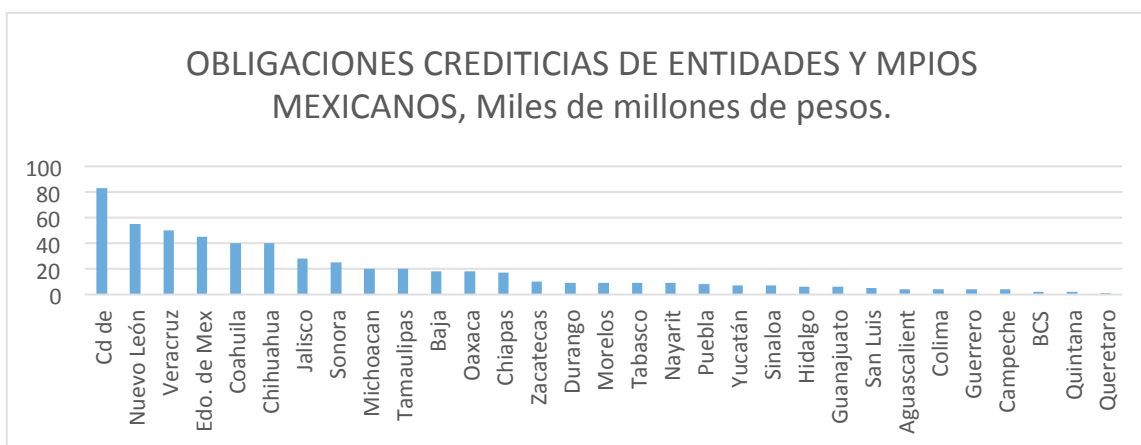
Esta y otras condiciones, establecen que el acreditado, municipios y entidades federativas, deberá de abstenerse de realizar cualesquiera actos cuyo efecto sea dejar de estar adherido al **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal** SNCF y que, además, deberá de evitar cualquier acción que pudiera representar un riesgo material para la preservación de la fuente de pago. Si ocurre alguna de estas situaciones, la institución bancaria considerará la existencia de una causa de vencimiento anticipado y podrá exigir, **de manera inmediata**, el pago del total de saldo insoluto y de cualquier otro costo o accesorio pendiente de pago.

Con información del **Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios**, al 3 de diciembre de 2020, 31 entidades federativas tienen vigente deuda bancaria o bursátil, con excepción de Tlaxcala, que no tiene registros de deuda, en el registro mencionado

ni en el Sistema de alertas publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin considerar a la Cd. de México, cuya deuda es inmensa y está respaldada por el Gobierno Federal, 13 estados cuentan con una deuda pública aproximada, directa, mayor a 10 mil millones de pesos.

Tabla 1



Fuente: Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, al 3 de diciembre de 2020.

Muchos de estos créditos tienen vencimiento entre el 2030 y 2040 y se incrementó la deuda en el año de Covid 2020 para cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal y para inversión pública productiva.

Es pertinente mencionar que el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, para el periodo del primero de enero al 31 de diciembre de 2020, así como la plantilla laboral correspondiente, es por 123,013'287,976.00 (**Ciento veintres**

mil trece millones doscientos ochenta y siete mil novecientos setenta y seis pesos.

La escena de la Ley de Coordinación Fiscal hace que las entidades firmen convenios de Coordinación Fiscal comprometiéndose estos a limitar su potestad tributaria para obtener una participación en los ingresos fiscales federales.

Estos Convenios han hecho que los dos impuestos más importantes, el ISR y el IVA sean establecidos y administrados por la federación.⁶

La federación controla el 80% de los ingresos fiscales que genera el país, el cual refleja el grado de dependencia financiera de los Estados y municipios con la federación.

Una de las múltiples consecuencias, derivadas de la poca recaudación de impuestos locales a causa del COVID-19 y también de los recursos federales que no llegaron a Jalisco por motivo de que el gobierno estatal se negara a firmar el convenio con el **Instituto Nacional de Salud para el Bienestar INSABI**, por lo anterior el monto de ingresos proyectado para el 2021 representa una reducción de 7.60% respecto presupuesto 2020 y 6 por ciento con relación a la modificación de este año.⁷

Como conclusión podemos decir en lo relativo al Pacto fiscal, a los incentivos correctos a las entidades con mayor recaudación, los mecanismos de control y seguimiento para mejorar la capacidad recaudatoria de las entidades y municipios, incluyendo a la incorporación del sector informal al sistema de tributación, son algunos de los temas que deberán abordarse y discutirse por el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales a fin de lograr el objetivo del desarrollo económico de todas las regiones del país.

También se puede decir, que si bien, hay muchos obstáculos para salirse del pacto fiscal, una de ellas es que las entidades deben construir *una estructura*

⁶ <https://www.gestiopolis.com/analisis-de-la-ley-de-coordinacion-fiscal-mexicana/> Consultado el 3 de diciembre de 2020.

⁷ <https://www.economista.com.mx/estados/Ingresos-de-Jalisco-retrocederan-dos-anos-por-pandemia-20201104-0002.html> Consultado el 3 de diciembre de 2020.

administrativa para recabar impuestos, Jalisco tiene personal altamente calificado, con instituciones públicas y privadas de muy reconocido prestigio académico y que debería hacer el ejercicio de crear esa estructura administrativa para la recaudación de impuestos.

Lo ideal es que se pueda negociar la fórmula de distribución de los ingresos. El gobierno federal no puede repartir discrecionalmente lo recaudado por las entidades federativas, debe tomar en cuenta a los estados que más recaudan y debe haber negociación.

b) Tratamiento del presupuesto en los temas de salud

En relación a los artículos 36 y 50 fracción XX de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en el cual se establece que el Gobernador del Estado cuenta con la facultad de expedir acuerdos de carácter administrativo para la eficaz prestación de los servicios públicos se expidió el en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, el ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN DIVERSAS MEDIDAS DE SEGURIDAD SANITARIA PARA EL AISLAMIENTO SOCIAL, DE CARÁCTER GENERAL Y OBLIGATORIO, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DE COVID-19. Guadalajara, Jalisco; a 19 de abril del 2020.

Entre los puntos importantes, establece que el **uso** de la mascarilla **cubre bocas** es obligatorio para la población en general en todo momento al salir a la calle a realizar una actividad esencial. También debe ser usado en casa al tratar a una persona que presente síntomas (punto IV).

Es muy importante este acuerdo porque si bien, fue un acuerdo emitido por el Estado de Jalisco, la vigilancia de su cumplimiento quedó a cargo de las autoridades municipales.

Otro punto que destaca es el siguiente:

Quinto. Se instruye al Secretario de Salud para que en coordinación con la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado, la Agencia de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria del Estado, la Unidad

Estatal de Protección Civil y Bomberos, la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Transporte, así como con las autoridades federales, estatales y municipales que estime pertinente, **intensifiquen y refuercen los puntos de revisión sanitaria obligatoria en aeropuertos, centrales de autobuses y puertos, así como en las vías terrestres del Estado de Jalisco**, particularmente en los accesos carreteros que se encuentran en los límites con los estados vecinos de Guanajuato, Michoacán, Aguascalientes, San Luis Potosí, Nayarit, Colima y Zacatecas.

Si bien la materia de aeropuertos es de competencia federal, la supervisión de filtros sanitarios no está en controversia con la facultad de los Estados de ver que se lleven a cabo tales medidas. El artículo 6, fracción VI, menciona: “Establecer las normas básicas de seguridad en los aeródromos civiles, (Ley de Aeropuertos, del 22 de diciembre de 1995).

c) Medio ambiente. Conflicto de entrega de aguas a Estados Unidos.

El aspecto social de distribución del agua de ríos internacionales

Para poder cumplir México su parte del *Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo* que regula la distribución de las aguas del Río Bravo con el vecino país Estados Unidos de América, desde 1944. Se enviaron 131 millones de metros cúbicos de agua, a finales de octubre de 2020. El gobierno del Estado de Chihuahua, en apoyo a su población, se manifiesta en contra de pagar 378 Millones de metros cúbicos de agua que faltan de la cuota de este año.⁸

Las personas afectadas manifestaron que “desfogar líquido de este punto supondría comprometer **su capacidad de riego** y poner en grave peligro el futuro de unas 20.000 mil familias que viven del campo en la región”.

En conflictos por la entrega de agua, consideramos que debe atenderse el respeto **a los derechos humanos** de las personas para cubrir sus necesidades de agua, no solo la destinada a consumo humano, que a decir del Ejecutivo

⁸ “Tratado que creó el conflicto de La Presa en Chihuahua”, <https://cromaticaagencia.com.mx/tratado-que-creo-el-conflicto-de-la-presa-la-boquilla-en-chihuahua/>, consultado el 2 de diciembre de 2020.

Federal está garantizado; sino también y como lo solicitan los afectados, el agua que garantice la **producción de alimentos** para la región.

México debe dialogar con Estados Unidos y consultar con personas de experiencia en las necesidades de agua de esta cuenca. Un argumento puede ser la causa de ser insuficiente el agua almacenada por cinco años, establecido en el mismo tratado.

La presión del gobierno federal se manifestó en amenazar en nombre del país vecino con imponer sanciones como respuesta, "**que empiecen a apretar los flujos comerciales** o a establecer aranceles a mercancías provenientes de Chihuahua". El gobernador asegura no haber visto ninguna nota diplomática en este sentido del gobierno de Estados Unidos. .

Se agrava el problema del federalismo en México ante la respuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: el **rechazo de la controversia constitucional** promovida por el Gobernador de Chihuahua, a fin de que se retomaran las tareas de coordinación para la **seguridad pública**, interrumpidas a finales de septiembre por el conflicto de entrega de agua a Estados Unidos.

d) Cierre de fronteras de Entidades Federativas

Nuestra Constitución, en su artículo 11, expresa: *Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto y otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y las de la autoridad administrativa, por lo que toca dar las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y **salubridad general de la República**, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país...*

Este tema se reflexiona a raíz de las medidas que tomó el Estado de Colima por la pandemia de COVID 19 durante el 2020; una de ellas fue el cierre de fronteras.⁹

Jurisprudencia P./J. 29/2015 (10ma. Época) que resuelve el problema jurídico.

Esta tesis se publicó el viernes 05 de septiembre de 2014 a las 09:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Establece que: De ahí que tales normas están encaminadas a proteger, entre otros, el derecho humano a la salud e integridad física de las personas, elementos fundamentales a proteger con el otorgamiento o negativa de la suspensión. *En la armonización de derechos, respecto al libre tránsito la opinión de los tribunales ha sido en el sentido de privilegiar el derecho colectivo a la salud por encima del derecho a la libertad de tránsito, más aun si dicha libertad es la de un particular que no puede estar por encima de los derechos colectivos.*

Por otro lado el artículo 1 de la Constitución dice que no podrán suspenderse o restringirse los derechos humanos salvo supuestos y bajo las condiciones establecidas por el propio texto constitucional.

Si bien el artículo 406 de la Ley General de Salud expresa: Se entiende por cuarentena la limitación a la libertad de tránsito de personas sanas que hubieren estado expuestas a una enfermedad transmisible, por el tiempo estrictamente necesario para controlar el riesgo de contagio. La cuarentena se ordenará por escrito, y por la autoridad sanitaria competente, previo dictamen médico, y consistirá en que las personas expuestas no abandonen determinado sitio o se restrinja su asistencia a determinados lugares.

Dicha restricción sería de competencia federal por lo que los Estados no tendrían competencia para restringir la movilidad de la forma en que se ha llevado a cabo, es decir: Prohibiendo expresamente la movilidad hacia los Estados.

⁹ <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/4/10/colima-cierra-sus-fronteras-visitantes-para-evitar-contagios-de-covid-19-241184.html>

Prohibir la entrada de un estado a otro es un acto que **restringe derechos humanos**, debe ser una medida con un tiempo definido y debe estar fundado y motivado, debe ser un acto de excepción y no debe ser generalizado. Es un acto de molestia preguntarle a las personas de su entrada a un Estado.

Debe ser una invitación **a no** visitar un estado, pero no debe ser una restricción como tal, en la forma y términos como se ha venido manejando.

Resultados de la investigación

Los resultados de esta investigación se plasman en las conclusiones.

Conclusiones

El federalismo es un tema que no está agotado, surgen nuevas interrogantes y desafíos especialmente en el tema de las competencias estatales y federales, así como en materia fiscal, de recursos naturales, y de salud general.

El virus SARS COV-2 y como consecuencia, la pandemia del virus COVID 19 supuso una serie de restricciones a las libertades y derechos humanos tales como libertad de tránsito para salvaguardar la salud y la vida de las personas.

También el punto de competencias, federación, entidades federativas y municipios se torna en un aspecto sobresaliente de la legislación mexicana, destacando la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir estos conflictos.

ANEXO. Acuerdo del Estado de Jalisco emitido por el Gobierno del Estado de Jalisco, a partir de 20 de abril de 2020.

Acuerdo:

Primero. Se emiten las siguientes medidas de seguridad sanitaria para el aislamiento social, de carácter general y obligatorio en el estado de Jalisco, a efecto de prevenir y contener la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 (COVID-19) en la comunidad, así como para disminuir los riesgos de

complicaciones y muerte ocasionados por la enfermedad y mitigar los casos que requieran atención hospitalaria:

I. Toda persona que se encuentre en el territorio del Estado de Jalisco, ya sea residente o esté de tránsito, debe cumplir obligatoriamente con el resguardo domiciliario corresponsable.

II. El resguardo domiciliario corresponsable aplica, de manera estricta y sin excepción, a toda persona mayor de 60 años de edad, en estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), así como insuficiencia renal o hepática.

III. Se reitera la suspensión inmediata de las actividades definidas como no esenciales, de conformidad a lo establecido en el Acuerdo emitido por el Secretario de Salud del Gobierno de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2020.

IV. En todos los lugares, recintos y establecimientos, públicos o privados, en los que se realicen actividades definidas como esenciales, se deberán adoptar, en todo momento y de manera obligatoria, las siguientes prácticas de higiene y sana distancia: a. Las personas deberán lavarse las manos frecuentemente; b. Las personas al estornudar o toser deberán aplicar la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo); c. No saludar de beso, de mano o abrazo (saludo a distancia); y d. Mantener todas las medidas de sana distancia recomendadas por la Secretarías de Salud, tanto federal como estatal.

V. Queda prohibida la realización de eventos, reuniones o congregaciones de más de 50 personas, ya sean de carácter público, privado o social;

VI. Queda suspendida toda celebración relativa a fiestas patronales, festividades cívicas o comunitarias propias de cada región, municipio o localidad del estado de Jalisco, conforme a sus usos y costumbres.

VII. Queda prohibido el uso de espacios públicos como unidades deportivas, plazas y jardines municipales, equipamiento cultural, centros barriales o comunitarios y demás análogos.

VIII. Es obligatorio el uso de cubrebocas para todas las personas que se encuentren en cualquier espacio público, como lo son la vía pública, los edificios públicos o el transporte público; así como en aquellos establecimientos y/o giros que se dediquen a actividades esenciales.

Capítulo IX De la seguridad

Artículo 71. La vigilancia interna en los aeródromos civiles será responsabilidad del concesionario o permisionario y se prestará conforme a las disposiciones legales aplicables en la materia y a los lineamientos que al efecto establezca la Secretaría, la cual podrá contar con un cuerpo encargado de verificar que la seguridad y vigilancia en los mismos se lleve a cabo conforme a las disposiciones establecidas. En situaciones de emergencia o cuando se ponga en peligro la paz interior o la seguridad nacional, las autoridades federales competentes prestarán en forma directa la vigilancia para preservar la seguridad de las aeronaves, pasajeros, carga, correo, instalaciones y equipo.

Artículo 72. Los concesionarios y permisionarios deberán poner en práctica programas de emergencia y contingencia, colaborar en los dispositivos de seguridad en las operaciones aeroportuarias, y mantener los equipos de rescate y extinción de incendios en óptimas condiciones de operación. Asimismo, deberán hacer del conocimiento de la autoridad aeroportuaria cualquier situación técnica y operativa, relevante o emergente, en materia de seguridad.

Artículo 73. A nivel nacional deberá existir un comité de seguridad aeroportuaria integrado de conformidad con el reglamento respectivo, que será el encargado de emitir el programa nacional de seguridad aeroportuaria conforme a los lineamientos que señale la Secretaría. En los aeropuertos deberán funcionar comités locales de seguridad, presididos por un representante de la Secretaría, que emitirán los programas de seguridad correspondientes, previa opinión del

comité de seguridad aeroportuaria. Estos deberán autorizarse por la Secretaría para su entrada en vigor.

Artículo 3. Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con la construcción, administración, operación y explotación de aeródromos civiles.

artículo 6. La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal: VI. Establecer las normas básicas de seguridad en los aeródromos civiles; VII. Disponer el cierre parcial o total de aeródromos civiles, cuando no reúnan las condiciones de seguridad para las operaciones aéreas.

Fuentes

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*, 25 ed., Porrúa, México, 2008, pp. 167-195.

González Muñoz, Verónica Alejandra y Oliva Zárate, Martha, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias frente a la política social de México: el caso del Programa PROSPERA (2016)”, aceptado el 03/06/3016,

Consultado el 2 de diciembre de 2020.

Fierro, Ana Elena, “Leyes generales: ¿Problemas o soluciones en el federalismo mexicano?”, Nexos, 2 de diciembre de 2020, <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/01/leyes-generales-problemas-o-soluciones-en-el-federalismo-mexicano/> Consultado el 02 de diciembre de 2020.

<https://www.gestiopolis.com/analisis-de-la-ley-de-coordinacion-fiscal-mexicana/> Consultado el de diciembre de 2020.

<https://www.economista.com.mx/estados/Ingresos-de-Jalisco-retrocederan-dos-anos-por-pandemia-20201104-0002.html> Consultado el 3 de diciembre de 2020.

“Tratado que creó el conflicto de La Presa en Chihuahua”, <https://cromaticaagencia.com.mx/tratado-que-creo-el-conflicto-de-la-presa-la-boquilla-en-chihuahua/>, consultado el 2 de diciembre de 2020.

<https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/4/10/colima-cierra-sus-fronteras-visitantes-para-evitar-contagios-de-covid-19-241184.html> Consultado el 3 de diciembre de 2020.

Orozco Orozco, José Zócimo y Valencia Salazar, Verónica, *Historia del Derecho Universal y Mexicano*, 4ª ed., Porrúa, México, 2019.

O´ Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 9ª ed., Porrúa, México, 2000.