Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

Miguel Carbonell (México) *

El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias

I. Breve nota histórica

El sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, que en su artículo 4 señalaba: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación. Durante el siglo XIX el federalismo mexicano sufrió, como casi todas las demás instituciones del país, varias crisis de anarquía. Tanto el desorden fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas, como la presencia de cacicazgos locales, dieron lugar a importantes exigencias para revertir el modelo federal y convertir a México al centralismo.

El tema fue incluso una cuestión central de la disputa entre los partidos políticos de ese tiempo. Los liberales luchaban por la implantación y el mantenimiento del federalismo, mientras que los conservadores tenían por bandera el centralismo[1] y lograron que éste se llegara a reconocer en algunos documentos constitucionales del siglo pasado.[2] A pesar de todo, desde la Constitución de 1857 el federalismo se ha mantenido como uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo mexicano[3].

---

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Autor, entre otras obras, del libro *Elementos de Derecho Constitucional* (México, Fontamara, 2002).

[1] Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, 32ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 110-111; Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE, 1996, p. 109.

[2] Véase la síntesis histórica que realiza, por ejemplo, Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989, pp. 421 y ss. Más recientemente, Alicia Hernández Chávez, "Las tensiones internas del federalismo mexicano" en ídem (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, o. cit., pp. 15 y ss.

[3] Miguel Carbonell, "El Estado federal en la Constitución mexicana: introducción a su problemática", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 91, México, enero-abril de 1998, pp. 81-106.

Aunque, como es obvio, el modelo federal de la Constitución fue copiado de la Constitución norteamericana, en el caso de México, al revés de como sucedió en el país de origen de la institución, el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial [4] —implantando el llamado federalismo "segregativo" o "descentralizador"—.

II. Los significados del federalismo

La articulación de la República mexicana como un Estado federal impone una ordenación peculiar de las fuentes del Derecho en tanto otorga a los entes federados un espacio constitucionalmente garantizado, con mayor o menor amplitud, según se verá, de "autonomía normativa",[5] diferenciado del perteneciente a la Federación.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales,[6] pluralismo territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes.[7]

Aun así, el federalismo no es reducible a una noción puramente jurídica, sino que se basa en una forma especial de entender la asociación política dentro del Estado, la cual "desborda el marco del derecho constitucional".[8]

---

[4] Tena Ramírez, o. cit., p. 112 y Jorge Carpizo, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del continente americano*, México, FCE, 1972, p. 469. La explicación de los dos tipos de procedimientos para llegar al federalismo, es decir, el que parte de la unidad para crear entidades descentralizadas y el que une realidades político-geográficas anteriormente dispersas, puede verse en Carl J. Friedrich, *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, 1975, pp. 386 y ss. (bibliografía adicional sobre el tema en Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, CEC, 1994, p. 193, nota 1).

[5] Alessandro Pizzorusso, "Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo", *Quaderni Costituzionali*, nº 2, 1986, pp. 231-232.

[6] Cf., en general, Marco G. Giugni, "Federalismo e movimenti sociali", *Rivista Italiana di Scienzia Politica*, Bolonia, nº 1 de 1996, pp. 147-170 y Miquel Caminal Badia, "Nacionalismo, federalismo y democracia territorial", *Claves de Razón Práctica*, nº 73, Madrid, junio de 1997, pp. 10-16.

[7] Gustavo Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*. *Il sistema delle fonti* Turín, Utet, 1993 (reimpresión), p. XI; Alessandro Pizzorusso, "The law-making process as a juridical and political acticity", en ídem (ed.), *Law in the making. A comparative survey*, Berlín, Heildelberg, 1988, pp. 33, 64-65 y 85-86. La relación entre federalismo y democracia en Friedrich, op. cit., pp. 392-398.

[8] Georges Burdeau, *Tratado de Ciencia Política*, t. II (El Estado), vol. II (Las formas de Estado), México, UNAM, 1985, p. 181. El mismo autor agrega: "La idea federal busca hacer prevalecer una asociación de grupos […] la concepción federal de la autoridad es el corolario de una concepción de la sociedad comprendida como un conjunto articulado de agrupaciones de todos los órdenes", loc. cit. En el mismo sentido, Tania Groppi, *Rigiditá e mutamento costituzionale negli stati federali*, Siena, Universidad de Siena, 2000, pp. 72 y ss.

El federalismo responde, entre otras, a las siguientes tres necesidades:[9]

a. la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
b. la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias;
c. la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad.[10] Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división "territorial" del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.[11]

La importancia que tiene la división territorial del poder en el interior del Estado queda ilustrada con dos ejemplos, uno dentro de la misma Constitución mexicana y otro de una Constitución extranjera. El primero se encuentra en la equiparación de importancia que hace la Constitución mexicana, al definir la forma de Estado, entre republicanismo, democracia, representatividad y federalismo (artículo 40), donde la fórmula federal pesa tanto como, por ejemplo, la democracia. El segundo ejemplo se puede tomar de la Constitución alemana, que considera tan importante la división de Alemania en *Länder*, reconocida por la propia Constitución en sus artículos 20 y siguientes, que declara que tal decisión del Constituyente es irreformable por el poder revisor de la Constitución (artículo 79.3).[12]

En concreto en México, el federalismo ha servido, y puede servir con mayor intensidad en los próximos años, como atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político nacional. El federalismo permite que los partidos políticos que han sido derrotados en las elecciones presidenciales y legislativas federales luchen y ganen elecciones en el ámbito local y, con ello, se vayan ejercitando en el desempeño gubernativo y puedan desplegar las contraofertas que

---

[9] Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional comparado*, reimpresión de la 7ª ed., Madrid, Alianza, 1993, pp. 216-217.

[10] Cf. Juan Joaquín Vogel, "El régimen federal de la Ley Fundamental", en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 622-623; Groppi, op. cit., pp. 66 y ss.

[11] "Su sentido y esencia [del Estado federal] consisten en la preservación de la diversidad regional —que allí donde exista está históricamente determinada—, en las mayores posibilidades de despliegue de la pluralidad dentro de un marco humanamente abarcable, en la presencia de una mayor gama de posibilidades de comprometerse con el *bien común* —en suma, en la descentralización—. La implantación de un Estado federal exige una atribución diferenciada de responsabilidades, una delimitación de competencias sobre materias determinadas en favor de decisores autónomos". Vogel, op. cit., p. 621.

[12] E. Alberti Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Madrid, CEC, 1986, pp. 67 y ss.

sostienen como programas futuros de acción desde la oposición federal.[13] Con el federalismo se multiplican los centros democráticos de decisión dentro del Estado.[14]

En la medida en que se vaya dando la integración de la oposición en las tareas de gobierno a escala local se puede lograr moderar el carácter excluyente del presidencialismo.[15] Además, a partir del control de un cada vez mayor número de legislaturas locales los partidos de oposición pueden ir condicionando los procedimientos de reforma constitucional, con toda la importancia que ello tiene en un país como México.[16]

III. La distribución de materias y el principio de competencia

El principio de competencia normativa es el que sirve para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal. Tal principio "consiste en acotar un ámbito material y encomendar su regulación a un determinado tipo de norma, de manera que los demás tipos de norma no pueden, en principio, incidir sobre dicha materia".[17]

Así pues, el principio de competencia crea una división de la capacidad normativa en dos ordenes materiales, uno federal y otro local, y establece una distribución de poder sobre una superficie horizontal.[18]

Indica además que cada fuente del Derecho a) tiene un campo de acción limitado y, en esa virtud, b) no puede regular más que las materias que entran en tal radio; para las demás materias se especifican o bien órganos distintos para su creación,[19] o bien,

---

[13] "El federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales". Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, prólogo de Diego Valadés, México, IIJ-UNAM, 1995, p. 23; en sentido parecido, Reinhold Zippelius, *Teoría general del Estado*, 2ª ed., trad. de Héctor Fix Fierro, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 1989, p. 357.

[14] Vogel, op. cit., p. 622.

[15] Sobre tal carácter, Juan J. Linz, "Los peligros del presidencialismo", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *El resurgimiento global de la democracia*, trad. de Isabel Vericat, México, IIS-UNAM, 1996, pp. 107-109. Véase también, sobre el argumento, Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997.

[16] Lujambio, op. cit., p. 24. Sobre la reforma constitucional en México, Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, 3ª ed., México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2000, pp. 217 y ss.

[17] L. M. Díez-Picazo, "Competencia", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, p. 1183.

[18] Zagrebelsky, op. cit., p. 66.

[19] El ejemplo típico puede ser la división de materias propia del Estado federal, como se analiza enseguida.

si la competencia reside en el mismo órgano, procedimientos diferenciados para su ejercicio,[20] aunque en todo caso la competencia a favor de un tipo normativo excluye el resto de las normas de dicho ámbito de regulación al crear a favor de la primera una zona de *inmunidad material*;[21] en consecuencia, implica "un deber de respeto recíproco entre dos normas" que se relacionan a través de la distribución que de las capacidades normativas realiza la Constitución.[22]

En clave histórica el principio de competencia puede ser visto como el propósito de ir quitando terreno a la omnipotencia reguladora de la ley (y por tanto al papel predominante del Parlamento), pues cada vez que opera este principio "significa que la Constitución ha reconocido fuentes más idóneas que la ley respecto de ciertas materias, lo que es otra consecuencia de la pérdida del primer puesto por la ley en el sistema de las fuentes".[23]

Para complementar lo anterior se puede decir que el principio de competencia no sólo actúa para distribuir poderes normativos entre dos ordenamientos diferenciados —como el federal y el local— sino que también lo hace hacia dentro de cada uno de ellos. Tal es el caso de la reserva que la Constitución mexicana prevé, de acuerdo con el principio de autonormación del Parlamento,[24] para que el Congreso de la Unión regule mediante una ley sui géneris su estructura y funcionamiento internos (artículo 70 párrafos 2 a 5).

---

[20] Como ejemplo puede mencionarse el caso de las leyes orgánicas en el ordenamiento español. Algunos autores, como Juan Alfonso Santamaría Pastor, sitúan al principio de especialidad procedimental separado del principio de competencia (*Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp. 320-322), si bien parece más una variante de éste que un principio autónomo, como explica Díez-Picazo, op. cit., p. 1185.

[21] Cfr. A. Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milán, Giuffré, 1977; V. Crisafulli, "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, pp. 775 y ss. Crisafulli señala que, cuando una fuente tiene asignada la regulación de una determinada materia, no "prevalece" sobre las otras, sino que las "excluye" de tal regulación. La idea del ámbito competencial "inmune" se toma de Santamaría Pastor, op. cit., pp. 319-320.

[22] Francisco Balaguer, *Fuentes del Derecho*, t. I, Madrid, Tecnos, 1991, p. 150. No hay que olvidar que "el acotamiento de un ámbito de regulación o división competencial entre dos —o más— tipos de normas ha de ser establecido por una tercera norma, esto es, por una norma secundaria o norma sobre la producción jurídica" (Díez-Picazo, op. cit., p. 1184).

[23] Zagrebelsky, op. cit., p. 66; véase también, en el mismo sentido y más ampliamente, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, tomo II, vol. 1, Padua, 1984, pp. 202-205, así como Antonio D'Atena, "L'impatto del policentrismo legislativo sul sistema delle fonti", en Giancarlo Rolla y Eleonora Ceccherini (eds.), *Profili di diritto parlamentare en Italia e in Spagna*, Giappichelli, Turín, 1997, pp. 181 y ss.

[24] Véase Zagrebelsky, op. cit., pp. 195 y ss., y Juan Cano Bueso, "El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", *Revista de Estudios Políticos*, nº 40, Madrid, 1984, pp. 85-99, entre otros.

IV. La articulación del federalismo en la Constitución de 1917

Actualmente se observan tantas variedades configurativas del federalismo dentro de los Estados que lo han adoptado, que es difícil establecer pautas generales que lo identifiquen de manera unívoca.[25] Quizá por esto se ha dicho que, en realidad, el federalismo es un concepto normativo y, en consecuencia, debe ser estudiado y entendido a la luz de las disposiciones particulares de cada ordenamiento constitucional.[26] En este apartado se estudian las disposiciones de la Constitución mexicana que, referidas al federalismo, guardan relación con el tema de las fuentes del Derecho y que se concretan en lo fundamental en la técnica constitucional de distribución de competencias legislativas entre la Federación y las entidades federativas.[27]

Para comprender en su totalidad el marco constitucional del federalismo mexicano habría que estudiar, además de lo anterior, los distintos preceptos de la Carta Magna que directa o indirectamente inciden sobre el tema (por ejemplo, los procedimientos de controversias constitucionales entre la Federación y los estados previstos en el artículo 105 fracción I constitucional) y todo lo concerniente a los municipios y sus relaciones con las entidades federativas, cuestiones que no se pueden abordar por completo en este trabajo.

Sobra decir que, como es común dentro de las Constituciones que crean regímenes federales, en la Constitución mexicana se reconoce a todas las entidades federativas un estatuto jurídico común, sin hacer diferencias entre ellas.[28] Esto no obsta para que luego cada entidad federativa pueda diseñar, a partir de los márgenes que impone la Constitución federal,[29] un marco más o menos amplio de actuación según su propio

---

[25] Tania Groppi señala: "[…] no existe un modelo universal de federalismo […] Cada Estado federal tiene su propia estructura institucional y sus mecanismos de funcionamiento, tomando en cuenta elementos internos y propios (históricos, geográficos, sociológicos o económicos) que determinan la cultura política del país […] el arreglo federal tiende a expresar una aspiración profunda de la sociedad, configurándose como una solución histórica dirigida a dar respuesta a exigencias específicas de grupos sociales que viven sobre un cierto territorio" (op. cit., p. 79).

[26] Vogel, op. cit., p. 614.

[27] Es en esta distribución donde el federalismo cobra toda su complejidad, como ha señalado Friedrich, op. cit., p. 406.

[28] Como indica Vogel: "[…] una Constitución federal tiene que garantizar que las estructuras políticas existentes en la Federación y estados miembros sean homogéneas, y que también lo sean los estados entre sí, con el fin de evitar antagonismos que pongan en grave peligro la seguridad interior", op. cit., p. 627; cf. las observaciones de Caminal Badia, op. cit., p. 13.

[29] Véase artículo 116 de la Constitución mexicana; cf. también, por ejemplo, el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn. En España existen dos preceptos constitucionales, referidos a los derechos fundamentales, que dan una buena idea de la homogeneidad mínima que, dentro de la natural pluralidad del Estado federal, no debe perderse de vista; el primero es el artículo 139, que en su párrafo primero dispone: "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Territorio del Estado" (cf. STC 52/1988, 17/1990 y 150/1990); el segundo es el artículo 149.1.1: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª. La regulación de las condiciones básicas

ordenamiento jurídico local.[30] Lo anterior se debe a que, como señala Miquel Caminal, "la simetría en la distribución competencial no equivale a iguales decisiones políticas".[31]

1. Facultades explícitas y facultades implícitas

La Constitución mexicana recoge la cláusula federal en sus artículos 73 y 124, aunque la forma federal del Estado se establece en el artículo 40.

En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar, es decir, se delimitan las materias que son competencia de las autoridades federales.[32] Esta delimitación no es muy precisa por cuanto la última fracción del artículo mencionado (la XXX) establece, igual que la Constitución norteamericana (artículo 1 sección VIII, párrafo 18), las facultades implícitas para legislar (*implied powers*), que permiten ampliar considerablemente la esfera federal, tal como de hecho ha sucedido en el modelo original estadounidense.[33]

Las facultades implícitas "son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas";[34] su función va en relación directa con las facultades explícitas. Entre unas y otras siempre debe existir relación, pues las implícitas no funcionan de manera autónoma.[35]

En Alemania, a pesar de que en la Ley Fundamental no hay una disposición semejante a la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución mexicana, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de tres tipos de facultades implícitas:

a. Las que derivan de una conexión material con otra competencia:

> […] estamos ante una conexión material cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser razonablemente regulada sin al mismo tiempo normar otra

---

que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (para la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional español véase SSTC 152/1988, 154/1988, 75/1990 y 86/1990, entre otras).

[30] García Pelayo, op. cit., p. 233.

[31] Caminal, op. cit., p. 13.

[32] Sin perjuicio de lo que a continuación se dice sobre las facultades implícitas, lo cierto es que la enumeración taxativa de las facultades de la Federación "establece una delimitación competencial relativamente clara y evita la existencia de márgenes de interpretación excesivamente amplios" (Vogel, op. cit., p. 638).

[33] Ver Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976, pp. 360 y ss.

[34] Tena Ramírez, op. cit., p. 116. El propio Tena Ramírez recuerda que solamente se puede otorgar una facultad implícita si se reúnen los siguientes requisitos: "1º. la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2º. la relación de medio respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º. el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita".

[35] Ulises Schmill, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2ª ed., México, Porrúa, 1977, p. 268.

> materia no expresamente atribuida, esto es, cuando la invasión de ámbitos no conferidos es condición imprescindible para la regulación de una materia que sí corresponde expresamente a la Federación".[36]

b. Las que son anejas a competencias federales expresas (son un subtipo de las anteriores); se presume que existen "cuando una función determinada se halla tan inseparablemente unida a un ámbito conferido a la Federación o a los *Länder* que no sería razonable escindirlos".[37]

c. Las que derivan de la naturaleza de las cosas, que se basan "en el principio jurídico no escrito de que hay determinados ámbitos materiales que por su propia naturaleza sólo pueden ser regulados por la Federación, puesto que constituyen asuntos privativos suyos, sustraídos a priori a cualquier competencia legislativa particular".[38]

Las facultades implícitas no se han usado con frecuencia en México porque siempre que se ha requerido hacer uso de una facultad federal que no estuviera claramente recogida en las distintas fracciones del artículo 73, se ha acudido a la reforma constitucional, que con tanta proclividad se ha usado en el país.[39]

Por su parte, el artículo 124 constitucional dispone que todas las facultades que no están *expresamente*[40] concedidas a los poderes federales se encuentran "reservadas" a los estados.[41] Se establece a favor de estos últimos una competencia *residual*, teóricamente muy amplia.

Tanto el artículo 73 como el 124 constitucionales suponen normas atributivas de competencias —normas que confieren poderes o, más ampliamente, normas sobre la producción jurídica[42]—; su estudio debe complementarse con el de aquellas otras normas que, a pesar de no otorgar competencias de forma positiva, prohíben a la federación o a los estados regular ciertas materias.[43]

---

[36] BVerfGE 3, 407 (421), citado por Vogel, op. cit., p. 644.

[37] BVerfGE 8, 143 (149), citado ibídem.

[38] BVerfGE 11, 89 (98 ss.), citado ibídem.

[39] Jaime Cárdenas, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2000 (reimpresión), p. 205; Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, 8ª ed., México, Porrúa, 1990, p. 251. Hasta los primeros meses de 2001 el artículo 73 constitucional se había reformado en 44 ocasiones desde la entrada en vigor de la Carta de 1917.

[40] El término "expresamente" no se encuentra, por cierto, en la Constitución de los Estados Unidos.

[41] Carpizo, "Sistema federal…", op. cit., pp. 480 y ss.; ídem, "Comentario al artículo 124", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., México, Cámara de Diputados, 1994, t. XII, pp. 953 y ss.; ídem, "Artículo 124", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 15ª ed., México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2000, t. V, pp. 40 y ss.

[42] Riccardo Guastini, "En torno a las normas sobre la producción jurídica", traducción al castellano de Miguel Carbonell, en R. Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, México, IIJ-UNAM, Fontamara, 2001; Jordi Ferrer, *Las normas de competencia. Un aspecto de la dinámica jurídica*, Madrid, CEPC, 2000.

[43] Carpizo, *La Constitución…*, op. cit., pp. 252-253; id., "Comentario…", op. cit, p. 955.

Así por ejemplo, el artículo 24 constitucional, en su segundo párrafo, establece: "El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna".[44]

En cuanto a las prohibiciones a las entidades federativas, éstas pueden ser absolutas o relativas. Son prohibiciones absolutas aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y que se enumeran en el artículo 117 constitucional.[45] Son prohibiciones relativas aquellas en las que la actuación de las entidades federativas está subordinada a la autorización del Congreso de la Unión, las cuales se encuentran previstas en el artículo 118 constitucional. En este último caso, la autorización del Congreso —entiendo que a través de una ley marco o ley-base, si fuera el caso, o a través de un decreto si se tratara de una autorización de carácter singular y concreto— es condición necesaria para la existencia y parámetro de validez de las normas que, con posterioridad, dicten las entidades federativas.

2. Facultades coincidentes y concurrentes

Excepcionalmente la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica descrita, al establecer en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades federales, las estatales y las municipales —lo que Zagrebelsky ha llamado *paralelismo de las competencias*[46]—: son las llamadas *facultades coincidentes*[47] o concurrentes, que se ejercen simultáneamente por la Federación, por los estados y por los municipios.[48]

Las facultades concurrentes o coincidentes pueden tomar, principalmente, tres distintas formas:

a. Puede darse que exista simultaneidad reguladora absoluta —esto es, que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia—, como es el caso del artículo 117 constitucional *in fine*, que establece: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo". Otro ejemplo se encuentra en el artículo 18 constitucional, párrafo cuarto, que dispone: "La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

---

[44] Hay que recordar que, aunque no lo digan expresamente, los derechos fundamentales constituyen por sí mismos limitaciones de carácter material a las facultades de creación normativa del Estado; Luigi Ferrajoli, "Derechos fundamentales", en ídem, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999. Sin embargo, con el ejemplo citado me quiero referir solamente a aquellos casos en que la limitación es explícita y se enfoca a una forma de creación normativa en concreto.

[45] Carpizo, *La Constitución…*, op. cit., p. 253.

[46] Zagrebelsky, op. cit., p. 67.

[47] Carpizo, *La Constitución…*, op. cit.

[48] Tena Ramírez, op. cit., p. 121. Este fenómeno parece responder a la necesidad de articular un federalismo más "cooperativo" que "dual" y se ha impuesto también en los Estados Unidos; véase Michael J. Laslovich, "The American tradition: federalism in the United States", en *Comparative federalism and Federation. Competing traditions and future directions*, Londres, Dordretch, 1993, p. 189.

b. Puede suceder que tal simultaneidad sea sólo parcial en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas.[49] Éste es el caso de la salud, en el que la Federación puede legislar sobre "salubridad general" (artículo 73 fracción XVI) y los Estados sobre "salubridad local"; otro ejemplo es el de las vías de comunicación (artículo 73 fracción XVII),[50] en el que la Federación legisla sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas sobre vías locales.

c. Puede también darse que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal.[51] Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) que la normación de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución.

En la Constitución mexicana se pueden citar como ejemplos de este tipo de facultades los casos de la seguridad pública (artículo 73 fracción XXIII), la educación (artículo 73 fracción XXV), los asentamientos urbanos (artículo 73 fracción XXIX inciso *c*), la protección al ambiente (artículo 73 fracción XXIX inciso *g*) y la materia de culto religioso (artículo 130 último párrafo).

El último de los incisos mencionados merece una consideración especial, pues en una de sus modalidades recoge el ejemplo más representativo del llamado *federalismo de ejecución*, en el que los órganos centrales o federales retienen las facultades de creación normativa a través del poder legislativo y los estados miembros de la federación llevan a cabo la ejecución de esas normas a través, fundamentalmente, de la administración pública regional y local.[52]

---

[49] Carpizo no las ubica dentro de las facultades coincidentes, sino que las denomina *coexistentes* (*La Constitución.*…, op. cit.; "Comentario…", op. cit., p. 956). Para mí no existe una diferencia sustancial, ni terminológicamente, ni de regulación constitucional diferenciada, que justifique una división en esos términos, aunque no dejo de reconocer que ambos pueden ser igualmente adecuados.

[50] Tena Ramírez, op. cit., p. 123. Carpizo, "Sistema…", op. cit., p. 486. Bernardo Bolaños señala: "Las excepciones al federalismo clásico que otorgan concurrencia de funciones de diferentes esferas de gobierno sobre una misma materia, se convierten de forma natural y progresiva en la división orgánica de funciones del todo estatal" ("Presidencialismo y posmodernidad", en VV.AA., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, p. 117).

[51] En este caso las leyes del Parlamento federal necesitan ser "generales", pues solamente desde la dialéctica generalidad-singularidad pueden comprenderse los términos legislación y ejecución; véase De Cabo, Carlos, "Estado social de Derecho y ley general", *Jueces para la democracia. Información y debate*, nº 23, Madrid, 1994, p. 39; ídem, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000.

[52] Véanse artículos 83 a 91 de la Constitución alemana y las observaciones de D'Atena, op. cit., pp. 197 y ss.

Tanto para el caso de los asentamientos urbanos como en el de la protección al ambiente, la Constitución usa el término *concurrencia* para describir la articulación competencial entre Federación, estados y municipios, lo cual justifica, a mi entender, que se hable de facultades *concurrentes* en la Constitución mexicana, a pesar del desacuerdo de algún sector importante de la doctrina.[53]

Lo que es indudable es que, en materias concurrentes o coincidentes, la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que deben participar autoridades con competencias territoriales de distinto alcance. En consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales, y un ámbito no meramente nominal sino efectivo. La determinación del umbral en que se ubica ese ámbito y de la efectividad del facultamiento federal a las entidades federativas y a los municipios es imposible de hacer de forma general y a priori. Para su concreción se deben estudiar los casos concretos y, en el supuesto de que se observara que las disposiciones federales nulifican la concurrencia que ordena la Constitución, podrían ser anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En Alemania, respecto de los casos en que la Federación debe dictar disposiciones marco —enunciados en el artículo 75 de la Ley Fundamental—, se entiende que tales disposiciones no deben ser autosuficientes, es decir, deben estar hechas en forma tal que precisen ser desarrolladas por la legislación de los *Länder*; "[…] al regular la correspondiente materia el legislador federal debe dejar abiertas cuestiones de cierta trascendencia a la normación por los *Länder*".[54]

V. Posibles conflictos normativos entre el Derecho federal y el local

Una cuestión interesante, típica de los estados compuestos, es cómo se deben resolver los conflictos que se susciten entre el Derecho federal y el local en los casos de las materias en que existe simultaneidad reguladora absoluta entre los dos ámbitos normativos o en aquellas otras en las que la legislación federal sirva de base para el desarrollo de normas locales.

En el primer caso se puede estar frente a dos normas válidas, dictadas cada una en ejercicio de las respectivas facultades constitucionales de sus órganos creadores y de distinto ámbito espacial de validez (una local y otra federal); es importante subrayar la *validez* de ambas normas, porque en el resto de los conflictos normativos (o

---

[53] Carpizo, *La Constitución*…, op. cit., p. 255; ídem, "Comentario…", op. cit., pp. 957-958.

[54] Vogel, op. cit., p. 643.

seudoconflictos, como se verá más adelante) que se puedan presentar entre las normas federales y las estatales no se vuelve a estar en presencia de dos normas válidas, sino de normas que han invadido su respectiva esfera material de normación y que, en consecuencia, son anulables por la jurisdicción constitucional.

No es éste el caso de que ahora se trata, puesto que en el presente es la propia Constitución la que faculta tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales a legislar —sin ningún otro matiz o sin ninguno lo suficientemente clarificador— sobre determinada materia.

Se impone una aclaración de principio, y es que en cualquier Estado compuesto, al margen de la forma de descentralización y diferenciación de tareas y funciones que se haya hecho en cada caso concreto, no puede prescindirse de un conjunto de criterios para la solución de los conflictos entre normas de distinto ámbito de competencia —material u orgánico—; para decirlo con más claridad, en palabras de Francisco Rubio Llorente, "No hay teóricamente (es decir, por razones de teoría, pero también, claro está, en la práctica) un sistema de delimitación territorial de competencias que pueda prescindir, en una forma u otra, de una 'cláusula de prevalencia', ni es imaginable un sistema de delimitación material de competencias que pueda funcionar en ausencia de una relación de rango".[55]

Dicho lo anterior, cabe constatar que las soluciones en el Derecho comparado no son, ni con mucho, homogéneas. Así por ejemplo, en la Constitución de Alemania se dispone como regla general: "El derecho federal prima sobre el derecho de los *Länder*" (artículo 31);[56] más adelante, la misma Constitución matiza: "en el campo de la legislación concurrente los *Länder* tienen competencia para legislar mientras y en la medida en que la Federación no haga uso de su competencia legislativa" (artículo 72.1).[57] En España, la Constitución establece que, en aquellas materias que no hayan sido asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos autonómicos, en caso de conflicto entre el derecho estatal y el autonómico prevalecerá aquél, "en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de [las comunidades]" (artículo 149.3).[58]

En México, a pesar de que no existe una cláusula constitucional de prevalencia del derecho federal, en el eventual supuesto de que se produjera un conflicto normativo entre el derecho federal y el local en materias en que existe concurrencia o coin-

---

[55] "Rango de ley, fuerza de ley y valor de ley", en su libro *La forma del poder*, Madrid, 1993, CEC, p. 332.

[56] La explicación de este precepto en Vogel, op. cit., pp. 631 y ss.

[57] Cf. las demás reglas sobre legislación exclusiva y concurrente en los artículos 70 y siguientes de la misma Constitución.

[58] Luciano Parejo, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid, CEC, 1981; Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1989, pp. 281-282, entre otros.

cidencia absoluta, se debe imponer, como sucede en Alemania, el derecho federal, dotado de un poder normativo "más intenso" que el de las entidades federativas,[59] aunque tal opinión no sea compartida por parte de la doctrina mexicana.

Así por ejemplo, no está de acuerdo con lo anterior Tena Ramírez, quien rechaza que el sistema alemán sea aplicable a México; sin embargo, el autor parece referirse al caso de que efectivamente exista una distribución de materias, sin explicar cuál es la solución en el caso de las facultades concurrentes absolutas, puesto que se limita a señalar que en caso de conflicto debe prevalecer la norma que esté de acuerdo con la Constitución, con lo que no se resuelve el problema planteado. En términos parecidos a los de Tena, Jorge Carpizo, sostiene:

> En estos casos [que el propio Carpizo llama *coincidentes* y que define como aquellas materias en que "tanto la federación como las entidades pueden realizar por disposición constitucional y que coexisten"], aunque el contenido de las normas fuera opuesto, no hay problema, pues la legislación federal no priva sobre la local sino que coexisten y se aplicará una u otra disposición según el ámbito de validez de la norma y según el tribunal que la vaya a aplicar.[60]

En mi opinión, el punto de vista de Carpizo no resuelve el problema, puesto que de aceptarlo se podría llegar al absurdo de que no se aplicara una ley local que regulara una materia concurrente (aun en el caso de que no existiera en esa materia regulación federal) si se hiciera valer en un juicio de que estuvieran conociendo tribunales federales, o viceversa, que no se pudieran hacer valer disposiciones federales referentes a materias concurrentes en juicios locales. En la práctica los ejemplos concretos podrían ser relativamente abundantes.

De hecho, la solución creo que debe ser ligeramente distinta de la propuesta por Carpizo; es decir, en estas materias, en tanto no exista un conflicto normativo (porque si existe, como se ha dicho, prevalece el derecho federal), todos los tribunales —de cualquier nivel y ámbito jurisdiccional— deben aplicar las normas que existan, sean federales o locales, puesto que todas ellas son validas. Esto significa que, por lo menos los tribunales locales, aplicarán todas las normas que regulen materias concurrentes, aunque las haya creado el Congreso de la Unión,[61] y, además, que los tribunales federales deberán aplicar normas locales que traten sobre esas mismas materias, respetando siempre su ámbito territorial de validez (el de las normas, se entiende).

También en los casos en que sea el Congreso de la Unión el que establezca las bases de una determinada materia y las entidades federativas las desarrollen, se debe imponer el derecho federal, aunque por razones distintas de las del caso anterior. Aquí

---

[59] El concepto de *mayor intensidad* se toma de Zagrebelsky, op. cit., p. 67.

[60] Véase Jorge Carpizo, "La interpretación del artículo 133 constitucional", en su libro *Estudios constitucionales*, 3ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 22, nota 45; ídem, *La Constitución…*, op. cit., p. 256.

[61] En Alemania los tribunales de los *Länder* aplican tanto el derecho federal como el regional (Vogel, op. cit., p. 661).

ya no estaríamos frente a dos normas validas, sino frente a una norma subordinada lógicamente a otra, pues la legislación federal actuaría como norma sobre la producción jurídica de la legislación local, al haber dejado la Constitución libertad al legislador federal para configurar la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno.

1. Las contradicciones en materias exclusivas

Si quisiéramos sintetizar todo lo anterior, podríamos decir que el diseño del federalismo mexicano representa un deslinde competencial "material" entre Federación y estados que crea una doble pirámide normativa, para usar la gráfica concepción gradualística kelseniana del ordenamiento: por un lado la *pirámide federal*, integrada por aquellas materias enumeradas en el artículo 73, incluyendo las facultades implícitas, y por otro la *pirámide local*, compuesta por el resto de materias no atribuidas constitucionalmente a la Federación.

Por encima de ambas pirámides se encuentran, obviamente, la Constitución federal [62] y los tratados internacionales,[63] y entre ellas existen normalmente relaciones de "lateralidad". El único punto constitucionalmente posible de unión o interferencia son las mencionadas facultades coincidentes o concurrentes.

Si por cualquier razón un sector de alguna de las dos pirámides invadiera a la otra produciendo una aparente colisión normativa (se entiende que esto no se aplica a los casos en que existe coincidencia o concurrencia material), se estaría frente a una inconstitucionalidad competencial; como solución de la antinomia no debería aplicarse el criterio de la norma superior (*lex superior derogat inferiori*)[64] o el de prioridad

---

[62] Así lo reconoce expresamente el artículo 41 constitucional, párrafo primero, al decir que las Constituciones locales "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". La supremacía de la Constitución con respecto al derecho federal y, en general, al resto del ordenamiento, se encuentra recogida en el artículo 133 constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente: "CONSTITUCIÓN FEDERAL. Las constituciones particulares y las leyes de los Estados, no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal" (*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, 8ª parte, p. 131. Véanse también las observaciones de Groppi, op. cit., p. 71.

[63] A partir de la tesis jurisprudencial LXXVII/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIONAL FEDERAL". Esta tesis, como el resto de la jurisprudencia de los tribunales federales mexicanos, se puede consultar en <www.scjn.gob.mx>.

[64] Como recuerda Díez-Picazo, el principio de jerarquía sólo opera allí donde hay identidad de materia (op. cit, p. 1184). En Alemania la regla de la prevalencia del derecho federal sobre el de los *Länder* que prevé el artículo 31 de la Ley Fundamental de Bonn solamente se aplica cuando el correspondiente derecho federal es valido; esto implica que el Tribunal Constitucional, en caso de conocer de un presunto conflicto relativo al caso que se explica, debe antes que nada examinar si "la regulación federal en cuestión ha sido aprobada en ejercicio de competencias atribuidas y si materialmente es compatible con la Ley Fundamental" (Vogel, op. cit., p. 633).

temporal (*lex posterior derogat priori*), sino el de competencia orgánica,[65] pues en tal caso alguna de las normas aparentemente colisionadas se habría dictado sin tener facultades constitucionales para ello.

En este supuesto, en realidad, ni siquiera puede producirse una "colisión" entre el derecho federal y el local, sino una simple extensión indebida de una de las dos órbitas que tendría que ser reparada en su caso por el Poder Judicial federal, ya sea a través del juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales) o a través del mecanismo de las controversias constitucionales del artículo 105 fracción I constitucional.

Hay que subrayar el hecho de que no se requiere que exista esa aparente colisión normativa para que una norma que exceda su radio competencial sea inconstitucional, pues, como recuerda Ignacio de Otto,[66] si la Constitución reserva a un determinado órgano una materia, basta que exista una norma que invada tal competencia para que se produzca la inconstitucionalidad, sin que sea necesaria la existencia de la norma expedida por el órgano constitucionalmente competente que produzca la colisión con aquélla y con independencia de su contenido,[67] al revés de como sucede con el principio jerárquico, que sí supone la existencia de dos o más normas encontradas, cada una de distinto rango.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha corroborado en su jurisprudencia algunos de los extremos anteriores. Tal es el caso de la siguiente tesis:

> LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que, en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.[68]

---

[65] Cf., además de lo ya expuesto *supra*, Amedeo Franco, "I problemi della completezza dell'ordinamento", en Franco Modugno, *Appunti per una teoria general del Diritto*, Turín, Giappichelli, 1994, p. 151. El autor apunta que el criterio de competencia necesita estar plasmado en un texto normativo, es decir, es un criterio positivo, no lógico. Véase también Zagrebelsky, op. cit., pp. 48-48 y 66-67, entre otros. Para el caso de México, Carpizo, "Sistema federal…", op. cit., pp. 502-504.

[66] De Otto, op. cit., p. 91.

[67] Díez-Picazo, op. cit., p. 1185.

[68] *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. I (materia constitucional), México, 1995, p. 185.

VI. La participación de las entidades federativas en los procedimientos federales de creación normativa

Al margen de la mayor cooperación o división de competencias que pueda existir entre las entidades federativas y la Federación, en la mayor parte de los estados federales aquéllas intervienen en algunas etapas de la creación de normas federales.[69] Desde luego, intervienen de forma continua desde las cámaras de representación territorial, como el Senado en México,[70] pero también se les otorgan ciertas facultades específicas que les permiten contribuir con los poderes federales en el proceso de cambio e innovación del orden jurídico nacional.

En México las entidades federativas tienen intervención en el procedimiento legislativo federal y en el procedimiento de reforma constitucional.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: […] III. A las legislaturas de los Estados". Según el artículo 120 de la propia Constitución, los gobernadores locales deben publicar y hacer cumplir las leyes federales. Iniciativa de ley y publicación de las leyes federales son pues la facultad y la obligación, respectivamente, que tienen las entidades federativas —a través de su Congreso local y de su gobernador— en el procedimiento legislativo federal.

Por su parte, el artículo 135 constitucional dispone que para llevar a cabo una reforma de la Constitución se requiere, además de la aprobación de dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.[71] Esta facultad puede en el futuro tener gran relevancia política,

---

[69] En general, es común en los Estados federales un cierto grado de influencia recíproca entre la Federación y las entidades federativas, como recuerda Vogel (op. cit., p. 636).

[70] Cabe recordar que en México los senadores no son mandatarios directos de las entidades federativas, por lo cual no se encuentran sometidos a mandato imperativo alguno. Para el caso alemán, Vogel, op. cit., p. 629.

[71] La participación de las entidades federativas en el procedimiento de reforma constitucional es una característica específica del Estado federal; Groppi, op. cit.; pero en otros tipos de Estado los entes regionales también pueden participar en la reforma constitucional. Por ejemplo, en España, las Comunidades Autónomas tienen tres momentos para participar en ese procedimiento de creación normativa: a) pueden remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados iniciativas de reforma constitucional para que puedan ser tomadas en cuenta (artículos 166 y 87.2 de la Constitución española y 126 y 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados); b) pueden provocar una convocatoria a referéndum para la aprobación de una reforma, agrupando para tales efectos a una décima parte de los miembros del Senado (porcentaje que equivale a poco más de la mitad de los senadores designados por las propias Comunidades Autónomas); c) pueden hacer valer los límites de la reforma constitucional para forzar a realizar una reforma por la vía dificultada del artículo 168, si se considerara que con tal reforma se afecta el núcleo esencial de la autonomía consagrado por el artículo 2 de la Constitución. Sobre todos estos extremos cf. Gumersindo Trujillo, "Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado", *Documentación Administrativa*, nos 232-233, Madrid, octubre de 1992-marzo de 1993, p. 113 y, sobre todo, Pedro de Vega, *La problemática del poder constituyente y la reforma constitucional*, Madrid, Tecnos, 1985.

como se ha dicho más arriba, si el partido que cuente con mayoría en el Congreso federal no gobierna también en la mayoría de las entidades federativas.[72]

De momento tal situación no se ha producido, por lo que, en la práctica, las entidades federativas han tenido un papel más bien testimonial en los procedimientos de reforma constitucional, limitándose a cumplir con la formalidad exigida por el artículo 135, sin debatir las respectivas iniciativas de reformas —y sin presentar iniciativa alguna, desde luego— ni agregarles cambios a los textos aprobados por el Congreso de la Unión.

Una cuestión interesante y quizá curiosa es que, de acuerdo con el artículo 135 constitucional, el Distrito Federal no participa en el mecanismo de reforma constitucional. Esto es el resultado de una larga historia de negación de derechos políticos para los habitantes de ese territorio, que todavía hoy no pueden participar —aunque representan el 10% de la población total del país— en el procedimiento más importante de toma de decisiones políticas y jurídicas del Estado mexicano.[73]

VII. El caso del Distrito Federal

El caso del Distrito Federal es distinto al de las entidades federativas en cuanto al reparto competencial. Antes de 1993 todo lo relativo al Distrito Federal era competencia del Congreso de la Unión en funciones de órgano legislativo local, pero a partir de ese año la Constitución introdujo un órgano representativo propio para ese territorio, alterando de esa manera el reparto competencial hasta entonces vigente,[74] el mismo que fue reformado de nuevo en 1996.[75]

El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V constitucional enlista una serie de materias sobre las que puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el resto de materias la competencia corresponde al Congreso de la Unión, pero no como órgano legislativo federal, que llevaría aparejado que sus facultades fueran las que enuncia el artículo 73 y ninguna otra, sino como órgano productor de legislación local con competencia abierta a cualquier materia,[76] salvo, obviamente, las que corresponden a la Asamblea (artículo 122 inciso A fracción I).

---

[72] Tal es el caso del gobierno del presidente Vicente Fox, surgido de las elecciones de julio de 2000, elegido para gobernar durante el periodo 2000-2006.

[73] Sobre este punto, Miguel Carbonell, "Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional en México", en VV.AA, *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP-Segob, 2000, pp. 97-128.

[74] Algunas cuestiones en torno a dicha reforma pueden verse en Jaime F. Cárdenas, "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", *Actualización Jurídica*, México, 1994, pp. 21 y ss.; sobre la doble naturaleza del Congreso de la Unión como órgano federal y como órgano local véase Ignacio Burgoa, op. cit., p. 644.

[75] *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto.

[76] Al respecto la Suprema Corte sostuvo, antes de las reformas de 1993 y 1996, la siguiente tesis: "CONGRESO DE LA UNIÓN. ÁMBITOS DE COMPETENCIA LEGISLATIVA DEL. Nuestra organiza-

De esa forma, el Distrito Federal tiene algo así como un "doble" órgano legislativo: uno de carácter federal compuesto por representantes electos en todo el territorio nacional y otro local, integrado por el voto de los ciudadanos del Distrito Federal. Algunos autores han sugerido la necesidad de modificar otra vez el régimen constitucional del Distrito Federal para asimilarlo lo más posible al del resto de entidades de la Federación.[77]

---

ción constitucional señala al Congreso de la Unión una doble competencia legislativa, que comprende por una parte la normación general para todo el país y que es la propiamente federal, y por la otra, la relativa al Distrito y territorios federales, que es de índole local y se asemeja a la que corresponde a las legislaturas de los estados. Cumple al Congreso de la Unión respetar los límites de sus dos ámbitos, de manera que no podría ejercitar sus facultades de legislador local invadiendo su propia esfera federal, ni viceversa, todo ello de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, que delimita la zona reservada a cada jurisdicción", *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, vol. 80, p. 18. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/99 (relativa al Código Electoral del Distrito Federal), la Suprema Corte ha hecho importantes pronunciamientos sobre las facultades de la Asamblea Legislativa y la integración política del Distrito Federal; la sentencia se puede consultar en www.scjn.gob.mx. Un comentario a ésta se encuentra en Miguel Pérez López, "La distribución de la potestad legislativa local en el Distrito Federal", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 4, México, enero-junio de 2001.

[77] En general sobre las discusiones actuales de la reforma política del Distrito Federal, puede verse el número monográfico sobre el tema de la revista *Diálogo y Debate de Cultura Política*, nos 5/6, México, julio-diciembre de 1998.