INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN AMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

"FEDERALISMO MORMATIVO CENTRALMENTE DIRIGIDO. IMPACTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO

DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

OSCAR GUTIÉRREZ PARADA

DIRECTOR DE TESIS: DOCTORA MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ

México, D.F., 8 de julio 2015

Oscar Gutiérrez Parada

FEDERALISMO NORMATIVO CENTRALMENTE DIRIGIDO. IMPACTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

DEDICATORIA

A mis hermanos, Héctor Leodegario,
Raymundo, Alfredo, Sergio, Luis Octavio y Loris;
a mis hijos Oscar David, Adriana y Miguel;
a mis nietos Pablo y Edoardo Ariel,
a mi esposa Nayhely;
mis amores fundamentales y mis oxígenos para vivir

y

A quienes tienen respuestas fuertes,
razonables y congruentes
acerca de las preguntas fuertes que,
hoy por hoy,
nos hace nuestro México

ÍNDICE

Pág.

Introducción……... 11

Capítulo I. La invención del federalismo y su construcción…… 25

A. Origen histórico, teleología y concepción política del federalismo…….. 25
B. Federalismo como sistema de distribución de facultades……. 32
C. Las facultades objeto de distribución son reglas de competencia (parámetro teórico)……..... 36
D. Las reglas de competencia para producir normas (poder normativo)……. 50
E. Clasificación de facultades…… 59
F. Definiciones de las clases de facultades…….. 64
G. Las facultades concurrentes……..…… 69
H. Proceso genérico de distribución de facultades y sus elementos…… 73
I. Proceso de distribución de facultades a partir de facultades concurrentes… 81

Capítulo II. El diseño normativo y el diseño institucional del federalismo desde 1917 a nuestros días……... 85

A. Distribución de competencias en el texto constitucional de 1917…..... 85

1. Resultado del proceso de distribución de competencias en el texto constitucional de 1917…….. 85
2. La tarea original de la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente de ordenar, prohibir o permitir ordenar, prohibir o permitir, y su traspaso al Poder Reformador……..... 90

B. Establecimiento y distribución de competencias después de 1917……. 95
C. Las acciones básicas que juegan en la conformación del Sistema Federal desde 1917 a la fecha: federalizar, desfederalizar, fedeconcurrir, unormar y establecer bases de coordinación ……. 136

1. Federalizar y desfederalizar……..... 136
2. Fedeconcurrir…….. 139
3. Unormar y armonización legislativa……..…….. 142

a) Unormar…… 142
b) Armonización legislativa……..…… 144

4. Establecer bases de coordinación y la finalidad de homogeneizar legislación…… 148

a) Establecer bases de coordinación……..... 148
b) La finalidad de homogeneizar……..... 149

D. Acciones normativas de cambio normativo constitucional y sus productos... 151
E. Diseño normativo y diseño institucional de un Sistema Federal…….. 156

Capítulo III. Situación normativa actual de las facultades concurrentes en el sistema federal mexicano……... 169

A. Las leyes fundamentadas en facultades concurrentes: acepciones del calificativo "general" de algunas leyes..... 169

1. Acepción consustancial de cualquier ley……..... 169
2. Acepción como ley federal…… 172
3. Acepción como ley marco..…….. 174

a) Acepción como ley marco, propia del Sistema Jurídico mexicano….. 174
b) Las leyes marco en la República Federal de Alemania……. 192

B. Enunciados constitucionales vigentes que refieren facultades concurrentes (expresas)……..... 205
C. Facultades concurrentes –expresas- en el texto constitucional, por décadas…… 214
D. Materias concurrentes expresas y leyes generales (marco) que se han expedido y están vigentes…….. 215
E. Años en los que se han expedido leyes generales en sentido de leyes marco…… 216
F. Leyes generales vigentes en sentido de regulación de sujeto general…….. 218
G. Leyes generales cuyo título es equívoco……. 218
H. Leyes generales –marco-, vigentes, que distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno que no tienen sustento en facultad concurrente expresa…….. 220
I. Relación de leyes generales y creación de órganos/instituciones y sistemas nacionales……..... 220

Capítulo IV. Federalismo normativo centralmente dirigido…….. 231

A. Tendencia de establecer facultades concurrentes (en forma expresa) en el texto constitucional y de expedición de textos normativos como leyes generales en sentido de leyes marco, con y sin fundamento de facultad concurrente constitucional expresa..... 231

1. Leyes generales de nuestro Sistema Jurídico: síntesis y diferenciación.. 231
2. Tendencia a la fedeconcurrencia…… 235

B. Hacía una conceptualización del fenómeno “federalismo normativo centralmente dirigido”: caracterización…… 238
C. ¿Un falso dilema: federal/central – local/periferia?..... 295

Conclusiones……..... 303

Recomendaciones…… 307

Relación de cuadros…… 311

Fuentes de información…… 313

Introducción

¿Por qué y para qué analizar la evolución normativa del Sistema Federal en estudios cuyo espacio privilegiado es la Administración Pública?, pregunta a la que subyace otra interrogante ¿cuáles son las relaciones entre Sistema Federal y Administración Pública? Este trabajo trata del Sistema Federal como entramado institucional primario que determina la estructura y organización de las administraciones públicas.

Partimos de una afirmación simple, pero contundente: la conformación del Sistema Federal (esto es, su diseño normativo y su diseño institucional) es precondición de la conformación de la Administración Pública. La variable independiente es el Sistema Federal y la variable dependiente es la Administración Pública. El Sistema Federal condiciona la estructura de la Administración Pública en el sentido de que la distribución de competencias que opera al instituirse un Estado como Estado Federal determina el basamento estructural a partir del cual se desarrolla la Administración Pública.

La Administración Pública, en esta perspectiva, implica la asignación de competencias a instituciones y órganos de los órdenes de gobierno, pero éstos, vía la conformación del Sistema Federal ya cuentan con competencias. El entramado competencial del Sistema Federal condiciona la estructura fundamental o, si se prefiere, primaria, de la Administración Pública. En sentido figurado, si pudiéramos sacar una radiografía a las administraciones públicas veríamos que sus esqueletos son el entramado competencial primario del Sistema Federal que implica una distribución de competencias entre órdenes de gobierno. Asimismo, este trabajo, metafóricamente hablando, es una visión de bosque que permite dimensionar genéricamente los componentes de nuestro Sistema Federal.

La Administración Pública, en su relación con el Sistema Federal, es un entramado de instituciones y órganos dotados de reglas de competencia: “quién hace qué”; en donde “quién” son los órdenes de gobierno y sus respectivas instituciones y órganos, y “hace qué” refiere las acciones o actividades en relación con las materias distribuidas que forman parte de la estructura canónica de las reglas de competencia.

El Sistema Federal constituye el basamento estructural imprescindible que se conforma por reglas de competencia para la organización de los depositarios de los poderes públicos y de otras instituciones que no operan dentro de la esfera competencial de los depositarios de los poderes públicos.

El depositario del Poder Ejecutivo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta, por mandato constitucional, con la Administración Pública como conjunto de instituciones y órganos, *prima facie*, indispensables para llevar a cabo las tareas que le son encomendadas. El depositario del Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, se auxilia por diversas instituciones, destacando en la Cámara de Diputados la Auditoria Superior de la Federación (prevista constitucionalmente). Los depositarios del Poder Judicial son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito, y todos se auxilian del Consejo de la Judicatura (también regulado constitucionalmente), ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que también es depositario del Poder Judicial, ha generado sus órganos auxiliares similares al mencionado Consejo de la Judicatura.

Junto a los depositarios de los poderes públicos se han instituido órganos que no están adscritos a ninguno de los poderes públicos y que, en principio, desarrollan actividades o funciones del Estado, y a los cuales se les conoce o denomina como órganos constitucionalmente autónomos. Asimismo, hay órganos que no teniendo el carácter de autónomos por efecto de prescripción constitucional, no están sectorizados ni adscritos a alguno de los depositarios de los poderes públicos (y algunos son objeto de mención constitucional como el caso de los tribunales agrarios). Toda esta estructura organizacional, en un sentido genérico, conforma “el gobierno en acción”.

Nuestro estudio se desarrolla bajo los parámetros del Sistema Federal y busca respuestas a varias interrogantes respecto del federalismo: ¿cómo está evolucionando nuestro federalismo desde la perspectiva normativa?; ¿cuáles han sido los instrumentos

normativos para los cambios normativos en materia federal?; ¿de qué manera se relacionan los cambios normativos del federalismo y los cambios institucionales del federalismo?; ¿existen políticas públicas en materia de federalismo?; ¿hay alguna tendencia en su desarrollo, y si la hay, hacía dónde apunta?;¿por qué, cada vez más, se crean facultades concurrentes?; ¿por qué, cada vez más, se expiden leyes concurrentes sin fundamento constitucional?; ¿qué clase de facultades son las facultades concurrentes?; ¿cuándo se comenzó a utilizarlas?; ¿cuáles son las causas que motivan establecer una facultad concurrente?; ¿por qué cada vez más se crean?; ¿cuántas facultades concurrentes existen?; ¿cuáles son las técnicas que se siguen en una ley concurrente?; ¿cuáles son las implicaciones de las facultades concurrentes y de las leyes que se expiden con base en ellas?; ¿las facultades concurrentes implican una federalización o un fortalecimiento de los ámbitos locales?; ¿todas las facultades concurrentes están razonablemente justificadas?

De conformidad con esta problemática, no es objeto de estudio el llamado federalismo fiscal, ya que de existir tal, en todo caso se ubica en la dimensión del principio de provisión de recursos de los sistemas federales y, por ende, conformaría una especie de segunda parte del estudio que ahora presentamos: primero determinar que se debe hacer, quien lo debe que hacer y cómo lo debe hacer; y queda para estudios posteriores analizar con cuáles recursos hacer lo que se debe hacer.

La mayoría de los tratadistas señalan que en México el federalismo es meramente formal y que lo que realmente opera es un centralismo, pero ¿realmente es así? Respecto del Sistema Federal en su conjunto nos preguntamos cuál es el valor que en sí tiene el Sistema Federal y si éste es acorde con los fines y valores que perseguimos como Estado. Desde una perspectiva normativa e institucional, y también de manera integral, nos preguntamos varias cuestiones ¿somos más o menos centralistas?, ¿es un dilema auténtico favorecer lo federal/central o favorecer lo local o de lo que se trata es de encontrar un adecuado equilibrio entre lo central y lo local?; de acuerdo con las modificaciones constitucionales a la constitución de 1917, ¿qué clase de federalismo estamos desarrollando –más central o

más local-, o estamos desarrollando un espacio equilibrado entre lo central/federal y lo local?.

Este conjunto de interrogantes conforman el planteamiento del problema que sobre el federalismo nos hacemos y sus respuestas permitirán conocer mejor la estructura, conformación y naturaleza actual de nuestro federalismo y si realmente está respondiendo a las necesidades (fines y valores) que plantea nuestro Estado.

Metodológicamente es una investigación descriptiva, explicativa y de correlación que se basa en técnicas documentales, ya que se analizan textos normativos y cuál es el estado de la doctrina respecto del Sistema Federal y su estructura y conformación. Nos beneficiamos de los esquemas conceptuales y de las síntesis que los mismos implican, y, en general, subyacen a la descripción, análisis e interpretación, los cánones del método científico (Bunge). No obstante los planos de investigación mencionados, manejamos implícitamente un nivel de análisis inicial exploratorio para determinar si existe regularidad empírica respecto de las facultades concurrentes y de las leyes concurrentes, ya que originalmente eran realmente extraordinarias, pero desde hace 15 años son bastantes. Aquí la hipótesis es simple: corroborar que las facultades concurrentes no son actualmente un fenómeno aislado que no constituye regularidad empírica alguna; por el contario, son ya una regularidad empírica.

En la parte descriptiva se da cuenta de la evolución normativa constitucional de las facultades de la federación y de los ámbitos locales, así como de las llamadas facultades concurrentes, y respecto de éstas, dado el hallazgo de su incremento, cuáles leyes se han expedido con base en dichas facultades y que se han denominado como leyes generales, conocidas en la doctrina mexicana como leyes marco, y cuáles leyes en tal sentido (leyes generales o leyes marco) se han expedido sin que exista fundamento constitucional. Estas descripciones nos permiten plantear correlaciones entre algunas variables como, por ejemplo, la relación entre facultades concurrentes y el desarrollo del federalismo y de aquí pasar a una posible explicación del carácter de nuestro federalismo, respecto del cual

sostenemos la hipótesis de ir en el camino de un *federalismo normativo centralmente dirigido*.

Respecto del nivel correlacional, la hipótesis considerada al inicio de la investigación fue la siguiente: si hay mayor número de leyes generales –marco-, estén o no fundamentadas en facultad concurrente expresa, entonces será mayor el federalismo normativo centralmente dirigido (o, si se prefiere, un mayor peso del federalismo normativo dirigido desde la autoridad federal-central respecto de los ámbitos locales de gobierno, sean entidades federativas o municipios).

Se sometió a prueba la afirmación de sí hay mayor número de facultades concurrentes expresas, entonces es mayor el control normativo de la autoridad federal-central. Su centralidad, como fuente formal de producción normativa, es mayor y, por ende, inhibe la proyección normativa local (de las entidades federativas y de los municipios), afectando definitivamente la autonomía relativa de los espacios locales.

La comprobación de la hipótesis requirió precisar algunos conceptos como el de facultad concurrente, facultad coincidente y otras clases de facultades, y principalmente el concepto de "federalismo normativo centralmente dirigido", y considerando el calificativo de normativo será ineludible analizar el papel que juegan las normas para la producción de normas.

Los estados federales implican, lingüísticamente y bajo parámetros semánticos, un oxímoron[1], y como tal muestra dos extremos que, en principio, se excluyen y, por ende, concentra el aparente dilema[2] del federalismo: centralizar-federalizar/descentralizar-desfederalizar.

[1] "oxímoron. (Del gr. ὀξύμωρον). 1. m. Ret. Combinación en una misma estructura sintáctica de dos palabras o expresiones de significado opuesto, que originan un nuevo sentido, como en un *silencio atronador*.", Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Edición del Tricentenario, Espasa Libros, Barcelona, España, 2014. voz: oxímoron, p. 1596.

[2] La falacia lógica del falso dilema involucra una situación en la que se presentan dos puntos de vista como las únicas opciones posibles, cuando en realidad existen una o más opciones alternativas que no han sido consideradas. Las dos alternativas son con frecuencia, aunque no

La doctrina, en general, señala que los países que han adoptado el Sistema Federal, presentan un orden de gobierno básico: los municipios o sus equivalentes (V. gr., en Estados Unidos de América se les conoce como condados[3]), los cuales son el espacio político en el que las personas tienen su contacto primario, de sus vidas cotidianas, con la autoridad. Los Municipios atienden los aspectos básicos de la gente; configuran las relaciones primarias entre la sociedad y el gobierno.

Desde la concepción de una Constitución, como texto normativo histórico primario y original, si se decide adoptar el sistema de organización estatal de una federación, la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente se plantea necesariamente cómo regular, es decir, determinar las competencias de los diferentes órdenes de gobierno, y tiene dos opciones: por un lado, dejar a las entidades federativas la libertad de regularse internamente y, por ende, decidir sobre la organización del nivel básico de organización política, es decir, regular el Municipio, o sus equivalentes, y entonces o no hay mención expresa en la Constitución respecto a cuál es ese nivel básico local o hay una mínima mención del ente básico de organización, pero no se establece regulación alguna, dejando a las entidades federativas decidan al respecto.

Esta opción es por la que se inclinó Estados Unidos de América, e, históricamente, en el siglo XIX, fue la opción que tomó, en general, México en las constituciones de ese siglo.

Por otro lado, como segunda opción, está la de regular en la Constitución la forma básica de organización de las entidades federativas y prescribir cuál es el ente de organización básica y establecer algunos lineamientos constitucionales al respecto, y que deberán ser

---

siempre, los puntos de vista más extremos dentro de un espectro de posibilidades. Un dilema (del latín *dilemma* y éste del griego δίλημμα “dos premisas”) es un argumento que está formado por dos proposiciones contrarias y disyuntivas: al conceder o negar cualquiera de estas dos proposiciones, queda demostrado aquello que se quería probar. De Gortari, Eli, *Diccionario de la lógica*, Plaza y Valdés Editores, México, 1988, pp. 147-149.

[3] County (Condados de los Estados Unidos), denominación, y jerarquía, que comparten con muchas otras denominaciones de rango también equiparable a la municipalidad, como las de *city, town, municipality, village, borough, New Englandtown, special-purposedistrict*, y otras.

configurados legalmente una vez que la Constitución sea establecida y tenga formal y sustantivamente fuerza normativa.

La Asamblea Constituyente de 1916-1917, se decidió por esta segunda opción, y así en la Constitución de 1917, se prescribe cuál es la forma básica de organización política de las entidades federativas: el Municipio y, asimismo, se establecen algunos lineamientos genéricos sobre el mismo.

El espacio de lo federal, además de constituir un orden de gobierno, configura una institución-organización, y en ambas dimensiones la combinación, la correlatividad, entre diseño normativo y diseño institucional es imprescindible.

Junto con el diseño normativo del federalismo, de manera destacada está su dimensión como institución. Ésta depende del diseño normativo, el cual, a su vez, impacta el diseño de su Administración Pública, o mejor dicho de sus administraciones públicas. Consecuentemente, el diseño normativo es correlativo del diseño institucional: no se entiende uno sin el otro, y a la inversa.

Nuestro marco teórico está conformado por la Teoría Constitucional, y dentro de ésta la Teoría del Sistema Federal. No obstante el papel primordial de estas teorías, en la investigación juegan un papel orientador preponderante, la Teoría del Derecho; la Teoría General del Derecho (con base en ésta, analizamos las facultades como reglas de competencia y reconstruimos las facultades constitucionales objeto de reparto entre los órdenes de gobierno); la Teoría de la Legislación (en especial su apartado sobre los Diseños Normativos); y la Teoría de los Diseños Institucionales. Utilizamos la Teoría Normativa *lato sensu*, por lo que no excluimos que el Derecho si bien es un fenómeno normativo no solamente es eso; también hay otros componentes que lo conforman como, por ejemplo, los principios como clases de prescripciones que plantean la consecusión de fienes y la realización de valores.

A la par de estas teorías, debo hacer hincapié en el hecho de que en la configuración legal de los dispositivos constitucionales que regulan nuestro federalismo, su normativa está permeada por las administraciones públicas de cada orden de gobierno por lo que la investigación también está relacionada con la Teoría de la Administración Pública y del Derecho Administrativo, a pesar de que los estudios de ambas no prestan la debida atención a los procesos de creación normativa.

El reparto de competencias entre la federación y las entidades federativas, así como del Municipio, en la Constitución de 1917, busca generar un equilibrio entre el centro y la periferia, pero también es un reconocimiento de la importancia de lo local, de su autonomía relativa. No obstante ese objetivo y ese reconocimiento, muy pronto comenzaron a otorgarse facultades a la federación en materias originalmente del ámbito local, pues se siguió en esencia la técnica residual, es decir, las facultades no concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados, tal y como se establece en el artículo 124 constitucional, e implica para la federación, además, que para contar con determinada facultad sobre una materia se requiere otorgársela expresamente. En México, históricamente, ha sido más fácil modificar la Constitución y expresamente asignar a la federación una competencia.

Para otorgar facultades a la federación, *prima facie*, se requiere necesariamente llevar a cabo modificaciones constitucionales, ya que ésta actúa con base en facultades expresas, pero ¿es éste el único mecanismo para federalizar facultades? Al parecer, en México, estamos dando píe a la conformación de un federalismo que rompe los cánones del sistema clásico de reparto de competencias, es decir, de la técnica residual, ya que no solamente se está fraguando a través de modificaciones constitucionales por las que se establezcan facultades expresas a favor de la federación sino que también estamos desarrollando una clase da facultades que se denominan concurrentes por las que el Poder Reformador mandata que el Poder Legislativo expida leyes por las que se repartan competencias entre los órdenes de gobierno.

Delimitamos el estudio a un análisis normativo y, por ende, fundamentalmente formal. Revisamos el texto constitucional de 1917, y cómo se ha ido modificando en lo inherente al reparto de facultades entre la federación y las entidades federativas, incluyendo a los Municipios. Es un estudio del estado que guarda la distribución de competencias en nuestro Sistema Federal durante el siglo XX y lo que transcurre del siglo XXI.

Por lo que hace al reporte de investigación, está organizado en cuatro capítulos. En el capítulo primero, analizamos teóricamente qué es el Sistema Federal y su teleología, y considerando que su adopción implica una técnica constitucional de reparto de competencias, estudiamos qué son las competencias y sus clases; las reconceptualizamos y proponemos nuevas definiciones de los conceptos construidos, cobrando especial relevancia el análisis para determinar qué clase de facultades son las facultades concurrentes.

El examen tipológico de facultades conlleva conformar las bases para diseños normativos y diseños institucionales de sistemas federales. En cierta perspectiva de la Teoría de la Legislación, este primer capítulo proporciona las herramientas técnicas para revisar y replantear los procesos y los productos de la conformación de un Sistema Federal y, consecuentemente, también opera en los cánones del diseño normativo y del diseño institucional de las administraciones públicas.

Esclarecer cuáles son las características de las facultades en general (tipología) y de las facultades concurrentes, así como conocer qué papel están jugando en la conformación, estructura y desarrollo de nuestro federalismo es relevante para replantear los diseños normativos y los diseños institucionales de los sistemas federales y de sus administraciones públicas.

En el capítulo segundo realizamos básicamente una investigación descriptiva y tiene como objetivo mostrar el hilo conductor respecto de la evolución normativa del federalismo mexicano, por lo que se expone el producto del proceso de distribución de competencias que llevó a cabo el Constituyente de 1916-1917, es decir, se da cuenta del reparto

competencial entre los órdenes de gobierno que se estableció en la Constitución de 1917, y a partir de su texto original, se revisa cuáles son los cambios normativos inherentes a las acciones de federalización (federalizar), de desfederalización (desfederalizar), de fedeconcurrencia (establecimiento de facultades concurrentes, proceso que proponemos denominar fedeconcurrencia y cuyo verbo es fedeconcurrir)), de unormación (se ordena expedir legislación única, proceso que identificamos como unormación y su respectivo verbo unormar) y de establecimiento de facultades por las que se regulan bases de coordinación o se ordena se normen las bases respectivas al llevar a cabo la configuración legal (distinguiendo esta clase de bases -de coordinación- de las bases como orientación sobre el contenido de la normatividad futura).

No obstante el carácter eminentemente descriptivo de este capítulo, realizamos una revisión de las acciones jurídicas por las cuales se lleva a cabo el proceso de distribución de competencias y verificamos que en el parámetro oficial de la lengua española (esto es, en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española) no existen las categorías léxicas verbales que den cuenta de las acciones referidas, por lo que proponemos cuatro verbos, dos de ellos, federalizar y desfederalizar, que ya se utilizan en el lenguaje constitucional y en el lenguaje administrativo, ambos especializados; pero dado que el parámetro lingüístico mencionado no da cuenta de términos/verbos, que refieran (denoten) la acción de establecer facultades concurrentes, proponemos un neologismo: fedeconcurrir; asimismo, proponemos el neologismo unormar para dar cuenta de la acción por la que se establece la facultad de expedir legislación única en determinada materia. De esta manera, mediante las acciones de federalizar, desfederalizar, fedeconcurrir, unormar y establecer bases de coordinación u ordenar se establezcan, se llevan a cabo los procesos de distribución de competencias y, por consecuencia, de una parte importante de conformación del Sistema Federal.

En el capítulo tercero, damos cuenta de las facultades concurrentes: cuántas hay en el texto constitucional, a qué materias se refieren, cuándo fueron estableciéndose, cuáles leyes se han expedido con base en facultades concurrentes, las cuales se conocen como leyes generales en sentido de leyes marco, y cuáles leyes se han expedido sin que estén

fundamentadas en facultades concurrentes, pero reparten competencias, es decir, operan como leyes marco.

Damos una respuesta puntual actual de cómo está conformado normativamente nuestro Sistema Federal: cuál es el reparto de facultades entre los órdenes de gobierno, bien sea en el texto constitucional o en leyes concurrentes. Específicamente, el incremento de facultades concurrentes y la expedición de leyes concurrentes, es decir, que reparten competencias entre los órdenes de gobierno, en sí conforma un fenómeno que no se ha analizado suficientemente, por no decir que ha pasado desapercibido, por la doctrina ni su impacto en la estructura y conformación de nuestro Sistema Federal y, por ende, en las administraciones públicas.

En este capítulo analizamos las diversas acepciones que el calificativo “general” tiene en diversas leyes. Asimismo, en un nivel de comparación de derechos elemental presentamos la significaciones de las facultades concurrentes y de la legislación marco que operan en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania con el objetivo de clarificar y precisar las significaciones que las facultades concurrentes y las leyes genererales (en sentido de leyes marco) tienen en nuestro Sistema Jurídico.

En el capítulo cuarto hacemos visible la tendencia a privilegiar las facultades concurrentes y sus respectivas leyes generales en sentido de leyes marco, incluso leyes generales expedidas sin fundamento en facultad concurrente expresa alguna, lo que lleva a analizar el fenómeno a que están dando lugar tal predilección. A este fenómeno proponemos denominarlo “*federalismo normativo centralmente dirigido*”, y estudiamos sus características y sus consecuencias. Esto nos lleva a revisar el federalismo/centralismo y lo local/descentralización, para determinar si realmente es un dilema, ya que o una cosa o la otra sin que haya término medio, tal y como lo plantean algunos tratadistas, parece ser que no aplica al Sistema Federal mexicano, pues éste perennemente busca el equilibrio entre lo central y lo local, y en ello impactan muchos factores como las cuestiones políticas, económicas, de globalización, etc. Justamente los diseños normativos y los diseños

institucionales, tanto federales como los de las administraciones públicas, tienen en su estructura profunda el cometido de encontrar el justo medio.

En otra perspectiva, esta investigación se ubica en lo que Roberto Gargarella llama la "sala de máquinas" de la Constitución, y vendría a ser, siguiendo la metafora, un análisis de los engranes principales de un Estado Federal: las distribuciones de competencias. Estos engranes deben funcionar lo mejor posible, pues de ellos depende o está condicionada la otra gran parte de una Constitución, la que tiene que ver con los derechos humanos, individuales o sociales.

Señala Gargarella, al referirse a las motivaciones de su investigación sobre el constitucionalismo latinoamericano, que están basadas en dos incomodidades, la primera relacionada con la poca atención a la riquísima tradición constitucional latinoamericana, y la segunda incomodidad, en sus palabras:

> "…que surge frente a la propia manera en que el constitucionalismo regional ha tendido a pensar las reformas constitucionales, particularmente en las últimas décadas. Esta segunda incomodidad, entonces, se produce, fundamentalmente, por la obstinada atención que se ofrece a la cuestión de los derechos, en desmedro de la organización del poder. Ello, como si la democratización política y el robustecimiento social que se quieren promover a través de cambios en las secciones de derechos, fueran compatibles con la concentración de poder y el centralismo autoritario que se preserva en la sección relativa a la organización del poder. En resumen, las nuevas Constituciones de la región pecan por el modo en que mantienen cerrada la "sala de máquinas" de la Constitución. La consecuencia de ello es que el poder concentrado entra fácil y previsiblemente en tensión con las demandas sociales por más derechos, lo cual termina implicando que una parte de la Constitución comienza a trabajar en contra del éxito de la segunda."[4]

Finalmente se da paso a las conclusiones y a las recomendaciones. Por todo lo anterior, el aporte de esta investigación al conocimiento del Sistema Federal y de la Administración Pública tiene varias facetas:

[4] Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Kats Editores, Buenos Aires, Argentina, 2014, p. 7 (Prefacio).

a) Conocer cómo se relaciona el Sistema Federal con las administraciones públicas federal y locales.

b) Conocer cuáles son las implicaciones de otorgar competencias a los órdenes de gobierno en cuanto a las clases de poderes jurídicos que se pueden asignar, y cómo esos órdenes, a su vez, operan el otorgamiento de competencias a los órganos e instituciones de sus administraciones públicas.

c) Contar con los elementos suficientes para replantear la conformación del Sistema Federal y, por ende, las administraciones públicas de sus órdenes de gobierno.

d) Visibilizar un nuevo fenómeno con el que se está conformando el Sistema Federal, y que denominamos federalismo normativo centralmente dirigido.

e) Evidenciar la creación de sistemas, consejos, comités, coordinaciones, de carácter nacional, los cuales se regulan en leyes generales por las que se distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno.

Capítulo I. La invención del federalismo y su construcción

A. Origen histórico, teleología y concepción política del Federalismo

Sobre el Sistema Federal o Estado Federal se ha escrito bastante, es un tema clásico e imprescindible del Derecho Constitucional mexicano, por lo que las referencias que hacemos solamente tienen como objetivo fijar la problemática actual que es atinente a este estudio: a partir de las características esenciales del Sistema Federal, describir, en primer lugar, cómo se ha llevado a cabo el reparto de competencias entre los órdenes de gobierno, y posteriormente correlacionar variables inherentes al federalismo mexicano y así estar en aptitud de explicar la forma que está asumiendo el federalismo mexicano.

El Sistema Federal es inherente a las formas de organización del Estado. El Sistema Federal tiene fecha histórica: nace en Estados Unidos de América con la constitución federal de 1787.

El Sistema Federal parte de una necesidad real, y natural: generar una unión de poderes locales. La unión como un todo no sólo es la suma de los poderes locales sino que es más que cada una de las partes. De no darse la unión, los poderes locales siguen siendo vulnerables dado el momento histórico, específicamente la defensa militar ante los ingleses. Pero, además, la no suma de sus poderes genera severos problemas de operatividad de todos los poderes locales como las cuestiones monetarias, el traslado de mercancías, el funcionamiento del ejército bajo un mando único, etc.

Valga precisar que no se busca crear una unidad sino una unión. Se logra la unión creando un orden integrador y que se habrá de corresponder con lo “federal” como un espacio de todas las partes en el que se proyectan los ámbitos locales mediante el mecanismo de otorgar a ese espacio federal, expresamente, facultades sobre materias que no es conveniente desarrollen los poderes locales, ya que por su naturaleza son materias que, si bien son comunes a todos los poderes locales, su desarrollo más pleno se da en la fuerza

de la unión y se produce uno de sus efectos benéficos: se evita la dispersión que en cada poder local no suma sino obstaculiza la operatividad gubernativa de la "unión".

Desde luego, la defensa militar, históricamente, jugó un papel primordial: no es lo mismo que cada colonia se defienda a que todos juntos se defiendan bajo un mando único[5].

El hecho histórico que marca una de las propiedades relevantes y peculiares del núcleo intensional[6] fuerte del concepto de Estado Federal se precisa al combinar la representación popular y la representación de los estados, así como de otros elementos entre los que destaca la distribución de competencias.

[5] De hecho, los primeros ensayos que conforman la obra conocida como El Federalista, se refieren al problema de seguridad y defensa militar. Véase: Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista, los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la constitución norteamericana*, FCE, México, 1943.

[6] Mario Bunge apunta que todo concepto tiene una intensión o connotación, una referencia o denotación, y una extensión o dominio de aplicabilidad. No obstante estos tres aspectos, generalmente, en los textos didácticos de lógica solamente se hace alusión a la intensión (connotación) y a la extensión (denotación), y es en ésta donde se fusionan "referencia" y "extensión", dando por sentado que toda intensión (connotación) se relaciona con un objeto real que responda a la descripción contenida en la intención o connotación (V. gr., Gutiérrez Sáenz, Raúl, Introducción a la Lógica, Décima séptima edición, Ed. Esfinge, México, 1982, pp. 71-83) Basándonos en lo señalado por Bunge, quizá el término más relevante desde la perspectiva metodológica sea el de intensión o connotación, pues implica determinar el conjunto de propiedades y relaciones subsumidas bajo el concepto, o que el concepto, por así decirlo, sintetiza, es decir, apunta Bunge: "Llamemos notas inequívocas de un concepto a esas peculiares propiedades que son esenciales para nuestro manejo del concepto, aunque acaso son inesenciales al correlato del concepto…. Diremos que el conjunto de las notas inequívocas de un concepto constituye el núcleo intensional de un concepto…. Es claro que el núcleo intensional está incluido en la intensión total. La intensión nuclear de un concepto, constituida por sus notas inequívocas, es sin duda insuficiente para caracterizarlo completamente, pero suministra lo que podríamos llamar una definición de trabajo del concepto". Bunge, Mario, *La investigación científica*, 2ª ed., actualizada, Ariel, Barcelona, España, 1983, pp. 84-86. El término "intensión" no aparece en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española; sin embargo, para la vigésima tercera edición dicho término ya aparece enmendado; así, "intensión", entre sus acepciones, refiere comprensión, y este término, también enmendado, alude a conjunto de notas que permiten definir un concepto, por oposición a extensión. Real Academia Española, *Diccionario*…*Op. Cit*., (www.rae.es) y Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., Edición del Tricentenario, Espasa Libros, Barcelona, España, 2014.

En relación con la representación “del pueblo” y la representación de los estados, vienen bien los señalamientos de Felipe Tena Ramírez sobre la Convención de Filadelfia, la cual, reunida en mayo de 1787, alumbraría el federalismo moderno[7]:

> “Presidida por Washington, era en verdad una asamblea de los hombres más notables de los estados, de los cuales solamente estuvo ausente Rhode Island….
>
> Pronto se esbozaron dentro de la asamblea dos tendencias principales. La de los estados grandes y la de los estados pequeños. Los primeros presentaron el llamado *Plan de Virginia*, por el que se proponía la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los estados. Para el serio problema de la observancia del derecho federal por parte de los Estados, se proponían el juramento de oficio, la no aceptación de las leyes contrarias a las federales y la coacción directa sobre los Estados remisos.
>
> Los estados pequeños exhibieron un contraproyecto, llamado el Plan de New Jersey, donde se adoptaba de la Confederación el sistema de la cámara única, con representación igual para todos los estados. Este *Plan de New Jersey* contenía un artículo que iba a ser la piedra angular del sistema, al instituir la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad.
>
> El Plan de Virginia no era aceptado por los estados pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los estados grandes mayor número de votos. El plan de New Jersey era rechazado a su vez por los estados grandes, ya que, al contar con voto igual cada estado, el mayor número de estados pequeños dispondría de la suerte de los grandes. Un tercer plan, que formuló una comisión integrada por un miembro de cada estado, acertó con una solución feliz que conciliaba los intereses de ambos grupos y que, aceptada por la asamblea, iba con el tiempo a ser elemento característico del sistema federal del sistema federal. El tercer plan, conocido como *Transacción de Connecticut,* recogió del plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del plan de New Jersey el voto igual para los estados dentro de la otra Cámara, el Senado. De éste modo nació un bicamarismo propio del sistema federal, en el que una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas. Como complemento

[7] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Trigésima edición, Porrúa, México, 1996, pp. 106-107.

> del sistema en la revisión de la Constitución tendrían que intervenir, además del Congreso, las legislaturas de los estados o convenciones de los mismos."

El otro aspecto de suma importancia (entre otros también relevantes, V. gr., el sistema presidencial), estaba en la cuestión de determinar o de establecer en un texto "constitucional", de la mejor forma posible, es decir, con la mayor claridad y precisión, cuáles competencias otorgar a la nación, o sea a la federación, y, por exclusión o de manera residual, cuáles conservarían los estados. La exigencia de redacción clara y precisa es algo muy difícil de lograr, ya que los textos normativos se conforman de lenguaje natural y éste, de suyo, es polisémico, y de allí que se manejen diversas formulaciones normativas que dan píe a variadas interpretaciones de los enunciados jurídicos, unas veces favoreciendo el espacio federal y otras veces beneficiando el espacio local.

Así, en la constitución americana, aprobada por la convención el 17 de septiembre de 1787, y que rige desde marzo de 1789, se señalan cuáles son las competencias "de la federación": primordialmente en el artículo 1, sección 8, se establecen las materias competencia exclusiva de la federación; específicamente se otorgan al congreso general. Mediante la enmienda 10 se afina y completa la técnica de distribución de competencias: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidas por ésta a los Estados, quedarán reservados respectivamente a los Estados o al pueblo."[8].Al respecto, Tena Ramírez, señala[9]:

> "Así fue como la Asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo regional y lo nacional. 'La novedad del sistema –concluye Tena Ramírez- consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos, pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes'".

[8] Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, *La Constitución de los Estados Unidos de América* (con notas explicativas), adaptado con autorización de *The World Book Encyclopedia (1986),* notas explicativas de J. W. Peltason, USA, 1987, p. 29.
[9] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional… Op. Cit.,* p. 107.

La cultura jurídica americana ha funcionado con base en el arreglo original: las materias competencia local son lo común, la excepción son las materias competencia de la federación, pues éstas se otorgan expresamente en el texto constitucional. No obstante estas reglas, en Estados Unidos de América, el desarrollo del federalismo no ha sido sosegado[10]. El lector verá en este estudio el camino que ha estado siguiendo nuestro país.

Por qué asumir, como Estado, la forma federal, y para qué asumir esa forma, son aspectos que se deben referir para comprender mejor el Sistema Federal.

Sobre la primer cuestión se está ante la causa primigenia genérica del federalismo: crear una unidad nacional entre diversos entidades territoriales hasta entonces separadas (aún vistas relacionadas entre sí bajo alguna forma de vínculo como, por ejemplo, pertenecer a una entidad política mayor de la que se plantea independizarse y al hacerlo constituirse como Estado independiente y asumir alguna forma de Estado y de gobierno).

Por lo que hace al segundo punto, debemos ubicarnos en el mundo de los objetivos (funciones), de los fines (teleología) y de los valores (axiología): nos conviene unirnos, pero ¿para qué? Aquí cobra sentido replantear las funciones, los fines y los valores propios que

[10] Véase: Beltrán de Felipe, Miguel y González García, Julio V. (Selección, traducción y estudio introductorio), *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2ª ed., Ed. Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Textos y Documentos, núm. 15, Madrid, España, 2006. En el estudio introductorio, los autores señalan que durante el siglo XIX, se dio una ardua batalla entre federalistas y quienes defendían el ámbito local: "Muy pronto el Tribunal Supremo optó por convertirse en árbitro entre las leyes y la Constitución (*Marbury v. Madison, 1803*…), y entre la Federación y los Estados (*McCulloch v. Maryland, 1819*…). Ambas sentencias se deben al genio creador de John Marshall, *ChiefJustice*, entre 1801 y 1835 (secundado entre otros jueces, por Joseph Story, juez desde 1811 a 1845). En realidad la evolución del Tribunal Supremo durante el primer tercio del siglo XIX (hay quienes dicen que durante casi todo el siglo) no se explica sin la personalidad de Marshall. Quien lo sucedió, el *ChiefJustice* Taney, tenía un perfil completamente opuesto a su antecesor: Marshall era federalista, Taney era jeffersoniano-republicano, y sus caracteres eran igualmente muy distintos. Su divergencia de puntos de vista quedó patente en la orientación de su jurisprudencia, pues Marshall favoreció el aumento de competencias de la federación (sobre todo interpretando ampliamente la cláusula de comercio), mientras que el Tribunal Taney, que transcurrió durante la etapa republicana más proclive al poder estatal, defendió las competencias en el marco del llamado federalismo dual…", pp. 67-68.

representa el federalismo, así como los valores o principios que representa mejor que otras formas de organización estatal.

Optar entre un Estado unitario y un Estado federal, resuelve de manera inmediata, según el momento histórico, las amenazas externas, tal y como ocurrió en los Estados Unidos de América y en México; pero Estados sin tal antecedente que optan por un Sistema Federal como, por ejemplo, el Estado Alemán, plantean que no solamente la unión para fortalecerse militarmente es uno de los fines para crear entre varios estados un estado central. Hay algo más, y ello está en la comunidad de intereses comunes de índole política, cultural, social, económica, lingüística y jurídica que genera aspiraciones comunes.

No está de más, en cuanto a la teleología del federalismo, recordar lo que se estableció en el artículo 49 de la Constitución de 1824:

> "49. Las leyes y decretos del Congreso general tendrán por objeto:
>
> I. Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación de la nación en sus relaciones exteriores.
>
> II. Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación.
>
> III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la (sic) acta constitutiva y esta Constitución.
>
> IV. Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley."[11]

El federalismo actual (a más de 200 años) inmerso en un mundo altamente globalizado, sigue teniendo funciones que cumplir, fines que alcanzar y valores que realizar.

La pregunta sobre si el federalismo tiene funciones y si persigue fines y valores, es una interrogante ociosa, pues si las tiene y si los persigue. La pregunta relevante actual, pertinente y oportuna, es si las funciones que le corresponden se están llevando a cabo, y

[11] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, Vigésima Cuarta edición actualizada, Porrúa, México, 2005, pp. 173-174.

si los fines y valores que se plantea conseguir y realizar nuestro federalismo son los que *debe* conseguir y alcanzar.

Sobre las características de un Estado federal, Karl Loewenstein, señala que las constituciones que establecen –regulan- un Sistema Federal, implican un control del poder político vertical, además de los controles horizontales intraórgano e interórgano:

> "El análisis sistemático de la dinámica del poder político ha tratado hasta ahora los controles horizontales que operan bien dentro de uno y del mismo detentador del poder (controles intraórgano), o bien entre diversos detentadores del poder (controles interórganos). La exposición se enfrentara ahora con otra categoría de controles, designados aquí como controles verticales. Bajo este concepto caen aquellos tipos o modos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre todos los detentadores del poder instituidos –parlamento, gobierno, tribunales y electorado- y la sociedad en su totalidad. Vistos estructuralmente, los controles horizontales operan en el cuadro del aparato estatal mientras que los controles verticales lo hacen al nivel en el que la maquinaria estatal se enfrenta con la sociedad. Para caracterizar de una manera plástica la situación: los controles horizontales se mueven lateralmente al mismo nivel del aparato de dominio, los controles verticales funcionan en una línea ascendente y descendente entre la totalidad de los detentadores del poder instituidos y la comunidad como tal o algunos de sus componentes.
>
> Bajo la rúbrica de los <<controles verticales>>, se agrupan tres campos diferentes de acciones recíprocas:
>
> 1. El federalismo: el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita al poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa.
>
> 2. Los derechos individuales y las garantías fundamentales. Estos son límites establecidos en favor de los destinatarios del poder y no podrán ser sobrepasados por ninguno de los detentadores institucionalizados del poder. Estos derechos constituyen zonas de autodeterminación individual inaccesibles al poder del Estado.
>
> 3. El pluralismo. Los grupos pluralistas –los <<poderes intermediarios>> de Monstequieu y de Tocqueville- se interponen entre la masa de los destinatarios del poder y los detentadores del poder instituidos, influyendo y determinando el ejercicio del poder de estos últimos."[12]

[12]Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución,* Ariel, España, 1976*,* pp. 353-354.

Las características esenciales del federalismo, basándonos en los señalamientos de Karl Loewenstein[13], son:

> i. El espacio federal constituye una soberanía, en sentido muy amplio, separada, y diferente, de la soberanía, también en sentido muy amplio, de los estados miembros;
>
> ii. El espacio federal ejerce dominio (poder político) sobre todas las personas de todo el territorio nacional, sin interferencias de los estados miembros;
>
> iii. Hay una distribución de competencias entre federación y estados miembros; y
>
> iv. Las reglas de funcionamiento del federalismo se fijan en el texto constitucional y, por tanto, se requiere exista una Constitución escrita: "Ningún Estado federal puede funcionar sin una constitución escrita."[14]"

B. Federalismo como sistema de distribución de facultades

Apuntamos que para Loewenstein la tercera característica esencial del federalismo es la distribución de competencias entre el orden federal y los órdenes locales. Al respecto, dicho autor señala:

> "No hay nada más delicado en la técnica constitucional que la asignación de las tareas estatales a los dos campos de competencias constituidos por el Estado central [federal] y los Estados miembros. *En la distribución de competencias yace la clave de la estructura del poder federal*.[15]"

[13] *Ídem.,* p. 355.
[14] *Ib.,* p. 356.
[15] *Ib.,* p. 356. (lo resaltado es nuestro)

El punto neurálgico del federalismo, como forma de organización estatal, es la distribución de competencias y ésta, vista como proceso[16], implica necesariamente operar alguna técnica con base en la cual se realice, respecto de determinadas materias, una distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno que conformen el orden estatal.

En la génesis y desarrollo del federalismo aparecen tres órdenes de gobierno: el federal, el de las entidades federativas y el de los municipios[17]. Vía la organización del Estado bajo un esquema federal se da lugar a un inédito espacio normativo, el de la federación.

El ámbito federal se conforma por un conjunto de facultades sobre determinadas materias que, *prima facie*, habrán de corresponder a las autoridades responsables federales de manera exclusiva para hacer realidad aspectos normativos, ejecutivos y jurisdiccionales inherentes a la materia de que se trate.

La distribución de competencias conlleva un diseño normativo, pero también un diseño institucional: las autoridades responsables de esas materias son autoridades federales que también se crean al constituir el espacio federal. Como se verá más adelante los diseños normativo e institucional son correlativos.

---

[16] La distribución de competencias participa de la ambigüedad proceso/producto o, si se prefiere, actividad/resultado. La distribución de competencias puede ser vista como el proceso mediante el cual se lleva a cabo el reparto de competencias o como el producto de ese proceso. De hecho, lo que vemos en una Constitución es el resultado de procesos de distribución de competencias entre órdenes de gobierno y, dentro de éstos, reparto entre autoridades. Para este trabajo interesa tanto el proceso como el resultado.

[17] En ocasiones muy extraordinarias se podría hablar de un cuarto orden de gobierno como en el caso de las Presidencias de Comunidad del Estado de Tlaxcala. En su Constitución, artículo 90, párrafo 3°, se establece: “El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán el carácter de munícipes y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.”, y en el artículo 94, se dispone: “Artículo 94. [1er párrafo] Las presidencias de comunidad formarán comités de obras y recursos materiales y publicarán en el Periódico Oficial la distribución de los recursos asignados. [2° párrafo] La ley municipal determinará las demás facultades y obligaciones de los ayuntamientos y de las presidencias de comunidad.”. Para una imagen socio-política de los órdenes de gobierno conviene pensar en términos aristotélicos que en su obra La Política, refiere la perspectiva de círculos concéntricos desde la ciudad hasta llegar a la polis o Estado.

El diseño normativo parte de la técnica, relativamente sencilla, de otorgar expresamente ciertas competencias a la federación en el entendido de que lo no otorgado expresamente se tiene como reservado a los estados.

Bajo tal técnica, en el texto normativo constitucional se contienen enunciados jurídicos que van a referir ("expresamente") las competencias del espacio federal mediante el señalamiento de las materias que en exclusiva le corresponden. Las no señaladas al espacio federal continúan siendo competencia de los estados.

Junto a esta técnica, conocida como residual, está el mecanismo de facultades implícitas: dictar leyes para el ejercicio de las facultades expresas y todas las demás facultades que la constitución confiere al gobierno federal[18].
No obstante esta técnica hay zonas de penumbra derivadas de la propia redacción constitucional, ya que estamos ante tres dimensiones:

i) Otorgamiento de competencias expresas en determinadas materias a favor de la federación;

ii) Una autorización amplísima a favor de la federación conocida como facultad implícita; y

iii) Facultades que no son otorgadas expresamente a la federación y, consecuentemente quedan en el ámbito de los estados.

[18] El texto del párrafo 18 de la sección 8, del artículo 1, de la constitución americana, en español, es el siguiente: "Para dictar las leyes necesarias y apropiadas para el Ejercicio de los Poderes antes mencionados y todas las demás Facultades que la presente Constitución confiere al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquier Secretaría o Funcionario del mismo". Texto tomado de: Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, *La Constitución… Op. Cit.,* p. 48. La décima enmienda, como las primeras nueve enmiendas, se propuso el 25 de septiembre de 1789 y se promulgó el 15 de diciembre de 1791. (Peltason, en una nota, señala: "Esta sección [párrafo 18], la célebre cláusula 'necesaria y apropiada', autoriza al congreso para que se ocupe de muchas cuestiones que no se mencionan específicamente en la constitución. En medio de los cambios que se producen a través del tiempo, el congreso ha estado en condiciones de aprobar las leyes necesarias, con muy pocas enmiendas a la constitución. Esta flexibilidad nos ayuda a explicar por qué esta constitución es una de las más antiguas que se conservan en forma escrita.", p. 29)

El punto clave es determinar, en caso de duda, a favor de quién opera determinada competencia. Si se parte de la premisa de que fueron los estados los que crearon la federación, la interpretación se inclina a favor de los estados; en cambio, si desde la federación se crearon los estados, la interpretación es a favor de la federación[19]. No obstante estas aristas, hay argumentos que no dan relevancia a quién creó a quién, y dan primacía a la federación como en el caso del Estado Alemán en el que, por razones de sistema jurídico y de su necesaria jerarquización normativa[20], en caso de duda prevalece la interpretación a favor de la federación.

Este es el parámetro histórico de las constituciones federales, al que México se ajustará en su primera constitución, expedida el 5 de octubre de 1824, bajo el título "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

A partir de considerar que el interés de este apartado gira en torno del Estado Federal en lo relativo al sistema de distribución de competencias, es importante referir el artículo 14 del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824[21]:

> "14. En la Constitución se fijarán otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la federación, y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos."

En caso de duda sobre a cuál ámbito corresponde determinada materia, en México debería tomarse en cuenta el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, con base en la cual es evidente que los estados (de los cuales algunos de ellos eran derivación de diputaciones provinciales) crearon la federación y, por ende, en caso de duda la interpretación debería correr a favor de los estados. No obstante este argumento, el carácter de ciertas materias lleva a privilegiar, de manera definitiva, a la federación.

---

[19] Esta posición encierra una contradicción, ya que el ámbito federal solamente puede derivarse de otro orden u órdenes locales. Lo local siempre preexiste a cualquier otra clase de orden.

[20] Además se debe considerar que el principio de prevalencia de la federación sobre lo local está dado por mandato constitucional, lo que nos lleva del terreno de la argumentación meramente jurídica al terreno de la argumentación política, pues se trata de la positivización de una decisión, la cual tiene a su vez razones jurídicas y meta jurídicas.

[21] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales…Op. Cit.,* p. 156.

Con base en el mandato contenido en el artículo 14 del Acta Constitutiva de la Federación, en la Constitución de 1824, se llevó a cabo el reparto de competencias utilizando primordialmente la técnica residual ya mencionada, es decir, establecer expresamente qué corresponde a la federación y lo no otorgado de esta manera quedaba reservado a los estados.

Más adelante se mostrará que en la Constitución de 1917, el sistema residual no es tan "puro" como a primera vista podría considerarse.

C. Las facultades objeto de distribución son reglas de competencia (parámetro teórico)

Lo primero que hay que precisar es el significado del término facultad. Éste es polisémico y, consecuentemente, genera ambigüedad y no pocas veces vaguedad[22].

Con el objetivo de acotar la significación del término "facultad", pasemos revista a la Teoría General del Derecho[23]. En ésta se clasifican los enunciados jurídicos siguiendo varios criterios. Uno de éstos es considerar si la norma es deóntica o no es deóntica, es decir, si implica o no un operador deóntico. Los enunciados jurídicos deónticos son, en una visión general, los principios en sentido estricto, las directrices o normas programáticas, las reglas de acción y las reglas de fin. Dentro de los enunciados jurídicos no deónticos están las reglas de competencia o reglas que confieren poder.

---

[22] La ambigüedad y la vaguedad, en general, son efectos semánticos, es decir, de significación debidos a la polisemia del lenguaje natural. Hay varias clases de ambigüedad y de vaguedad. Así, encontramos ambigüedad léxica, ambigüedad sintáctica o de sintaxis y ambigüedad semántica; por su lado la vaguedad puede ser extensional o intensional, o ambas, lo cual tiene que ver con la construcción de conceptos. La ambigüedad se puede minimizar mediante la adición de más signos para acotar la significación, pero para la vaguedad no basta adicionar signos pues el elemento subjetivo juega un papel determinante; a veces no sabemos cuáles objetos están denotados por el término o si determinados objetos responden a la intensión de un concepto-termino como ocurre, por ejemplo, con conceptos-términos como justo, bueno, alto, pequeño. Véase: Beristaín, Helena, *Diccionario de Poética y Retórica*, Porrúa, México, 1998.

[23] En esta parte seguimos a Juan Ruíz Manero y Manuel Atienza. Véase de estos tratadistas: *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 2ª ed., actualizada, Ariel, Madrid, España, 2004.

A partir de la consideración de que el Sistema Federal es básicamente, desde una perspectiva normativa, el resultado de distribuir competencias respecto de materias entre autoridades federales y locales, incluyendo el espacio municipal, es relevante referir qué es una competencia y qué es una competencia concurrente, y de ambas cuáles son sus características.

Las facultades concurrentes son reglas que confieren poder, conocidas en la Teoría General del Derecho también como reglas de competencia, normas que otorgan competencias, reglas que confieren potestades o reglas que confieren poder. Incluso en diferentes ramas del derecho las denominaciones son diferentes.

Este señalamiento es importante porque en el Derecho Privado y en el Derecho Público, las formas lingüísticas para referir reglas de competencia son variadas. Así, por ejemplo, en Derecho Administrativo se habla de facultades, atribuciones, competencias; en cambio en el Derecho Civil contractual se refiere la capacidad o legitimación para crear normas que rijan a las partes o producir estados de cosas como resultados institucionales. Nos interesan las denominaciones del Derecho Público, especialmente del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. En éstos lo más común es referir facultades o atribuciones y, no pocas veces referir competencias[24].

Lo primero que hay que señalar es que las facultades concurrentes son una forma de denominar una especie de las reglas de competencia, por lo que expondremos sintéticamente cuáles son las características de las reglas de competencia.

[24] No obstante estos tres términos, los cuales consideramos intercambiables en sentido pragmático-lingüístico, los usos lingüísticos son variados y no pocas veces confusos. Así, hay leyes en las que se establecen enunciados como, por ejemplo, los siguientes: “Artículo 6. A los Institutos Nacionales de Salud *les corresponderá*:…”; “ARTÍCULO 7 bis.- El Instituto Nacional de Medicina Genómica tendrá las siguientes *atribuciones*:…”; “ARTÍCULO 7 Ter. El Instituto Nacional de Geriatría tendrá, además de las *funciones* señaladas en el artículo 6 de esta ley, las siguientes:…”; enunciados tomados de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud (los subrayados son nuestros).

Es H. L. A. Hart quien, en su obra El concepto de Derecho[25], muestra la importancia que las reglas que confieren potestades tienen en los sistemas jurídicos. Para este autor, el Derecho es la unión de reglas primarias y de reglas secundarias. Las primeras imponen deberes, implican un operador deóntico: prohíben, obligan o permiten; las segundas son reglas que confieren potestades. En palabras de Hart:

> "Si comparamos la variedad de tipos diferentes de normas jurídicas que aparecen en un sistema moderno, como el derecho inglés, con el modelo simple de órdenes coercitivos construido en el capítulo anterior [Capítulo II], brota una multitud de objeciones. Es patente que no todas las normas ordenan hacer o no hacer algo. ¿No es engañoso clasificar así normas que confieren a los particulares la potestad de otorgar testamentos, celebrar contratos o contraer matrimonio, y normas que confieren potestades a funcionarios, por ejemplo, la de decidir litigios a un juez, la de dictar reglamentos a un ministro, la de aprobar ordenanzas a un consejo departamental? Es patente que no todas las normas jurídicas son legisladas (*enacted)*, ni todas son la expresión del deseo de alguien como lo son las órdenes generales de nuestro modelo. Esto parece inaplicable a la costumbre, que ocupa un lugar genuino, aunque modesto, en la mayor parte de los sistemas jurídicos. Es obvio que las normas jurídicas, aun cuando se trate de leyes, que son normas deliberadamente creadas, no son necesariamente órdenes dadas a *otros*…."[26]

Respecto de la función que cumplen las reglas de competencia, Hart precisa:

> "Las reglas que confieren potestades privadas, para ser entendidas, tienen que ser consideradas desde el punto de vista de quienes ejercen dichas potestades. Aparecen entonces como un elemento adicional introducido por el derecho en la vida social, por encima del elemento de control coercitivo. Esto es así porque la posesión de estas potestades jurídicas hace que el ciudadano particular, que, si no hubiera tales reglas, sería un mero soporte de deberes, se convierta en un legislador privado. Adquiere competencia para determinar el curso del derecho dentro de la esfera de los contratos, testamentos, *trusts*, y otras estructuras de derechos subjetivos y deberes que está habilitado para armar. ¿Por qué las reglas que son usadas de este modo especial, y que confieren esta considerable y característica ventaja, no han de ser reconocidas como distintas de las reglas que imponen deberes, cuya incidencia está en verdad parcialmente determinada por el ejercicio de tales potestades? Las reglas que confieren potestades son concebidas, aludidas y usadas en la vida social en forma diferente de las reglas que imponen deberes, y se las valora por razones diferentes. ¿Qué otras pruebas podrían aportarse para demostrar la diferencia de carácter?
>
> La reducción de las reglas que confieren y definen las potestades legislativas y judiciales a enunciados de condiciones bajo las cuales surgen los deberes

[25]Hart, H.LA., *El concepto de Derecho*, trad. Genaro R. Carrió, Editora Nacional, México, 1963. (Edición inglesa, 1961)
[26] *Idem.,* p. 33 (Inicio del capítulo III, "La diversidad de normas jurídicas").

> constituye, en la esfera pública, un similar factor de oscuridad. Quienes ejercen esas potestades para dictar medidas y órdenes dotadas de autoridad, usan estas reglas en una forma de actividad, guiada por un propósito, que difiere totalmente del cumplimiento de deberes o de la sumisión al control coercitivo. Representar estas reglas como meros aspectos o fragmentos de las reglas que imponen deberes es, aún más que en la esfera privada, oscurecer las características distintivas del derecho y de las actividades posibles dentro de su estructura. Porque la introducción en la sociedad de reglas que habilitan a los legisladores para reformar y crear reglas de deber, y a los jueces para determinar cuándo estas últimas han sido transgredidas, es un avance tan importante para la sociedad como la invención de la rueda. No sólo fue un paso importante, sino que como sostendremos en el capítulo IV, bien puede ser considerado como el paso que conduce del mundo prejurídico al mundo jurídico."[27]

Más adelante Hart, señala:

> "…hemos visto ya en el capítulo III que, para hacer justicia a la complejidad de un sistema jurídico, es necesario distinguir entre dos tipos diferentes, aunque relacionados, de reglas. Según las reglas de uno de los tipos, que bien puede ser considerado el tipo básico o primario, se prescribe que los seres humanos hagan u omitan ciertas acciones, lo quieran o no. Las reglas del otro tipo dependen, en cierto sentido, de las del primero, o son secundarias en relación con ellas. Porque las reglas del segundo tipo establecen que los seres humanos pueden, haciendo o diciendo ciertas cosas, introducir nuevas reglas del tipo primario, extinguir o modificar reglas anteriores, o determinar de diversas maneras el efecto de ellas, o controlar su actuación. Las reglas del primer tipo imponen deberes; las del segundo tipo confieren potestades, públicas o privadas…"[28]

Después de mostrar que los sistemas jurídicos modernos están compuestos por normas que imponen deberes y por normas que confieren potestades, Hart alude a los tres principales defectos de las formas simples de vida comunitaria en relación con el derecho: (i) la falta de certeza al no poder determinar cuáles reglas que el grupo observa forman parte del sistema normativo, ya que al no haber un criterio razonable de identificación las reglas serían simplemente pautas: serían, dice Hart, un conjunto de reglas "sin ninguna marca común identificatoria, excepto, por supuesto, que ellas son las reglas que un grupo particular de seres humanos acepta."[29] (ii) el segundo defecto, señala Hart, "es el carácter estático de las reglas. El único modo de cambio de éstas conocido por tal sociedad será el lento proceso de crecimiento…En tal sociedad no habrá manera de adaptar

[27] *Idem*, pp. 52-53.
[28] *Ib.,* p. 101. La cita corresponde al capítulo V, "El Derecho como unión de reglas primarias y secundarias".
[29] *Ib*., pp. 114-115.

deliberadamente las reglas a las circunstancias cambiantes…"[30] El tercer defecto "es la ineficiencia de la difusa presión social ejercida para hacer cumplir las reglas. Siempre habrá discusiones sobre si una regla admitida ha sido o no violada y, salvo en las sociedades más pequeñas, tales disputas continuarán indefinidamente si no existe un órgano especial con facultades para determinar en forma definitiva y con autoridad, el hecho de la violación…."[31]

A cada uno de los defectos referidos Hart refiere una regla secundaria:

> "La introducción del remedio para cada defecto podría, en sí, ser considerada un paso desde el mundo prejurídico al mundo jurídico; pues cada remedio trae consigo muchos elementos que caracterizan al derecho: ciertamente los tres remedios en conjunto son suficientes para convertir el régimen de reglas primarias en algo que es indiscutiblemente un sistema jurídico. Consideraremos uno a uno estos remedios y mostraremos por qué el derecho puede ser caracterizado en la forma más esclarecedora como una unión de reglas primarias de obligación con esas reglas secundarias. Antes de hacer esto, sin embargo, debemos subrayar los siguientes puntos generales. Si bien los remedios consisten en la introducción de reglas que por cierto son distintas entre sí, como los son las reglas primarias que complementan, ellas tienen importantes características en común y están conectadas de diversas maneras. Se puede decir que ellas se encuentran en un nivel distinto que las reglas primarias porque son *acerca* de éstas; en otros términos, mientras las reglas primarias se ocupan de las acciones que los individuos deben o no hacer, estas reglas secundarias se ocupan de las reglas primarias . Ellas especifican la manera en que las reglas primarias pueden ser verificadas en forma concluyente, introducidas, eliminadas, modificadas, y su violación determinada de manera incontrovertible."[32]

Las reglas que remedian los defectos mencionados son, de acuerdo con Hart, reglas secundarias: la regla de reconocimiento (o reglas de reconocimiento) que propicia certeza; la regla de cambio que permite dinamizar el sistema de reglas mediante cambios normativos; y la regla de adjudicación por la que se decide quienes (y cómo) tienen autoridad para resolver casos en los que se controviertan la interpretación y aplicación de reglas primarias (que imponen deberes)[33].

---

[30] *Ib*., p. 115.
[31] *Ib*., p. 116.
[32] *Ib*., p. 117.
[33] *Ib.,* pp. 113-123

Considerando el tema de este estudio, es importante destacar algunos señalamientos de Hart sobre la regla de cambio:

> "La forma más simple de tal regla [de cambio] es aquella que faculta a un individuo o cuerpo de personas a introducir nuevas reglas primarias para la conducción de la vida del grupo, o de alguna clase de hombres que forman parte de él, y dejar sin efecto las reglas anteriores. Como hemos sostenido ya en el capítulo IV, es en términos de tal regla, y no en términos de las órdenes respaldadas por amenazas, que han de ser entendidas las ideas de creación y derogación de normas jurídicas por vía legislativa. Tales reglas de cambio pueden ser muy simples o muy complejas; las potestades conferidas pueden ser ilimitadas o limitadas de diversas maneras; y las reglas, además de especificar las personas que han de legislar, pueden definir en forma más o menos rígida el procedimiento a ser seguido en la legislación. Obviamente habrá una conexión muy estrecha entre las reglas de cambio y las de reconocimiento: porque donde existen las primeras, las últimas necesariamente incorporarán una referencia a la legislación como característica identificatoria de las reglas, aunque no es menester que mencionen todos los detalles del procedimiento legislativo…."[34]

Ahora bien, las reglas que confieren potestades, en la terminología hartiana, o reglas de competencia, al ser diferentes de las reglas que imponen deberes, se consideran normas no deónticas, es decir, no implican operador deóntico alguno: no prohíben, no obligan, no permiten; y algunos autores las caracterizan como definiciones (Bulygin[35]), otros como disposiciones cualificatorias (Hernández Marín[36]), y hay quienes las clasifican como una especie de las reglas constitutivas (Atienza y Ruíz Manero[37]).

Empecemos por referir, brevemente, qué son las reglas constitutivas, pues las reglas de competencia son una especie de regla constitutiva, por lo que, en esencia, participan del esquema general de éstas.

---

[34] *Ib*., p. 119.
[35] Bulygin, Eugenio, "Sobre las Normas de Competencia" en Análisis Lógico y Derecho, prólogo de G. H. von Wright, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Es., 1991, pp. 485-498.
[36] Hernández Marín, Rafael, Introducción a la teoría de la norma jurídica, 2ª ed., Marcial Pons, España, 2002, pp. 343-370.
[37] Juan Ruíz Manero y Manuel Atienza, Las piezas del Derecho... *Op. Cit.*

John Searle es quien “descubre” las reglas constitutivas[38], tal y como actualmente se les conoce en la teoría social y, especialmente, en la teoría general del Derecho. En su obra sobre la realidad social, su construcción, se encuentra quizá la versión más acabada de las reglas constitutivas:

> “LAS REGLAS CONSTITUTIVAS Y LA DISTINCIÓN ENTRE HECHOS BRUTOS Y HECHOS INSTITUCIONALES
>
> En mis trabajos de filosofía del lenguaje he venido sugiriendo el principio de una respuesta a la cuestión de las relaciones entre aquellos rasgos del mundo que son puros y brutos asuntos físicos y biológicos, de un lado, y aquellos rasgos del mundo que son asuntos culturales y sociales, del otro. Sin implicar que ésos sean los únicos tipos de hechos que existen en el mundo, necesitamos distinguir entre hechos brutos, tales como el hecho de que el Sol esté a 150 millones de kilómetros de la Tierra, y hechos institucionales, como el hecho de que Clinton sea presidente. Los hechos brutos existen con independencia de cualquier institución humana; los hechos institucionales sólo pueden existir dentro de las instituciones humanas. Los hechos brutos necesitan de la institución del lenguaje para que podamos enunciarlos, pero los hechos brutos mismos existen independientemente del lenguaje o de cualquier otra institución. Así, el enunciado de que el Sol está a 150 millones de kilómetros de la Tierra necesita una institución del lenguaje y una institución de medida de las distancias en kilómetros, pero el hecho enunciado, el hecho de que hay una cierta distancia entre la Tierra y el Sol, existe con independencia de cualquier institución. Por otra parte, los hechos institucionales necesitan de instituciones humanas especiales para su misma existencia. El lenguaje es una de esas instituciones; en realidad, es el conjunto entero de esas instituciones.

[38]Searle no es el primero que refiere la locución “regla constitutiva”, pero si el que le da la connotación o intensión que actualmente prevalece en los estudios de Filosofía del Derecho y de la Teoría General del Derecho. Véase sobre los primeros usos de la mencionada locución: Conte, Amadeo G., “Regla constitutiva, Condición, Antinomia”, en *Filosofía Analítica y Filosofía del Derecho en Italia,* Compilación de Adrián Rentería Díaz, Cajica, México, 2005, pp. 67-81. En este artículo, Conte señala que “0.1. El primer escrito donde se habla de reglas constitutivas en conexión con el tema de las antinomias, apareció en 1950. Se trata del ensayo de Norberto Bobbio, *Scienza del diritto del linguaggio*, primeramente presentado en 1949 en el Centro de Estudios Metodológicos de Turín. 0.2. ¿Cuál es la relevancia de aquel ensayo para las actuales investigaciones acerca de las reglas constitutivas? 0.2.1. El ensayo *Scienza del diritto del linguaggio* es extremadamente relevante para la historia del *término* <<regla constitutiva>>. Éste es un año anterior al escrito de Antonino Pagliaro, *Le regole del giuoco,* 1951, donde aparece por primera vez el sintagma <<regola costitutiva>> con una caracterización del concepto de <<regla constitutiva>> que prefigura la caracterización del concepto de <<constitutive rule>>, habría proporcionado después John R. Searle en tres ensayos vivamente debatidos en metaética y en filosofía del lenguaje: *How to Derive <<Ought>>from<<Is>>, 1964; What is a Speech Act?*, 1964 y *Speech Acts,* 1969. 0.2.2. El ensayo de Bobbio es menos relevante para la historia del concepto de <<regla constitutiva>> tal y como se ha venido configurando en relación y/o como reacción a los tres ensayos de John R. Searle.” Asimismo, Conte da cuenta en la nota de píe de página 3, que Searle reconoce que la germinación del concepto de <<regla>> había sido anunciada ya por John Rawls.

> Pero ¿qué son las «instituciones»? Para responder a esa cuestión he introducido otra distinción, la distinción entre lo que llamo «reglas constitutivas» y «reglas regulativas». Algunas reglas regulan actividades previamente existentes. Así, la regla «conduzca por la mano derecha de la calzada» regula la conducción; pero la conducción puede existir antes de la existencia de esa regla. Sin embargo, algunas reglas no sólo regulan, sino que crean la posibilidad misma de ciertas actividades. Las reglas del ajedrez, pongamos por caso, no regulan una actividad previamente existente. No es verdad que antes hubiera montones de gente desplazando pedacitos de madera sobre tableros y que, para prevenir colisiones continuas y embotellamientos de tráfico, tuviéramos que regular esa actividad. Ocurre más bien que las reglas del ajedrez crean la posibilidad misma de jugar al ajedrez. Las reglas son constitutivas del ajedrez en el sentido de que lo que sea jugar al ajedrez queda en parte constituido por la actuación según esas reglas. Si ustedes no siguen al menos una buena parte de esas reglas, ustedes no están jugando al ajedrez. Las reglas vienen en sistemas, y cada una de las reglas por separado, o a veces el sistema de ellas en su conjunto, tienen la forma siguiente, que le es característica:
>
> «X cuenta como Y», o «X cuenta como Y en el contexto C».
>
> Así, tal y cual cuenta como un jaque mate, tal y tal como movimiento del peón, etc. Mi tesis es que los hechos institucionales existen sólo dentro de sistemas de reglas constitutivas. Los sistemas de reglas crean la posibilidad de hechos de este tipo; y ocasiones específicas de hechos institucionales, tales como el hecho de que yo gane al ajedrez o el hecho de que Clinton sea presidente, son creadas como resultado de la aplicación de reglas específicas, reglas para el jaque que mate o para elegir y para tomar juramento a presidentes, por ejemplo. Acaso valga la pena poner de relieve que estoy hablando de reglas, no de convenciones. Es una regla del ajedrez que se gana la partida haciendo jaque mate al rey. Es una convención que la figura del rey sea mayor que la del peón. «Convención» implica arbitrariedad, pero las reglas constitutivas no son arbitrarias en este sentido."[39]

Las reglas constitutivas responden al esquema general de Searle: "X cuenta (o vale) como Y en C", y su característica primordial es la de crear hechos institucionales que sólo existen por virtud de la regla constitutiva. En el mundo de los hechos físicos, o como los llama Searle hechos brutos, no hay homicidios, lo que hay son hechos por los que se quita la vida a alguien, y eso es una descripción natural de un hecho humano, pero el que lo califiquemos como homicidio depende enteramente de una regla constitutiva, y de un *nomen iuris*, lo que implica realizar una descripción institucional de una acción humana[40].

[39]Searle, John, *La construcción de la realidad social*, tr. Antoni Doménech, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1997, pp. 45-46, (cita tomada del capítulo I).

[40] Si bien la teoría de Searle es genéricamente aceptada y los autores introducen matices, hay una polémica importante entre Joseph Raz y John Searle respecto de las reglas constitutivas. Para Raz

En el espacio de la teoría jurídica, seguimos la obra de los tratadistas Juan Ruíz Manero y Manuel Atienza, Las piezas del Derecho (Teoría de los enunciados jurídicos)[41], por considerar que constituye el parámetro teórico que apunta en la dirección correcta. No obstante ello, el tema de las reglas de competencia no ha sido pacífico y ha generado muchos desencuentros, sobre todo si se considera o no que son una forma de regla constitutiva[42].

El estudio que llevan a cabo estos autores presenta una tipología de los enunciados jurídicos con base en varios criterios de clasificación.

Tal tipología la elaboran a partir de clasificar los enunciados jurídicos con base en diversos criterios.

Un primer criterio que consideran es si el enunciado es jurídico o metajurídico; hecha esta división, a los enunciados jurídicos aplican el criterio del carácter práctico y resultan dos clases: los de carácter práctico y los de carácter no práctico (en el que solamente hay definiciones legales); dentro de los enunciados de carácter práctico están los normativos y los valorativos; en los enunciados normativos hay los que expresan normas y los que

---

las reglas son simultáneamente regulativas y constitutivas y, por tanto, la distinción no tiene sentido; para Searle no tienen esa simultaneidad, además de que las reglas constitutivas posibilitan la creación del mundo social-institucional. Me parece que parte de la solución está en lo señalado por Daniel González Lagier en su artículo "Clasificar acciones, sobre la crítica de Raz a las reglas constitutivas de Searle", publicado en *Doxa N° 13 (1999).* Señala González Lagier que las reglas constitutivas tienen mayor fuerza constitutiva que las reglas regulativas, y que la clave está en la interpretación de las conductas. Al respecto, González Lagier, concluye: "Una regla es regulativa cuando la conducta conforme con ella puede ser descrita como (i) una conducta no interpretada, (ii) como una acción natural interpretada o (iii) como una acción institucional. Una regla es constitutiva cuando la conducta conforme con ella **SÓLO** puede ser descrita (i) como una conducta no interpretada o (ii) como una acción institucional.", p. 275 (los apartados y la mayúscula en negritas son nuestros)

[41] Ruíz Manero, Juan y Atienza, Manuel, *Las piezas del Derecho… Op. Cit.,* pp. 44-46.

[42] Sobre la polémica de qué son las reglas de competencia, véanse, entre otros: Calsamiglia, Albert, "Geografía de las normas de competencia", en *Doxa N° 15-16 (1994),* España, pp. 747-767; Peña Freire, Antonio Manuel, "Reglas de competencia y existencia de las normas jurídicas", en *Doxa N° 22 (1999),* España, pp. 380-411; Bulygin, Eugenio, "Sobre las Normas de Competencia" en *Análisis… Op. Cit.*; Hernández Marín, Rafael, *Introducción a la teoría… Op. Cit.*

expresan el uso de poderes normativos (o actos normativos); los enunciados jurídicos que expresan normas se dividen en deónticos (regulativos) y no deónticos (constitutivos); en los enunciados jurídicos de carácter práctico, normativos, que expresan normas y que son deónticos, están los principios (éstos se dividen en principios en sentido estricto y las directrices o normas programática) y las reglas (éstas se dividen en reglas de acción y en reglas de fin); en los enunciados jurídicos de carácter práctico, normativos, que expresan normas y que no son deónticos (constitutivos), están las reglas que confieren poder y las reglas puramente constitutivas[43].

Los enunciados jurídicos que analizan los pasan por tres parámetros de análisis: un enfoque estructural (estructuras lógicas y características), un enfoque funcional o justificativo (razones para la acción, guías de la conducta) y un enfoque social (relación con poderes e intereses) [44]

Centrando nuestro estudio en las reglas de competencia (enunciados jurídicos de carácter práctico, normativos, que expresan normas y que no son deónticos), conforme al enfoque estructural se pueden analizar bajo el esquema lógico condicional, el cual está conformado

[43] Para esta descripción de las clases de enunciados jurídicos, nos basamos en el esquema que aparece en el libro Ruíz Manero, Juan y Atienza Manuel, *Las Piezas del Derecho. Teoría… Op. Cit.*, p. 201 (Cuadro 1. Clasificación de los enunciados).

[44] Ruíz Manero, Juan y Atienza Manuel, *Las Piezas del Derecho. Teoría… Op. Cit.*, p. 43. La pertinencia de abordar esos tres enfoques la justifican los autores en la presentación de la obra: "Los enunciados jurídicos constituyen, nos parece, las unidades más elementales del Derecho, pero esas piezas sólo adquieren plenamente sentido cuando se comprende bien cuál es su contribución a la conformación y al funcionamiento del Derecho. No son simplemente piezas de un rompecabezas, sino de una realidad dinámica y enormemente compleja como es el Derecho de las sociedades contemporáneas. Una comprensión completa de los enunciados jurídicos sólo es posible, por ello, en el contexto de una teoría del Derecho plenamente desarrollada; esto es, vendría a ser un resultado final, más bien que un momento de la construcción de esa teoría. Nosotros hemos sido bien conscientes de esa (necesaria) limitación, pero hemos tratado, al mismo tiempo, de no limitarnos a un análisis meramente estructural de los enunciados jurídicos, sino que hemos procurado dar cuenta también de qué tipo de razones para la acción proveen y, así, de qué papel juegan en el razonamiento jurídico. Hemos procurado, en fin, aunque esta tercera perspectiva se encuentre menos desarrollada que las anteriores, realizar algunas acotaciones sobre la conexión entre los diversos tipos de enunciados jurídicos, por una parte, y los intereses y relaciones de poder existentes entre los individuos y entre los grupos sociales, por otra.", pp. 19-20.

por un antecedente y por un consecuente. Los elementos de la forma lógica (canónica) son los siguientes[45]:

Cuadro 1. Esquema sobre la estructura condicional de las reglas de competencia
Fuente: Elaboración propia.

ANTECEDENTE				[Conector lógico]	CONSECUENTE
1	2	3	4	→	5
Si se da el estado de cosas X	y el sujeto Z	realiza Y, sea como acción (o serie de acciones-procedimiento) o como omisión	dando lugar a un contenido C (conforme con la materia)	ENTONCES	se produce el resultado institucional R
Materia		¿Por qué el sujeto realiza la acción u omisión? Ejercicio modalizado deónticamente: prohibido, obligatorio o permitido[46]			

[45]Atienza, Manuel y Manero Ruíz, Juan, *Las piezas…Op. Cit, pp. 82-89.* Al esquema de esta obra, hay que considerar el elemento que marcamos como 4, atinente al contenido, y que los autores explicitan y desarrollan en el artículo "Seis acotaciones preliminares para una teoría de la validez jurídica", publicado en 2003 en la revista *Doxa N° 26 (2003),* pp. 719-735: "Parece, pues, que a nuestro esquema inicial [el de las Piezas del Derecho] debe añadirse al elemento X (estado de cosas, en el que incluimos la materia), al elemento Z (sujeto o sujetos), y al elemento Y (acción o procedimiento), un nuevo elemento C, con el que aludiríamos al contenido (o a los límites de contenido). De manera que el esquema vendría a ser, finalmente, el siguiente: si se da el estado de cosas X y los sujetos Z realizan la serie de acciones (el procedimiento) Y dando lugar a un contenido C, entonces se produce el resultado institucional R…", p. 724. Asimismo, en el elemento 3, relativo a la acción, incluimos la omisión porque hay evidencia de que se pueden ejercer de forma omisiva reglas de competencia; al respecto véase: Alonso Vidal, Horacio José, "¿Se pueden ejercer de forma omisiva las reglas que confieren poderes?, en *Doxa N° 31 (2008)*, pp. 673-688. Este autor analiza las figuras de la tácita reconducción, del silencio administrativo y de la *ficta confessio,* y muestra cómo puede haber ejercicio omisivo de reglas que confieren competencia de ejercicio facultativo (tácita reconducción); y demuestra que respecto de reglas puramente constitutivas hay casos en los que el ordenamiento jurídico "ante determinadas conductas pasivas de un agente de cara al uso de poder de ejercicio obligatorio, establece una norma puramente constitutiva que atribuye un efecto jurídico a esa abstención, sin que exista una regla que confiere poder ejecutada a través de omisión" (p. 683), como el caso del silencio administrativo.

[46] Esta interrogante y su respuesta no aparece en la obra que nos guía, *Las Piezas del Derecho*. Los autores solamente refieren que la relación entre reglas deónticas y reglas de competencia debe ser vista como una unidad funcional: "…bien puede decirse que la norma que confiere el poder y la norma regulativa que modaliza deónticamente su ejercicio pueden verse como una unidad funcional, pero ello no impide que puedan -y deban- diferenciarse a efectos analíticos, del mismo

En el enfoque estructural hay que considerar que se trata de normas anankástico-constitutivas, característica a partir de la cual el destinatario construye reglas técnico-institucionales[47]. Las reglas *anankásticas* son reglas que prescriben "un comportamiento en cuanto condición necesaria para la realización de un posible fin"[48].

---

modo que diferenciamos, por ejemplo, entre la norma regulativa que castiga el asesinato con la pena de reclusión mayor y la definición que establece el tiempo que comprende la pena de reclusión mayor.", p. 84. En todo caso, queda la duda si reglas de competencia pueden operar sin que estén relacionadas con un regla deóntica: me parece que predominantemente la acción que ha de realizar el sujeto (parte del antecedente) tiene que estar modalizada; no veo una regla de competencia en la que la acción que ha de llevarse a cabo no sea obligatoria, esté prohibida o esté permitida, ya que la no modalización nos deja perplejos: habría reglas de competencia en las que la acción del sujeto que ha de realizarse se realiza por arte de magia (¿y por qué el sujeto realiza la acción prevista en el antecedente?, pues porque sí, porque se ha de realizar), y esto es inconsistente.

[47]Atienza, Manuel y Manero Ruíz, Juan, ***Las piezas…Op. Cit***, p. 85. Sobre las reglas anankásticas, G.H. Von Wright señala: "Un tercer tipo de normas, junto a las reglas y a las prescripciones, son las que llamaré directrices o normas técnicas. En términos aproximados guardan relación con los *medios* a emplear para alcanzar un determinado fin. Las 'instrucciones de uso' son ejemplos de normas técnicas. Con ellas se presupone que la persona que sigue las instrucciones aspira a la cosa (fin, resultado), con vistas a cuyo logro se dan dichas instrucciones. Consideraré como la formulación tipo de las normas técnicas las oraciones condicionales, en cuyo antecedente se hace mención de alguna cosa que se desea, y en cuyo consecuente se hace mención de algo que tiene que (hay que, debe) o no tiene que hacerse…A un enunciado que indique que algo es (o no es) una condición necesaria para otro algo le llamaré un *enunciado anankástico*. Un (tipo de) oración cuyo uso corriente es el de hacer un enunciado *anankástico*, le llamare una *oración anankástica*. Una oración que se usa para hacer un enunciado *anankástico* puede decirse también que expresa una *proposición anankástica*.", Von Wright, Georg Henrik, *Norma y acción. Una investigación lógica*, traducción de Pedro García Ferrero, Tecnos, España, 1963, p. 29.Respecto de las reglas *anankástico*, Daniel González Lagier señala: "Muchas referencias a las reglas técnicas que hacen los filósofos del Derecho tienen como punto de partida la obra de von Wright. Von Wright señala que las reglas técnicas relacionan medios con fines, de manera que nos imponen el medio, si queremos alcanzar el fin. En conexión con las reglas técnicas, introduce las nociones de proposición *anankástica* (una proposición, verdadera o falsa, que señala la existencia de una relación de medio a fin entre dos estados de cosas) y necesidad práctica o deber técnico, discute la relación de estas reglas con el lenguaje y se plantea el problema de su verdad o falsedad. Una de sus observaciones más interesantes sobre las reglas técnicas es la posibilidad de que los genuinos deberes deónticos den lugar a deberes técnicos (y cómo ciertas necesidades prácticas son el fundamento de algunos deberes deónticos)….", González Lagier, Daniel, *Acción y Norma en G. H. von Wright*, Centro de Estudios Constitucionales, colección Derecho y Justicia, Núm. 42, Madrid, España, 1995, pp. 534-535.

[48] A decir de Amadeo G. Conte, la "regla anankástica es una regla que prescribe un comportamiento en cuanto condición *necesaria* para la realización de un posible fin", Conte, Amadeo G., "Regla constitutiva…", *Op. Cit.,* p. 76. Las reglas anankástico-constitutivas implican considerar que «X debe ser N para contar como Y» o bien «X debe ser N para tener el valor de Y».

La locución regla anankástico-constitutiva, está basada en una analogía del mundo institucional con el mundo natural. Al respecto, Atienza y Ruíz Manero, señalan:

> "En las *piezas del Derecho* explicamos las normas constitutivas como el análogo, en el mundo institucional, de lo que son las proposiciones anankásticas respecto del mundo natural. En relación con el mundo natural, las proposiciones anankásticas dan cuenta de que la ocurrencia de ciertos hechos es condición necesaria y/o suficiente de la ocurrencia de otros ciertos hechos: por ejemplo, que, en condiciones normales de presión, el que el agua alcance 100° C de temperatura, es condición necesaria y suficiente para que el agua entre en ebullición. Análogamente, las normas constitutivas establecen, respecto del mundo institucional, que la ocurrencia de ciertos hechos, junto con (eventualmente: en el caso de las reglas que confieren poderes) la realización de ciertas acciones, es condición necesaria y/o suficiente de la producción de ciertos resultados institucionales o cambios normativos."[49]

Por lo que hace al enfoque funcional o justificativo, el cual refiere el rol que cumplen las reglas de competencia en el razonamiento práctico-jurídico, es decir, cómo operan como razones para la acción, Atienza y Ruíz Manero señalan que, en cuanto a función directiva las reglas de competencia de ejercicio obligatorio implican una razón auxiliar y una razón hipotética asertórica, es decir, la razón operativa para producir el resultado institucional es una norma de mandato; en cambio, en las reglas de competencia de ejercicio facultativo si bien también hay razón auxiliar, la razón hipotética es problemática ya que la razón operativa para producir el resultado institucional es el deseo o interés del agente.

Por la parte de la función justificativa, en las reglas de competencia de ejercicio obligatorio la acción o curso de acción (procedimiento) es un valor puramente instrumental y el resultado institucional es un valor último, utilitario o simplemente instrumental; en cambio en las reglas de competencia de ejercicio facultativo también la acción o curso de acción (procedimiento) es un valor puramente instrumental, pero el resultado institucional es un valor indiferente para el ordenamiento jurídico.[50]

[49]Atienza, Manuel y Manero Ruíz, Juan, "Seis acotaciones preliminares…", *Op. Cit.,* pp. 724-725.
[50]Atienza, Manuel y Ruíz Manero, Juan, *Las piezas…Op. Cit.* Tomamos las características referidas del cuadro 2, "Análisis comparativo de los diversos tipos de enunciados", p. 205-206.

Desde el enfoque social se analiza cómo se conectan las reglas de competencia con poderes e intereses. El análisis teórico solamente se ocupa del poder[51] en sentido normativo y de los intereses en juego de los sujetos involucrados en la operatividad del enunciado jurídico respectivo[52].

Las reglas de competencia de ejercicio obligatorio "posibilitan indirectamente (a través de la modificación del estatus normativo propio o ajeno)…la persecución de intereses propios o ajenos; y la afectación de los intereses no depende de los deseos (pero sí de la acción) del destinatario de la regla"[53].

Por su lado las reglas de competencia de ejercicio facultativo (permisión) "posibilitan indirectamente (a través de la modificación del estatus normativo propio o ajeno)…la

[51] Respecto del concepto de poder que utilizan Atienza y Ruíz Manero, es importante destacar sus señalamientos: "De acuerdo con Lukes, este concepto subyacente a las diversas concepciones sobre el poder podría definirse así: <<A ejerce poder sobre B cuando A afecta a B en sentido contrario a los intereses de B>>… Ahora bien, este concepto resulta todavía, para nuestros efectos, excesivamente estrecho, y por dos razones: en primer lugar, porque no nos interesa sólo el ejercicio del poder, sino también el tener poder en cuanto tal; en segundo lugar, porque nos interesa una noción de poder que no deje fuera los supuestos en que no se afecta negativamente los intereses de otros. Para evitar estos inconvenientes, nuestra definición de poder será ésta: «A tiene poder sobre B cuando A tiene la capacidad de afectar a los intereses de B.» Esta definición -si se quiere, este concepto de poder- puede interpretarse de diversas maneras: puede dar lugar a diversas concepciones del poder. De todas ellas, la más general -y es la que adoptamos aquí- se caracteriza por entender: 1) que A y E pueden ser tanto individuos como grupos: clases sociales, grupos de presión, etc.; 2) que para «tener capacidad» basta, por un lado, conque E crea que A la tiene aunque de hecho no sea así y, por otro lado, A puede tener capacidad aunque no lo sepa o no sea consciente de ella; 3) que la capacidad de A para afectar a los intereses de E puede ser en sentido negativo (esto es, poder para perjudicar los intereses de E) o en sentido positivo (el poder ejercido en beneficio de otro -p. ej., el poder del padre sobre el hijo cuando se ejerce correctamente- también es poder), y 4) que puede tratarse tanto de intereses subjetivos como de intereses reales u objetivos de E. Por estos últimos entendemos aquellos intereses de los que E no es consciente, pero que es razonable suponer que percibiría como sus intereses, sobre la base de lo que el propio E considera como sus intereses últimos, si dispusiera de la información relevante acerca de las conexiones causales pertinentes. En definitiva, lo que queda es una noción de poder amplísima pero que conecta de manera esencial a esta noción con la de interés: el poder es un tipo de relación en que los sujetos que participan en ella están en una situación de desigualdad en cuanto que unos pueden afectar los intereses de los otros.", Atienza, Manuel y Ruíz Manero, Juan, *Las piezas…Op. Cit.,* pp. 39-40.

[52] *Idem.,* pp. 96-99.

[53] *Ib.,* Tomamos las características referidas del cuadro 2, "Análisis comparativo de los diversos tipos de enunciados", p. 205-206. (El subrayado es nuestro)

persecución de interés propios o ajenos y la afectación de los intereses [si] depende de los deseos o de los intereses del destinatario de la regla.[54]"

D. Las reglas de competencia para producir normas (poder normativo)

De especial interés para este trabajo lo constituye el tema de las normas para la producción de normas. Estas normas son una clase de reglas de competencia.

Para Riccardo Guastini las reglas de competencia, que usualmente se refieren como normas para la producción de normas, son cinco:

1) Normas que confieren poderes normativos a determinado sujeto;
2) Normas procedimentales que regulan las modalidades de ejercicio del poder normativo conferido;
3) Normas que determinan qué materias se pueden regular con el poder conferido;
4) Normas que reservan una determinada materia a cierta fuente productora de derecho, y
5) Normas relativas al contenido de la regulación futura[55].

Varios autores se refieren a estas clases de normas para producir normas como reglas de competencia, o dan por sentado que *todas* ellas son reglas de competencia, lo que da lugar a distorsionar la noción de que las normas para la producción de normas son reglas de competencia, pues no diferencian cuáles son las auténticas regla de competencia para la producción de normas y cuáles son reglas eventuales o contingentes que tienen que ver con el ejercicio de aquéllas. Si aceptamos que las cinco clases de reglas que refiere

[54]*Ib*., Tomamos las características referidas del cuadro 2, "Análisis comparativo de los diversos tipos de enunciados", p. 205-206. (Entre corchetes es nuestro)
[55]Guastini, Riccardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho,* Gedisa, España, 1999, pp. 309-310.

Guastini, son normas para la producción de normas, tendríamos las combinaciones[56] de reglas de competencia para producir normas siguientes:

Cuadro 2. Clases de normas para la producción de normas a partir de considerar 5 variables.

							a	b	c	d	e
							NORMAS QUE CONFIEREN PODERES (en sentido estricto): normas que adscriben a un determinado sujeto un poder normativo	Norma procedimental	Norma que determina materias a regular	Norma que reserva una materia a una cierta fuente	Normas relativas al contenido mismo de la normativa futura
1		**a**	**b**	**c**	**d**	**e**					
2		**a**	**b**	**c**	**d**	**-**					
3		**a**	**b**	**c**	**-**	**-**					
4		**a**	**b**	**-**	**-**	**-**					
5		**a**	**b**	**-**	**d**	**e**					
6		**a**	**b**	**-**	**d**	**-**					
7		**a**	**b**	**-**	**-**	**e**					
8		**a**	**b**	**c**	**-**	**e**					
9		**a**	**-**	**c**	**d**	**e**					
10		**a**	**-**	**c**	**d**	**-**					
11		**a**	**-**	**c**	**-**	**e**					
12		**a**	**-**	**c**	**-**	**-**					
13		**a**	**-**	**-**	**d**	**e**					
14		**a**	**-**	**-**	**d**	**-**					
15		**a**	**-**	**-**	**-**	**e**					
16		**a**	**-**	**-**	**-**	**-**					
17		**-**	**b**	**c**	**d**	**e**					
18		**-**	**b**	**c**	**d**	**-**					
19		**-**	**b**	**c**	**-**	**-**					
20		**-**	**b**	**c**	**-**	**e**					
21		**-**	**b**	**-**	**d**	**e**					
22		**-**	**b**	**-**	**d**	**-**					
23		**-**	**b**	**-**	**-**	**e**					
24		**-**	**b**	**-**	**-**	**-**					
25		**-**	**-**	**c**	**d**	**e**					
26		**-**	**-**	**c**	**d**	**-**					
27		**-**	**-**	**c**	**-**	**e**					
28		**-**	**-**	**c**	**-**	**-**					
29		**-**	**-**	**-**	**d**	**e**					
30		**-**	**-**	**-**	**d**	**-**					
31		**-**	**-**	**-**	**-**	**e**					

Fuente: Elaboración propia

[56] Utilizamos la fórmula matemática de combinatorias con base binaria: $X=2^n-1$, en donde X es la incógnita, 2 la base binaria (existe, no existe), n es el número de variables y menos 1 implica no considerar el conjunto vacío. Si tenemos cinco variables la fórmula es la siguiente: $X=2^5-1$, o sea X = (2x2x2x2x2) -1; X = 32-1; X = 31 combinaciones. En este caso se consideran 5 variables.

Las combinaciones 17 a 31, resultan inconsistentes porque implican que habría enunciados jurídicos que regularían –significarían- (i) procedimientos (de producción de normas), (ii) reserva de una materia a cierta fuente, (iii) materias a regular y (iv) requisitos y condiciones relativas al contenido mismo de la normatividad futura, sin que estuvieran vinculadas a una regla que confiere poder normativo a un sujeto.

Por ejemplificar, imaginemos un artículo constitucional en el que se dispusiera: “Artículo xx.- Se puede normar la materia Y.”, ¿quién puede hacerlo? Como es obvio, la norma clase (1), que adscribe poder normativo a un sujeto es imprescindible, pero un artículo en el que se estableciera: “Artículo X.- El sujeto Z puede normar.”, cabría cuestionar ¿normar o regular qué, cuál materia? De aquí que se necesario replantear la cuestión de las reglas de competencia del tipo normas para la producción de normas.

Hay que distinguir, de inicio, dos planos:

i) Uno inherente a la regla de competencia como norma para producir normas, la cual, como la califica acertadamente Guastini, lo es en sentido estricto, y que consiste en otorgar poder normativo a un sujeto, y

ii) Un segundo plano referido a reglas que van a regular el ejercicio de tal poder y cuya característica es la de ser reglas deónticas. Hasta aquí, seguimos la observación puntual de Guastini: sólo es regla de competencia la que adscribe poder normativo a un sujeto, y las otras clases de reglas, las cuales ubicamos en un segundo plano, solamente hacen referencia al poder conferido, pero la regla que refiere la materia ¿es realmente una regla que se ubica en el segundo plano? Así como mostramos que sería absurdo hubiera una regla que estableciera que se puede normar la materia “*Y*” sin indicar quién lo puede hacer, también sería inconsistente una regla de competencia que adscribiera a un sujeto el poder de normar sin indicar en cuáles materias lo puede hacer.

No obstante la común referencia doctrinal a estas normas como reglas de competencia para la producción de normas, Guastini precisa que:

> "En mi opinión, la expresión 'normas que confieren poderes' no es apropiada para designar las normas de las subclases (2) a (5). Esas normas no confieren poder sino que hacen otra cosa: *hacen referencia* al poder ya conferido por otras normas, imponiéndoles límites. Así pues, presuponen las normas que confieren poderes en sentido estricto"[57]

De acuerdo con la observación puntual de Guastini, solamente las normas de la clase (1), es decir, las que adscriben a un determinado sujeto un poder normativo son reglas de competencia, las demás reglas [(2) a (5)] son reglas que, por decirlo de alguna manera, dependen de las primeras y no son estrictamente necesarias para ejercer una regla de competencia para producir otras normas. Si esto es así, entonces se deben analizar las posibilidades combinatorias entre las auténticas reglas de competencia (especie de regla constitutiva) para producir normas y las demás reglas complementarias de manera contingente para que la regla de competencia se ejercite.

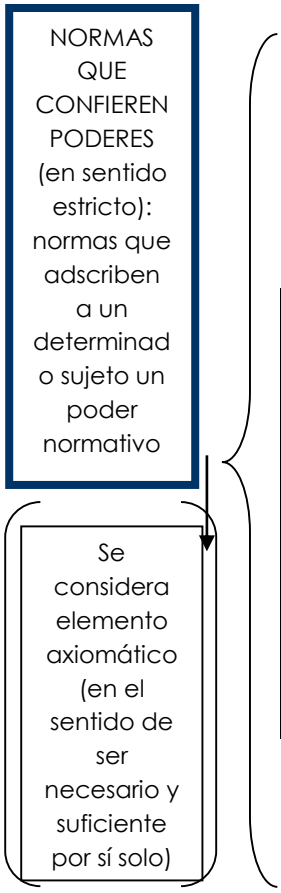
La consecuencia lógica del señalamiento puntual de Guastini, consiste en dejar la regla de competencia de la clase norma para producir normas como norma necesaria y suficiente para producir normas y las demás clases [(2) a (5)], como complementarias, el esquema combinatorio[58]sería el siguiente:

---

[57] *Idem,* p. 310. No consideran este señalamiento, entre otros, M. Carbonell y F, J. Ezquiaga, y, consecuentemente, su tratamiento de las normas para producir normas es indiferenciado otorgando, de manera incorrecta, el carácter de reglas de competencia a todas ellas. Véase: Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México,* 2ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1999, pp. 18-20; Ezquiaga Ganuzas, Frnacisco Javier, *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional,* Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1998, pp. 131-158. Ezquiaga Ganuzas establece una clasificación importante de los tipos de normas sobre la producción jurídica; éstas son de cuatro tipos: i) normas sobre la producción de fuentes del Derecho (dentro de las que se encuentran las que otorgan competencias, las que establecen el procedimiento de elaboración de los documentos normativos y las relativas a la materia objeto de regulación); ii) normas sobre la producción de disposiciones (técnica legislativa); iii) normas sobre la producción de normas (regulación directa y regulación indirecta), y iv) normas sobre la producción jurídica y validez.

[58] Véase nota de píe de página número 56. En este caso, al desarrollar la fórmula solamente se consideran 4 variables, y sin el conjunto vacío las combinaciones son 15.

Cuadro 3. Clases de normas para la producción de normas a partir de considerar 4 variables



						a	b	c	d
						Norma procedimental	**Norma que reserva una materia a una cierta fuente**	**Norma que determina materias a regular**	**Normas relativas al contenido mismo de la normatividad futura**
1		**a**	**b**	**c**	**d**				
2		**a**	**b**	**c**	**-**				
3		**a**	**b**	**-**	**-**				
4		**a**	**b**	**-**	**d**				
5		**a**	**-**	**-**	**-**				
6		**a**	**-**	**c**	**d**				
7		**a**	**-**	**-**	**d**				
8		**a**	**-**	**c**	**-**				
9		**-**	**b**	**c**	**d**				
10		**-**	**b**	**c**	**-**				
11		**-**	**b**	**-**	**-**				
12		**-**	**b**	**-**	**d**				
13		**-**	**-**	**c**	**d**				
14		**-**	**-**	**c**	**-**				
15		**-**	**-**	**-**	**d**				

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, si a las objeciones hechas consideramos el esquema condicional de las reglas de competencia (especie de reglas constitutivas), se observa que en el antecedente está como parte del estado de cosas la materia, en sentido amplio, a regular (los diversos ámbitos de competencia de la norma a producir: material, personal, temporal y espacial), por lo que es condición necesaria, aunque no suficiente, que la materia forme parte de la regla de competencia para producir normas.

No sería consistente una regla de competencia que no indicara cuál es la materia sobre la que habrá de versar el ejercicio de la propia competencia.

Las (i) normas acerca del procedimiento, las (ii) normas que reservan la materia a una cierta fuente y las (iii) normas relativas al contenido mismo de la normatividad futura, vistas como condiciones ¿son partes necesarias del antecedente de las reglas de competencia de la clase de normas para la producción de normas? Me parece que no.

Para explicar por qué es así, veamos el esquema siguiente, en el que el contenido o materia lo incluimos dentro de las propiedades de la regla de competencia[59]:

Cuadro 4. Clases de normas para la producción de normas a partir de considerar 3 variables

NORMAS QUE CONFIEREN PODERES PARA LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA (en sentido estricto): normas que adscriben a un determinado sujeto un poder normativo **sobre determinada materia**

Elementos:

a) Adscripción a un sujeto

b) Tipo de poder que se adscribe (normativo), y que implica en su ejercicio realizar una acción por parte del sujeto al que se ha adscrito el poder

c) Materia (por lo menos mención de la materia de manera genérica de la norma a producir: ámbitos material, personal, temporal, espacial)

					a	b	d
					Norma procedimental	**Norma que reserva una materia a una cierta fuente**	**Normas relativas al contenido mismo de la normatividad futura**
1		**a**	**b**	**c**			
2		**a**	**b**	**-**			
3		**a**	**-**	**c**			
4		**a**	**-**	**-**			
5		**-**	**b**	**c**			
6		**-**	**b**	**-**			
7		**-**	**-**	**c**			
8		**-**	**-**	**-**			

Fuente: Elaboración propia.

[59] Véase nota de píe de página número 56. En este caso, al desarrollar la fórmula, solamente se consideran 3 variables, y en este caso sí tomamos en cuenta el conjunto vacío por lo que las combinaciones son 8.

Me parece que este es el esquema que va en el camino correcto: si las reglas de competencia del tipo normas para la producción de normas en su antecedente de manera necesaria y suficiente tienen que formar parte la referencia a un sujeto, a un tipo de poder (en este caso, normativo), a una materia y que debe realizarse una acción por parte del sujeto al que se le confiere el poder, y si el sujeto realiza la acción (cuyo ejercicio está modalizado deónticamente) entonces se produce el resultado institucional norma (ley), significa que la materia sobre la que se confiere competencia forma parte de la propia regla de competencia para producir normas en esa materia y no en otras.

Respecto de la materia o contenido de la normatividad futura, hay que distinguir dos niveles: uno en el que la referencia a la materia se hace en forma genérica y otro nivel en el que se proporcionan elementos o criterios bajo los cuales se debe orientar la materia a regular.

Valga una precisión sobre la acción en cuanto a si debe estar o no reglada bajo un procedimiento, ya que pudiera señalarse que es necesario que en el antecedente, dentro de la acción, se prevea un procedimiento al que debe ajustarse el sujeto para realizar la acción genérica expedir una ley. No es indispensable que la acción necesariamente se sujete a ciertos procedimientos necesariamente reglados, pues basta con el señalamiento de que la acción genérica expedir normatividad esté prevista[60]. Por ejemplo, a nivel constitucional, la facultad reglamentaria, tal y como está regulada, no refiere ningún procedimiento, solamente se regula que el Presidente provea a la esfera administrativa a su exacta observancia, es decir, expida reglamentos (entre otros instrumentos jurídicos), pero no se indica (en el texto constitucional) conforme a cuál procedimiento. Esta regulación cumple las condiciones de las reglas de competencia por lo que hace al antecedente: estado de cosas consistente en los diversos ámbitos competenciales sobre los que el Presidente debe expedir reglamentos; sujeto, el propio Presidente al que se le ha otorgado poder normativo-reglamentario; acción consistente en expedir reglamento; y

[60] El hecho de que no se prevea procedimiento alguno, es decir, algún curso de acción, no implica que el sujeto al que se le ha adscrito poder, cuando lo ejerce no lleve a cabo un curso de acción mínimo. Así, por ejemplo, expedir un reglamento implica el curso de acción mínimo de expedición.

si el Presidente expide reglamentos entonces se produce el resultado institucional “reglamentos”.

Como se observa, no hacen falta en el antecedente de una regla de competencia, de manera necesaria, que se establezcan procedimientos, ni que se reserve una materia a cierta fuente y tampoco menciones a elementos o criterios que deben observarse al expedir la normatividad futura. Estas cuestiones pueden ser importantes, pero son contingentes.

Probablemente las normas que reservan una materia a cierta fuente y las normas relativas al contenido mismo de la normatividad futura, estén implícitas en el otorgamiento a cierto sujeto y, en caso de reglamentos, el contenido de la normatividad futura no puede –no debe- ir más allá de lo previsto en la ley. En todo caso, ese tipo de reglas no son condición necesaria para las reglas de competencia de la clase normas para la producción de normas.

Si lo anterior es correcto, se puede afirmar que hay reglas de competencia para producir normatividad complejas y reglas de competencia de índole simple, y dentro de estos extremos ciertos grados de complejidad. El grado más complejo es la regla de competencia que está reglada con un procedimiento, con una reserva a una cierta fuente y con el señalamiento de un contenido mínimo o amplio (y también hay grados) de la normatividad futura. Las reglas de competencia sencillas serían las que regulan procedimiento, reserva a una fuente o el contenido de la normatividad futura.

De acuerdo con esto, lo que muestra este último esquema son las posibilidades de normas para la producción de normas, y para ejemplificar cada supuesto veamos algunos ejemplos:

> El caso 1, expresa reglas de competencia complejas en cuanto a su regulación: la propia regla de competencia normativa, se prevé sobre ella un procedimiento al cual debe ajustarse la acción del sujeto empoderado; dada determinada materia la regulación sobre la misma se reserva a una cierta fuente (V. gr.,

solamente se pueden establecer delitos mediante ley) y se establecen parámetros sobre el contenido mismo de la normatividad futura.

El caso 2, refiere reglas de competencia iguales a las anteriores, salvo que no se establecen parámetros sobre el contenido de la normatividad futura.

El caso 3, son reglas de competencia en las que se prevé procedimiento y se indican parámetros sobre el contenido de la normatividad futura, pero no se reserva la materia a una cierta fuente.

El caso 4, alude a reglas de competencia en las que solamente se regula el procedimiento al que debe ajustarse la acción del sujeto empoderado.

El caso 5, indica reglas de competencia en las que la materia la regulación se reserva a una cierta fuente (V. gr., solamente se pueden establecer delitos mediante ley) y se establecen parámetros sobre el contenido mismo de la normatividad futura. No hay regulación de procedimiento alguno.

El caso 6, son reglas de competencia en las que adicionalmente se regula reservar la materia a una cierta fuente.

El caso 7, denota reglas de competencia en las que se disponen parámetros (elementos o criterios) de contenido sobre la normatividad futura.

El caso 8, son reglas de competencia en las que no hay referencia a procedimiento alguno al cual deba ajustarse la acción genérica del sujeto empoderado, no hay disposiciones respecto de que la materia esté reservada a una cierta fuente y tampoco hay regulación alguna sobre parámetros de contenido de la normatividad futura (es el caso, en general, de la facultad reglamentaria, tal y como está regulada en el texto constitucional).

E. Clasificación de facultades

Existen, diversas clases de facultades respecto de las cuales la doctrina no explicita cuáles son los criterios de clasificación. Así, por ejemplo, las llamadas facultades prohibidas están basadas en el criterio de no permitir a algún orden de gobierno ejerza poder normativo, ejecutivo o jurisdiccional en determinada materia (V. gr., artículo 117 constitucional); pero valga precisar que las llamadas facultades prohibidas propiamente no son facultades sino reglas de acción en las que el operador deóntico es la prohibición de una acción);

Hay otras facultades llamadas de atracción que se basan en el criterio de que lo conveniente es que la resolución o conocimiento del asunto lo haga la federación o lo local; los casos regulados constitucionalmente son, hasta ahora, cinco, los cuales genéricamente se califican como facultades de atracción, ya que vistos con detenimiento no todos ellos son auténticamente facultades de atracción, en especial los primeros dos casos:

i) Penal, artículo 73 XXI, constitucional, el cual refiere que las autoridades federales pueden “conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”);

ii) Penal, artículo 73, XXI, constitucional, delitos previstos en las leyes basadas en materias concurrentes previstas en esta Constitución: “las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

iii) Trasparencia y acceso a la información, artículo sexto transitorio del decreto de modificaciones constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 2014: “El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción a que se refiere el presente Decreto, posterior a la entrada en vigor

de las reformas a la ley secundaria que al efecto expida el Honorable Congreso de la Unión.";

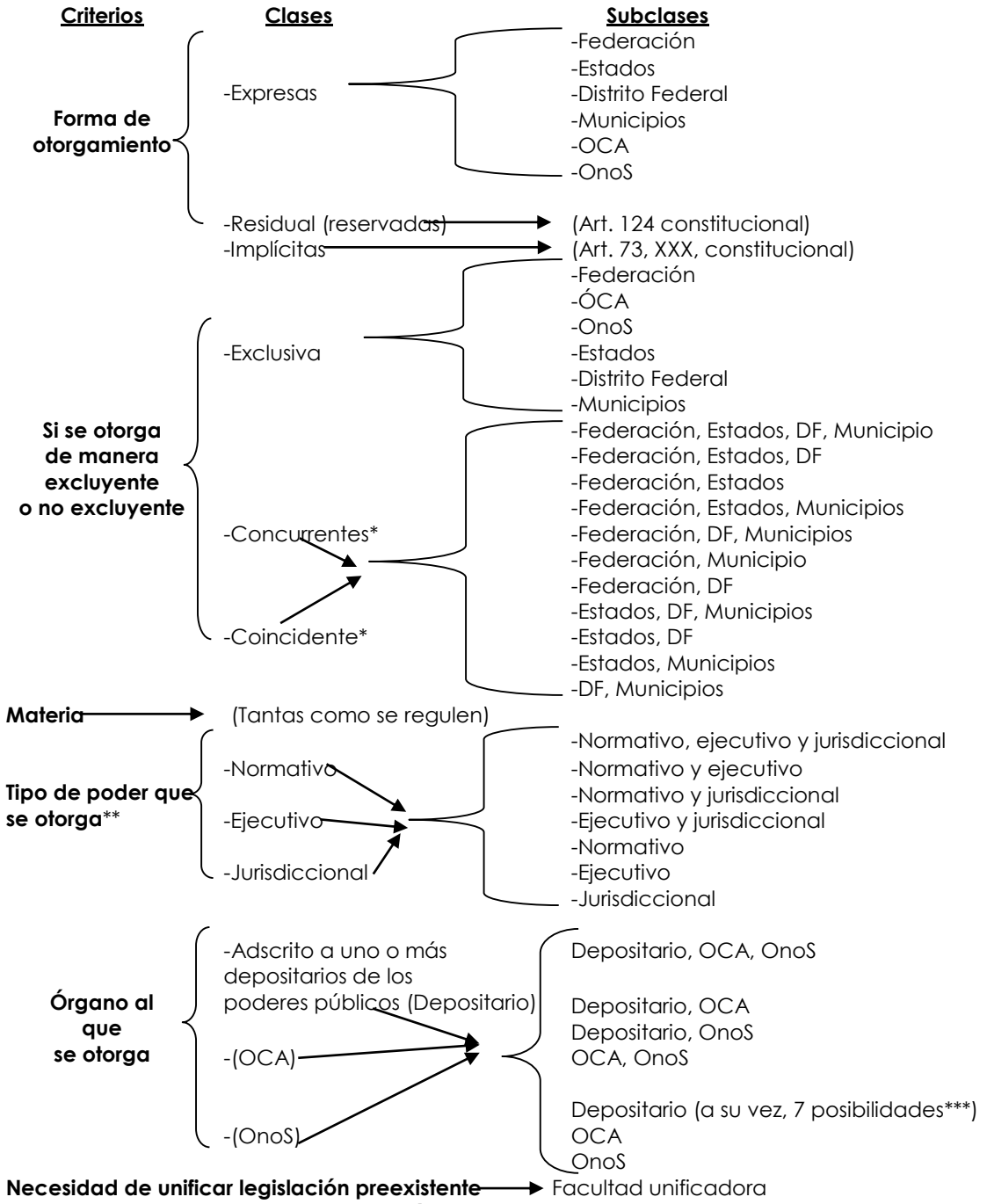
iv) Electoral, artículo 41, V, aparado C, punto 11, inciso c), constitucional: el Instituto Nacional Electoral, podrá: "Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación;

v) Justicia electoral, artículo 99, párrafo 8, constitucional: "La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades." (quizá de esta facultad no se deba hablar de atracción de una autoridad de un orden de gobierno a otra autoridad de otro orden de gobierno y, consecuentemente, no se trate de una facultad de atracción del Sistema Federal).

En fin, nosotros exponemos, y analizamos, los criterios primordiales y relevantes para clasificar facultades que impactan la conformación de un Sistema Federal. La clave está en el criterio taxonómico; así, básicamente, podemos clasificar las facultades de acuerdo con:

i) La forma de otorgamiento;
ii) Si se otorga de manera excluyente o no;
iii) La materia;
iv) El tipo de poder que se otorga;
v) El órgano al que se otorga, y
vi) Necesidad de unificar legislación preexistente.
vii) Necesidad de fijar bases de coordinación

Cuadro 5. Criterios de clasificación de las reglas de competencia y sus clases



Notas: OCA= Órgano Constitucionalmente Autónomo; OnoS= Órgano no sectorizado ni adscrito a alguno de los depositarios de los poderes públicos. * Las facultades concurrentes y las facultades coincidentes solamente las referimos a órdenes de gobierno. **Podrían considerarse otros poderes distintos como, por ejemplo, el poder recomendatorio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. *** 1) Legislativo, ejecutivo, judicial; 2) legislativo, ejecutivo; 3) legislativo, judicial; 4) ejecutivo, judicial; 5) legislativo; 6) ejecutivo; 7) judicial. Fuente: Elaboración propia.

Con base en este esquema y algunos puntos mencionados, podemos inferir, entre otras consecuencias lógicas, que las facultades exclusivas y concurrentes necesariamente deben ser expresas y que las facultades residuales no son expresas pero si exclusivas para el ámbito local[61]. También se confirma nuestro esquema sobre elementos a considerar sobre el establecimiento de facultades y al que habría de agregar la forma de otorgamiento y si la facultad habrá de operar como excluyente o no.

Ahora bien, las clases y subclases pueden ser o no exhaustivas y excluyentes entre sí.

Las de forma de otorgamiento (expresas, residuales e implícitas) son exhaustivas y excluyentes: una facultad o es expresa, o es reservada o es implícita, pero no puede asumir dos o más condiciones simultáneamente.

Bajo el criterio de otorgamiento excluyente o no, también aplica el aspecto de exhaustividad y exclusión: una facultad o es exclusiva o es concurrente o es coincidente.

En cambio, bajo otros criterios, no aplica la exclusión aunque si la exhaustividad, pues las clases permiten combinarlas entre sí: son los casos de facultades por tipo de poder y facultades que se otorgan por tipo de órgano. Así, por ejemplo, las facultades que se otorgan bajo el criterio de tipo de poder que se otorga, si bien son exhaustivas no son excluyentes, pues los tipos de poder se pueden combinar entre sí. De acuerdo con esta consideración y tomando en cuenta que puede haber cuatro tipos de poder, las combinaciones posibles son 15 (aunque en el esquema solamente mostramos las combinaciones de los tres tipos de poder clásicos: normativo, ejecutivo y jurisdiccional).

El esquema permite observar que una facultad en determinada materia puede asumir en su regulación concreta varias clases. Veamos algunos ejemplos:

[61] En el ámbito local, las constituciones de los Estados tratan sus facultades residuales como facultades expresas.

- La facultad en materia de comercio es facultad exclusiva de la federación y respecto de ella se otorgan competencias tanto de tipo de poder como de tipo de órgano.

- La facultad en materia civil es coincidente e implica tipos de poder y diversos órganos a los que se les faculta para realizar acciones inherentes a la materia civil (piénsese en el registro civil). Incluso, se puede ver la materia civil desde la perspectiva de la forma de otorgamiento como residual para los Estados, implícita para la federación y expresa para el Distrito Federal.

- La materia agraria es expresa y exclusiva (a favor de la federación), pero implica competencias de tipos de poder (Procuraduría Agraria tiene a su cargo procedimientos de tipo jurisdiccional como lo es la conciliación y el arbitraje) y competencias de tipos de órganos (Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Agrario y Procuraduría Agraria).

- La facultad en materia de derechos humanos[62], su protección, es expresa y coincidente y, además, en cuanto al tipo de poder se trata de un poder "recomendatorio"; por lo que hace al órgano al que se le otorga se les asigna a órganos constitucionalmente autónomos (OCA's,) es decir, uno de carácter nacional (federal) y los demás de las entidades federativas.

Sobre las facultades coincidentes hay que señalar que son facultades que en forma genérica están otorgadas, respecto de determinada materia, para dos o más ámbitos de gobierno, sin señalarse el contenido. Así, por ejemplo, la materia civil es coincidente, la materia penal sustantiva es coincidente.

[62] Artículo 102, apartado B, constitucional: "B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas…"

En todo caso, el esquema clasificatorio puede ser utilizado para elaborar diseños normativos y diseños institucionales.

F. Definiciones de clases de facultades

Con base en lo analizado, estamos en aptitud de, en una primera aproximación, formular definiciones del concepto de facultad en sentido amplio y en sentido restringido, así como definiciones de los conceptos de las principales facultades calificadas (concurrentes y coincidentes).

> **i) Facultad en sentido amplio**: es una regla constitutiva del tipo regla que confiere poder.
>
> **ii) Facultad en sentido restringido**: es una regla constitutiva del tipo regla que confiere poder normativo, ejecutivo, jurisdiccional u otra clase de poder distinto a los anteriores, respecto de una materia, y que se otorga a uno o varios órdenes de gobierno de forma expresa, residual o implícita, de manera exclusiva, concurrente o coincidente, y en la que participa un órgano o varios de ellos.
>
> **iii) Facultad expresa**: regla constitutiva del tipo regla que confiere poder que se otorga utilizando un enunciado jurídico constitucional por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera indubitable.
>
> **iv) Facultad residual**: regla constitutiva del tipo regla que confiere poder que se otorga utilizando el enunciado jurídico constitucional del artículo 124, y por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera negativa: lo no otorgado a las autoridades federales se entiende es facultad de los Estados.

v) Facultad implícita: regla constitutiva del tipo regla que confiere poder que se infiere de enunciados jurídicos del texto constitucional, utilizando el enunciado jurídico constitucional del artículo 73, fracción XXX, y por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera interpretativa a favor del orden federal.

vi) Facultad exclusiva: es una regla constitutiva del tipo regla que confiere poder que se otorga para su ejercicio únicamente a un orden de gobierno o un órgano constitucional autónomo u órgano no sectorizado ni adscrito a algún depositario de los tres poderes públicos.

vii) Facultad concurrente: es una regla constitutiva del tipo regla que confiere poder normativo, ejecutivo, jurisdiccional u otra clase de poder distinto a los anteriores, respecto de una materia genérica, y que se otorga a dos o más órdenes de gobierno de forma expresa mediante un enunciado constitucional que establece el Poder Reformador y por el que se mandata que el legislador ordinario expida una ley general –en sentido de ley marco- por la que se distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno respectivos respecto de la materia genérica correspondiente de manera que se establezca qué corresponde hacer (reglas de competencia) a cada orden de gobierno.

viii) Facultad coincidente: regla constitutiva del tipo regla que confiere poder normativo, ejecutivo, jurisdiccional u otro poder distinto de los anteriores, respecto de una materia genérica, y que se otorga a dos o más órdenes de gobierno de forma expresa[63] o implícita[64], y por la que

[63] Por ejemplo, la establecida en el último párrafo del artículo 117 constitucional: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

[64] Al parecer la materia civil es coincidente entre los órdenes federal y local, pero es implícita para la federación y vía residual es expresa para los Estados porque sus constituciones prevén la expedición de códigos civiles locales. Para el Distrito Federal es expresa.

coexistirán ámbitos competenciales principalmente diferenciados espacialmente, pero, genéricamente, coincidentes en lo material.

ix) Facultad unificadora: regla constitutiva del tipo regla que confiere poder normativo respecto de una materia genérica que se otorga al Congreso General de forma expresa, y por la que se ordena expedir una legislación única en la materia respectiva.

Esta facultad responde, como se ha indicado, al criterio de necesidad de unificación de legislación preexistente en determinada materia e implica autorizar al Congreso General expedir una legislación única en la materia objeto de la facultad.

Esta facultad la denominamos como facultad unificadora[65] y con base en ella el Poder Reformador mandata que el legislador ordinario establezca una única legislación, por lo que, necesariamente, presupone que preexiste legislación diversa en determinada materia, básicamente de la federación y de las entidades federativas. La finalidad de esta facultad, a través de la configuración legal respectiva, es que se unifique la legislación preexistente. Actualmente son los casos de la materia procesal penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias penales y de ejecución de penas.

x) Facultad para establecer bases de coordinación. Regla constitutiva del tipo regla que confiere poder normativo que se otorga al Congreso General de forma expresa para establecer bases de coordinación entre los órdenes de gobierno respecto de determinada materia. Las bases de

[65] Unificar (Del latín tardío unificare). tr. 1. Hacer de muchas cosas una o un todo, uniéndolas, mezclándolas o reduciéndolas a una misma especie. U. t. c. prnl. 2. Hacer que cosas diferentes o separadas formen una organización, produzcan un determinado efecto, tengan una misma finalidad, etc. U. t. c. prnl. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., Edición del Tricentenario, Espasa Libros, Barcelona, España, 2014, p. 2196.

coordinación pueden mencionarse en el texto constitucional (también puede hacerse una mención enunciativa) u ordenarse se establezcan en la legislación que se expida; en todo caso, la legislación reproduce las bases constitucionales o las refiere en la propia ley que se expida, y esas bases orientan la coordinación entre los órdenes de gobierno.

En ciertas materias el Poder Reformador establece el mandato para que el Congreso General proceda a expedir, en determinada materia, bases para que los órdenes de gobierno se coordinen. La característica peculiar de esta facultad es que está basada en el reconocimiento de que nuestro Estado es federal y, por ende, coexisten órdenes de gobierno y que algunas materias son compartidas por los órdenes de gobierno y que no es conveniente otorgarlas en exclusiva a algún orden de gobierno y que a cada uno de los órdenes de gobierno corresponde atender esas materias. Sobre las materias objeto de bases de coordinación, sea que éstas se establezcan en el texto constitucional o en la legislación ordinaria al configurar legalmente la facultad, tiene un peso específico la ejecución, es decir, se trata de materias en las que el poder ejecutivo, como tipo de poder al que se refieren las reglas de competencia, es determinante: se trata de materias con alto contenido ejecutivo, esto es, de acciones ejecutivas. El caso paradigmático es la materia de seguridad pública en la que el Poder Reformador mandata al Congreso General expida una ley en la que se establezcan las bases de coordinación entre los órdenes de gobierno.

Esta facultad, al ser configurada legalmente, requiere se establezcan las pautas normativas para celebrar convenios de coordinación entre los órdenes de gobierno. En este aspecto, las leyes de bases de coordinación son las que se identifican con el llamado federalismo de cooperación, de colaboración o de coordinación, y también tienen que ver con el llamado federalismo de ejecución, ya que generalmente es el centro el que

propone los convenios entre los órdenes de gobierno, siendo relevante mencionar que es el gobierno federal el que cuenta con los recursos presupuestales para poder sufragar las gastos que la aplicación de la norma o ejecución de acciones implica.

Aquí es importante diferenciar por lo menos y de manera genérica, dos clases de bases:

a) Un primer tipo de bases son las que orientan sobre el contenido de la normatividad futura que será establecida por el legislador ordinario; las bases pueden establecerse en la Constitución o dejar su determinación al legislador ordinario[66]. A esta clase de bases las podemos identificar, en general, como bases sobre la orientación del contenido de la normación futura. Este tipo de enunciados jurídicos –bases- empatan con una de las clases de las normas contingentes para la producción de normas.

b) Un segundo tipo de bases son las que se establecen para que los órdenes de gobierno coordinen sus acciones respecto de cierta materia. Las bases de coordinación pueden establecerse en el texto

[66] Así, por ejemplo, en materia de amparo la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente y el Poder Reformador han establecido en el texto constitucional las bases del juicio de amparo y que orientan al Congreso General sobre el contenido de la Ley de Amparo. Hay otros casos como los de las materias siguientes: i) "la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Responsabilidad del Estado (artículo 113 constitucional); ii) "la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. Consejo de la Judicatura (artículo 94 constitucional); iii) bases para la elección de diputados (artículo 54 constitucional); iv) bases para la Administración Pública paraestatal federal (artículo 90 constitucional: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".), etc.

> constitucional, como en el caso de la materia de seguridad pública, u ordenar que sea el legislador ordinario el que las establezca en la ley respectiva. Así, por ejemplo, en materia de protección civil se ordena expedir una ley ordinaria en la que se establezcan las bases de coordinación entre los órdenes de gobierno. Recordemos que la asignación de una regla de competencia primero se hace a favor de un orden de gobierno y posteriormente a alguna institución.

Para efectos de este trabajo, nos interesan las bases de la segunda clase, es decir, las que se establecen en el texto constitucional para que los sujetos facultados se coordinen en determinada materia, es decir, actúen de acuerdo con las bases de coordinación que se establezcan en el texto constitucional o en la legislación ordinaria.

G. Las facultades concurrentes

La mayoría de los constitucionalistas mexicanos siguen los señalamientos de Felipe Tena Ramírez[67] respecto de las facultades concurrentes.

---

[67] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 22ª ed., Porrúa, México, 1996, pp. 119-127. Refieren los señalamientos de Tena Ramírez, entre otros, González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, México, 2003, pp. 111-112; Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional…Op. Cit.,* pp. 73-75; Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Vol. 2, Oxford, Biblioteca de Derecho constitucional México, 1999, pp. 585-586, aclarando que el maestro Elisur Arteaga analiza las facultades concurrentes en la concepción americana, y argentina: "…las facultades concedidas a los poderes del centro necesariamente las tienen prohibidas las autoridades de los estados; esta regla es válida en términos generales, salvo el caso de las facultades conocidas como *concurrentes*; el principio que regula su ejercicio es: una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercida válidamente por los poderes de los estados, mientras aquéllos no la ejerzan.", p. 585; Hay otros autores que se separan de los señalamientos de Tena Ramírez, como el caso de Jorge Carpizo, el cual señala que: "…la regla para la distribución de competencias en el estado federal mexicano sigue el principio norteamericano, sólo que nosotros la hemos hecho rígida por medio de la palabra "expresamente" [en el artículo 124 constitucional]. Algunas características de esta división de competencias son: a) existen las facultades implícitas, pero no han tenido mayor desarrollo; la federación ha adquirido nuevas facultades a través de reformas constitucionales; b) dentro del texto constitucional se encuentran facultades que pueden examinarse tal y como lo realizao Bryce, facultades atribuidas a la federación, atribuidas a las entidades federativas, prohibidas a la federación, prohibidas a las entidades federativas; c) existen facultades coincidentes que son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar; ejemplos de ellas son la educación y el establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores

En síntesis, este autor plantea que las facultades concurrentes son distintas a las implícitas, pero como éstas las concurrentes son una excepción al significado de lo establecido en el Artículo 124 constitucional.

Señala que en el derecho norteamericano y en Argentina las facultades concurrentes son las que pueden ejercer los Estados en tanto no lo haga la federación, pues se considera que ésta es la titular de la facultad. Después de criticar el término "concurrentes" (porque "son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto", y una vez ejercida por la federación se excluye a los Estados[68]), propone que deberían llamarse coincidentes porque "se ejercen simultáneamente por la federación y los Estados"[69]

Los puntos nodales de las facultades concurrentes, en no mejores palabras de Tena Ramírez, son:

---

infractores; d) existen facultades coexistentes que son aquellas en que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; ejemplos de ellas son: la salubridad general y las vías generales de comunicación competen al congreso federal, pero la salubridad local y las vías locales de comunicación competen a las entidades federativas; e) existen facultades de auxilio que son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional; ejemplo de ellas es que en material de culto religioso y disciplina externa, las autoridades obran como auxiliares de la federación; f) no existen las facultades concurrentes, y g) la jurisprudencia de la suprema corte de justicia modifica los términos de la división de competencia establecida en el artículo 124, siendo…el caso más notorio el que se refiere a la material impositiva.", Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 2a ed., UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 48, México, 1983, p. 449. Como lo hemos apuntando, las facultades concurrentes sí existen, pero Carpizo las llama coexistentes; además, las materias que clasifica como coincidentes y las que llama coexistentes, son realmente concurrentes en el sentido en el que nosotros lo señalamos, sin perjuicio de precisar que lo que se comparte es la materia no la facultad. Respecto de las facultades prohibidas a la federación y a las entidades federativas, como ya lo dejamos entrever, hay que revisar si realmente se trata de reglas de competencia o sencillamente estamos frente a reglas deónticas prohibitivas, es decir, reglas deónticas que no permiten realizar una acción, ya que el Poder Reformador lo que establece es un enunciado que prohíbe a un sujeto realizar determinada acción. Sobre las reglas que estableció la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente y establece el Poder Reformador respecto de ordenar, prohibir o permitir ordenar, prohibir o permitir, véase el punto 2 del apartado A del Capítulo II de este trabajo. Por tanto, no hay que confundir una prohibición (regla deóntica) con una regla por la que se ordena prohibir, se prohíbe prohibir o se permite prohibir, V. gr., artículo 117, fracción V, constitucional, el cual deónticamente se lee: Los Estados tienen prohibido prohibir la entrada a su territorio, ni la salida de él, de mercancías nacionales o extranjeras.

[68]Tena Ramírez, Felipe*, Derecho Constitucional…Op. Cit.,* p. 121.

[69]*Ib.*

> "Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados…son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en sentido norteamericano). La existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión. Por eso en México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra, pero llegado el caso de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis norteamericana y argentina como una excepción al artículo 124…En cuanto a facultades coincidentes, hay en nuestra Constitución algunos raros casos. Por vía de ejemplo puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo, de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo. Por eso es que la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que, a pesar del art. 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados 'puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente."[70]

Tena Ramírez, inmediatamente después de referir las facultades concurrentes y las facultades coincidentes, alude a las facultades aparentemente coincidentes:

> "Hay en nuestro derecho constitucional, aparte de las facultades que como coincidentes terminamos de exponer, otras que sólo en apariencia participan de la misma característica [simultáneamente las ejercen la federación y los Estados]. Ellas son, entre otras, las relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación. Estas facultades son a primera vista coincidentes

[70] *Ib.,* pp. 121-123. En cita de píe de página número 25, Tena Ramírez refiere otro caso de facultades coincidentes y que es el consignado en el párrafo final del artículo 117 por el que se autoriza al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales a expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. La fuente de la ejecutoria que menciona Tena Ramírez, está referida en la cita de píe de página número 26: "*Semanario Judicial de la Federación;* t. XXXVI, pág. 1069. Asimismo, Tena Ramírez en esta nota de píe de página indica que Herrera y Lasso llama 'jurisdicción dual' a la que él denomina 'coincidente', y apunta que para Herrera y Lasso las facultades federales y locales se ejercitan sobre la misma materia, pero tienen siempre ámbito distinto de aplicación concreta.

> por cuanto corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados….Pero aunque no son coincidentes, sí entrañan, por otro concepto, dichas facultades y otras análogas, una excepción al principio de nuestro régimen federal, sustentado por el artículo 124. El referido principio quiere que sea el Poder Constituyente, mediante la Constitución, quien lleve a cabo el reparto de facultades entre la federación y las entidades federativas. Pues bien, cuando se trata de las facultades que ahora estamos examinando [aparentemente coincidentes], la distribución de competencias no la hace el Constituyente ni consta en la Constitución, sino que la hace el Congreso de la Unión por medio de una ley ordinaria…"[71]

Tomando en cuenta la terminología y conceptos que maneja la doctrina de Derecho Constitucional, y que la mayoría de los tratadistas, en este tema de las facultades concurrentes, se reconducen a lo señalado por Tena Ramírez, y considerando la utilización pragmática actual del sintagma "facultad concurrente", es evidente que se han dado cambios connotativos de tal sintagma, por lo que con base en la definición del concepto "facultad concurrente" que hemos elaborado, evidenciaremos su núcleo intensional y repasar cómo está operando actualmente.

En México el concepto de facultades concurrentes refiere una facultad en la que los órdenes de gobierno realizan actividades diferenciadas para desarrollar y operar la materia en la que el Poder Reformador ha establecido que así se atienda determinada materia, lo que significa que la materia genéricamente vista no sea de exclusivo ejercicio de un orden de gobierno.

Asimismo, en México, las facultades concurrentes deben ser expresas, es decir, puestas en el texto constitucional, por tratarse de una excepción al principio que implica lo establecido en el artículo 124 constitucional. Este punto conlleva considerar que al tratarse de una excepción, la interpretación de una facultad concurrente es restringida por lo que no cabe hablar de facultades concurrentes implícitas, es decir, no es correcto derivar

[71] *Ib*., pp. 123-124. Es interesante observar que en materia educativa, Tena Ramírez se refiere a distribución de "sectores". (Lo subrayado es nuestro)

facultades concurrentes de la facultad genérica –llamada facultad implícita- del artículo 73 fracción XXX constitucional[72], ni tampoco fundamentar una ley general, en sentido de ley marco, en otra ley general, en sentido de ley marco, o una combinación entre facultad implícita y ley general, en sentido de ley marco[73].

Por otra parte, el enunciado jurídico inherente a la facultad concurrente puesta en el texto constitucional por el Poder Reformador prescribe que en determinada materia se autoriza (regla de competencia) al Congreso general (poder constituido) expida una ley que, respecto de la materia de que se trate, distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, lo que implica que la materia correspondiente es desagregada en una serie de actividades diferenciadas que deben llevar a cabo (ejercer) los órdenes de gobierno a los que se les otorga la actividad respectiva. Las "actividades" no dejan de ser reglas de competencias o, si se prefiere, estados de cosas que se ubican en el antecedente de una regla de competencia.

En México, conforme se fueron incrementando las leyes expedidas por el Congreso General con base en facultades concurrentes, se les fue calificando (denominando) como leyes generales; en la doctrina se les identifica como leyes marco, incluso, erróneamente, se habla de leyes de bases.

H. Proceso genérico de distribución de facultades y sus elementos

Constituir un sistema federal implica un acto político-jurídico fundacional y, analíticamente, empieza cuando se determinan las materias que habrán de corresponder al nuevo espacio normativo, político e institucional que se denomina federación. Las materias sobre las que

[72] "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: … XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

[73] La Ley General de Víctimas fue expedida a partir de interpretaciones de dispositivos constitucionales y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no obstante no existe dispositivo constitucional expreso que autorice su expedición.

se establecen órganos competentes pueden implicar tres planos de ejercicio: poder normativo, poder ejecutivo o poder jurisdiccional; incluso puede haber materias que impliquen dos o más poderes combinados entre sí[74].

Una vez determinada la materia[75] en forma general, se explicita cuáles poderes implica de manera natural y que se requieren para actuar respecto de la materia de que se trate. Posteriormente, para su realización (o ejercicio), se determina a cuál orden de gobierno corresponderá y dentro de éste precisar a cuál autoridad corresponderá realizar los poderes naturales o si se determina diferenciar si respecto de la misma materia cuál o cuáles poderes quedan a cargo de una autoridad y cuál o cuáles quedan a cargo de una autoridad distinta. De esta manera puede haber materias sobre las que una sola autoridad desarrolle los tres poderes o materias en las que participen dos o más autoridades.

[74]Véase nota de píe de página número 56. Al desarrollar la fórmula solamente se consideran 3 variables.

[75] Es importante acotar, en la medida de lo posible, el significado del término "materia" para efectos de la operatividad de las reglas de competencia que denominamos facultades concurrentes. Atienza y Ruíz Manero señalan: "Parece…conveniente, reservar el término 'materia' para hacer referencia a aquello (a aquella porción del mundo) sobre la que se legisla y 'contenido' para hacer referencia al significado del texto mediante el que se legisla. De otro lado, parece claro que cuál sea la materia sobre la que decidimos que versa una norma es cuestión que depende de cuál sea la ordenación del mundo de la que partamos y que una misma norma puede verse, según la perspectiva desde la que dividamos el mundo, como reguladora de materias diferentes: por ejemplo, de una ley que ordene la adopción de un mecanismo 'de cremallera' entre personas de diferente sexo a la hora de confeccionar candidaturas electorales, podríamos entender, sin que ninguna de las dos posibilidades tenga mejor título que la otra, bien que su materia es el régimen electoral o bien que lo es la promoción de la mujer. Pero, en todo caso, parece claro que una cosa es acerca de qué (de qué porción del mundo, lo que dependerá de la perspectiva adoptada) versa una norma y otra cosa es la manera, el cómo (con qué contenido proposicional), esa norma regula esa porción del mundo.", Atienza, Manuel y Ruíz Manero, Juan, "Seis acotaciones preliminares…", *Op. Cit.,* p. 724. Habría que replantear eso de "contenido proposicional", pues los textos normativos no solamente tienen enunciados proposicionales, es decir, proposiciones (en el sentido lógico y lingüístico), también tienen enunciados exclamativos, interrogativos, prescriptivos y enunciados con funciones performativas.

Cuadro 6. Combinaciones de los poderes que se pueden otorgar respecto de una materia

Combinación		Poder	
1	Materia	✓ Normativo ✓ Ejecutivo ✓ Jurisdiccional	Órgano u órganos competentes (Una autoridad o dos o más autoridades, combinando poderes)
2		✓ Normativo ✓ Ejecutivo	
3		✓ Normativo ✓ Jurisdiccional	
4		✓ Ejecutivo ✓ Jurisdiccional	
5		✓ Ejecutivo	
6		✓ Normativo	
7		✓ Jurisdiccional	

Fuente: Elaboración propia.

Así, por ejemplo, hacer leyes ordinarias –proceso legislativo[76]- implica las actividades de elaboración, producción y justificación del texto normativo (cambio normativo, en sentido amplio), todas ellas reconducibles al poder normativo. Este se ejerce por dos autoridades: el Congreso General y el Presidente de la República. El primero es competente para realizar el procedimiento de producción normativa y dentro de éste, el segundo, es decir, el Presidente de la República puede presentar una iniciativa (acepción como documento) y puede hacer observaciones al decreto del Congreso General.

Otro ejemplo, en el que se juegan los poderes normativo, ejecutivo y jurisdiccional e intervienen varias autoridades es la materia laboral –Derecho del Trabajo-: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ejerce competencia o poder normativo, pues expide normatividad en materia de trabajo y además ejecuta políticas públicas en relación con la submateria de la materia laboral cuando, por ejemplo, lleva a cabo capacitación y adiestramiento; las juntas federal y locales ejercen poder jurisdiccional, pues son las únicas autoridades, en ese nivel, que imparten justicia laboral.

[76] Véase: Gutiérrez Parada, Oscar, *Proceso Legislativo Federal (86 escenarios procedimentales)*, Asesoría de Diseños Normativos, S.C., México, 2011. En este trabajo realizamos un análisis de las variables procedimentales que regula el artículo 72 constitucional y el hallazgo es haber encontrado, por lo menos, 86 variables.

Con base en lo señalado, los elementos que se deben considerar para distribuir competencias, básicamente, son:

a) Materia;

b) Poderes que la materia implica[77](normativo, ejecutivo o jurisdiccional);

c) Orden de gobierno al que se otorga competencia, sea federal , de las entidades federativas o municipal, y

d) Dentro del orden de gobierno respectivo, determinar a cuál autoridad o a cuáles autoridades corresponderá, respecto de la materia, llevar a cabo su aplicación o ejecución considerando las clases de poder: poder normativo, poder ejecutivo o poder jurisdiccional.

   Implícito en este punto está considerar que debe otorgarse la competencia o facultad a una autoridad que al efecto ya esté creada o se vaya a crear, y aquí cobra relevancia el diseño institucional, el cual depende necesariamente de una parte del diseño normativo, precisamente la parte atinente a las reglas de competencia.

Un primer nivel de distribución de competencias sobre determinada materia se ubica en los espacios federal y local, incluyendo en éste el orden municipal. Cada espacio u orden de gobierno está compuesto por diversas autoridades a las que se les asignan competencias relacionadas con las materias objeto de reparto o distribución. De esta manera, las clases básicas de facultades bajo el criterio de órdenes de gobierno son: facultades federales, facultades locales (incluyendo las facultades del Distrito Federal) y facultades municipales.

[77] Este paso conlleva una identificación “natural” de los tipos de poder que la materia requiere para realizarse.

Ahora bien, considerando las posibilidades de otorgar o conferir facultades a los órdenes de gobierno sobre determinada materia no se excluyen entre sí sino que, por el contrario, pueden combinarse, obtenemos los diferentes tipos de facultades en las que el criterio de clasificación son los órdenes de gobierno[78]:

a) Facultades expresamente conferidas a la federación, a las entidades federativas y a los municipios;

b) Facultades expresamente conferidas a la federación y a las entidades federativas;

c) Facultades expresamente conferidas a la federación y a los municipios;

d) Facultades expresamente conferidas a la federación con exclusión de los órdenes estatal y municipal;

e) Facultades expresamente conferidas a las entidades federativas y a los municipios;

f) Facultades expresamente conferidas a las entidades federativas con exclusión de los órdenes federal y municipal, y

g) Facultades expresamente conferidas a los municipios.

[78]Véase nota de píe de página número 56. En este caso, al desarrollar la fórmula solamente considere 3 variables.

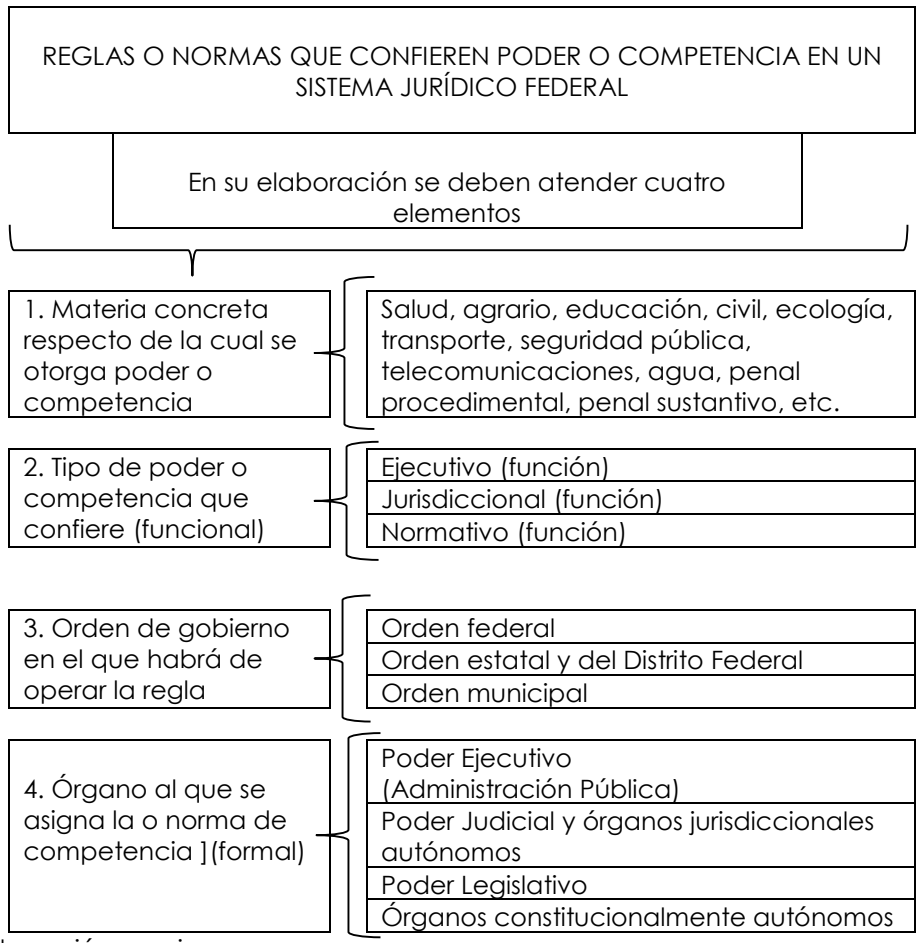
Cuadro 7. Fases del proceso de otorgamiento de facultades

1er paso	2° paso	3er paso	4° paso
Materia respecto de la cual se otorga competencia	Considerar los tipos de **poderes (normativo, ejecutivo o jurisdiccional)** que de manera natural implica la materia	Determinación de los **órdenes de gobierno** que tendrán alguna clase de poder sobre la materia	Según corresponda a cada orden de gobierno, concretar a cuál **órgano u órganos se otorga poder normativo, poder ejecutivo o poder jurisdiccional**
La problemática concreta es determinar el contenido de la materia partir de una significación genérica ¿Cuál es su significación?, ¿qué comprende?	¿Para desarrollar la materia se necesita poder normativo, poder ejecutivo o poder jurisdiccional, en sentido material?	¿Cuáles órdenes de gobierno tendrán competencia sobre la materia?	Considerar los depositarios de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, más los órganos constitucionalmente autónomos
Así se da lugar a la determinación de submaterias (actividades, estados de cosas)	Posibilidades: 1. poder normativo, poder ejecutivo y poder jurisdiccional 2. poder normativo y poder ejecutivo 3. poder normativo y poder jurisdiccional 4. poder ejecutivo y poder jurisdiccional 5. poder normativo 6. poder ejecutivo	Posibilidades: 1. Federación, entidades federativas y municipios 2. Federación y entidades federativas. 3. Federación y municipios. 4. Entidades federativas y municipios 5. Federación 6. Entidades federativas 7. Municipios	Posibilidades: 1. Poder legislativo, poder ejecutivo, poder jurisdiccional y órgano constitucional autónomo 2. Poder legislativo, poder ejecutivo y poder jurisdiccional 3. Poder legislativo y poder ejecutivo 4. Poder legislativo, poder ejecutivo y órgano constitucional autónomo 5. Poder legislativo, poder jurisdiccional y órgano constitucional autónomo 6. Poder legislativo y poder jurisdiccional 7. Poder legislativo y órgano constitucional autónomo 8. Poder legislativo

	7 poder jurisdiccional		9. Poder ejecutivo, poder jurisdiccional y órgano constitucional autónomo 10. Poder ejecutivo y poder jurisdiccional 11. Poder ejecutivo y órgano constitucional autónomo 12. Poder ejecutivo 13. Poder jurisdiccional y órgano constitucional autónomo 14. Poder jurisdiccional 15. Órgano constitucional autónomo

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8. Esquema sobre elementos a considerar en la distribución de competencias



Fuente: Elaboración propia

La técnica genérica para conformar un Estado federal no solamente es atinente a integrar un espacio "de lo federal" que se visibiliza por un conjunto de competencias sobre determinadas materias que serán calificadas como federales sino también instituyendo autoridades federales cuyo ámbito competencial es el de operar las materias federales respectivas.

De esta manera la visión de un Estado Federal se completa no solamente al considerar –necesariamente- la creación de ámbitos competenciales entre órdenes de gobierno, sino también por el diseño de instituciones bien sea mediante la creación de instituciones o rediseñando instituciones existentes (pre-existentes a la creación de la dimensión federal)[79].

La competencia federal consiste, primordialmente, en realizar las materias que le han sido otorgadas en exclusiva mediante reglas de competencia, y, por ende, conlleva diseño institucional de órganos federales.

Los poderes constituidos federales nacen al constituirse la federación; en cambio las autoridades locales ya existen (pre-existen a la dimensión federal), pero ellas otorgan determinadas materias para que las opere la federación, por lo que, como poderes preexistentes a la federación y dada la redefinición de su espacio competencial, también

[79] Referencias al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial implican una denotación *in abstracto* y, por ende, marginan, en perspectiva de diseños institucionales, que tales poderes públicos (en los que se divide el Poder Público), operan a través de depositarios: el depositario del Poder Legislativo es el Congreso General, el cual se divide en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (Art. 50 constitucional); el depositario del Poder Ejecutivo es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80 constitucional); y los depositarios del Poder Judicial son: la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. Como se puede observar, dos depositarios son órganos colegiados (quizá exceptuando los tribunales unitarios de circuito y los juzgados de circuito), y un depositario, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es unipersonal y propiamente no conforma órgano alguno, sin embargo, se apoya en un conjunto de órganos –instituciones- que conforman la Administración Pública Federal ("Artículo 90. [1er párrafo] La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.")

operarán en el nuevo Estado como poderes constituidos dentro del naciente nuevo orden jurídico, el cual se conforma por la creación y recreación de un sistema jurídico respecto de ciertos sujetos que observan o no la regulación jurídica, o de autoridades que aplican o no aplican las normas, dando lugar a infinidad de relaciones jurídicas, y todo ello (sujetos, normas, eficacia o no eficacia, y relaciones jurídicas), permeado por fines y valores[80].

I. Proceso de distribución de facultades a partir de facultades concurrentes

Analíticamente, el proceso de establecimiento de las facultades concurrentes se presenta así:

1° Hay una materia sobre la cual se decide –básicamente de manera política, pero que no excluye criterios éticos- concurran los órdenes de gobierno. Quien decide establecer la regla de competencia es el Poder Reformador, si ya preexiste un texto constitucional en el que no se regularon facultades concurrentes, como en el caso del texto original de la Constitución de 1917.[81]

2° Una vez tomada la decisión, se establece la prescripción, mediante algún tipo de enunciado jurídico, que se identifica como "facultad concurrente", conforme a la cual los

[80] Seguimos el modelo de orden jurídico de Eduardo García Máynez. Para este tratadista el Derecho es un orden jurídico concreto resultado de la operatividad de cinco elementos: a) Los sujetos objeto del orden; b) Las pautas ordenadoras de los sujetos, esto es, el sistema jurídico visto como conjunto de normas básicamente sistematizados en textos normativos que ordenan la conducta humana y la actuación de las autoridades; c) La sujeción de las personas a las pautas ordenadoras y que lleva a conocer y determinar los grados de eficacia (obediencia), de efectividad (logro de fines y valores) y de eficiencia (adecuada relación costo-beneficio) del orden jurídico; d) Las relaciones jurídicas entre (i) las personas y las pautas ordenadoras y entre (ii) las personas al sujetarse o no a las pautas ordenadoras; y e) Los fines, y valores, que persigue el creador del orden. Véase: García Máynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 1981, pp. 23-135. Con base en este modelo es posible diferenciar el orden como resultado de la actuación de los cinco elementos y una de sus partes, el sistema jurídico, éste es objeto de cambios normativos formales mediante la introducción de nuevos textos normativos, modificando existentes/vigentes o eliminando textos totalmente (abrogación) o eliminando sólo parte de ellos (derogación).

[81] El texto original de la Constitución de 1917, como veremos más adelante, no regula facultades concurrentes. De otorgarse una nueva Constitución, es altamente previsible que la Asamblea Constituyente incluya desde el texto constitucional original facultades concurrentes y prevea la posibilidad de que en el futuro se incluyan más facultades concurrentes lo que correspondería al Poder Reformador.

órdenes de gobierno incidirán en el desarrollo normativo, ejecutivo o jurisdiccional de la materia de que se trate. Si preexiste texto constitucional, solamente, es decir, única y exclusivamente, el Poder Reformador puede establecer la facultad concurrente de que se trate.

3° La facultad concurrente es expresa y ella implica necesariamente que el Poder Reformador autoriza al Poder Legislativo expedir un tipo de ley por la que se distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno respecto de la materia concurrente de que se trate. Esta autorización debe ser expresa en el texto constitucional.

4° Con base en la autorización –regla de competencia- el Poder Legislativo está facultado para expedir una ley en la que, entre otros puntos, distribuya competencias. Esta clase de ley se les ha estado titulando con el calificativo de "general", caso en el que se debe tomar el calificativo en su significación de texto normativo de nivel ley por el que se distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno, y que en México llamamos doctrinalmente leyes marco[82].

Una vez establecida –expresamente- la facultad concurrente, el Congreso general está facultado (regla de competencia) para expedir una ley general, en sentido de ley marco, por la que, en la materia sobre la que verse la facultad concurrente, se distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno.

Con base en el marco conceptual expuesto en este capítulo, estamos en condiciones de avanzar en nuestra investigación, considerando que lo oportuno es analizar, en el capítulo siguiente, la distribución de competencias original de la Constitución de 1917, para revisar en qué consistió la labor de la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente, cómo se ha

[82] Por ejemplo, Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª ed., FCE, México, 2000. Este autor señala: "La nueva legislación [ambiental] ha tendido a expresarse fundamentalmente en leyes que se superponen a la legislación preexistente, para establecer principios que tienen que ver con la protección del ambiente en su conjunto y a los cuales quedan subordinados los contenidos en la legislación sectorial. Se trata de las llamadas 'leyes marco', 'leyes orgánicas' o 'leyes generales'", p. 41.

desarrollado la distribución de competencias después de 1917, y estar en aptitud de conocer cuáles son las acciones de cambio normativo constitucional atientes a la conformación de un Sistema Federal, así como referir en qué consisten los diseños normativos e institucionales.

Capítulo II. El diseño normativo y el diseño institucional del federalismo desde 1917 a nuestros días

A. Distribución de competencias en el texto constitucional de 1917

1. Resultado del proceso de distribución de competencias en el texto constitucional de 1917

Del texto original de la Constitución de 1917, no obstante seguir la técnica de otorgamiento expreso de facultades a la federación, contar con la facultad implícita a favor de la federación y operar el principio residual a favor de los órdenes locales, es importante observar que se da un reparto de competencias que no solamente responde a la conocida técnica residual, incluyendo la llamada facultad implícita: lo no otorgado expresamente a la federación se entiende reservado a los estados; sino que también encontramos referencias expresas a facultades otorgadas simultáneamente a favor i) de la federación, de los estados y de los municipios; ii) de la federación y de los estados; y iii) de los municipios.

Del texto original de 1917, los casos relevantes son los siguientes:

a) Artículo 5, párrafo 2:

> "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales."

Artículo 27, párrafo 8, primera parte:

> "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la

ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. [Materia de expropiación]"

b) Artículo 27, párrafo 11:

"Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:…"

b) Artículo 27, párrafo 11, inciso f):

"f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno."

c) Artículo 28, párrafo 4:

"Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata."

d) Artículo 31, fracción IV:

> “Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:… IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

e) Artículo 73, fracción XXVII:

> “Art. 73.- El Congreso tiene facultad:… XXVII.- Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.”

f) Artículo 115, fracción III, párrafo 2:

> “III.- (…) El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.”

g) Artículo 123, párrafo uno:

> “Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el

trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:…"

h) Artículo 123, fracción IX:

"IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado."

i) Artículo 123, fracción XXIX:

"XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular."

j) Artículo 130, párrafos 1, 7, 10 y 11:

"(1) Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación."; "(7) Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos."; "(10) Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre

disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto."; "(11) El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quien es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles."

k) Artículo 132:

"Art. 132.- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas (sic) para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva."

l) Artículo 11º transitorio:

"Art. 11º.- Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes, se pondrán en vigor en toda la República.

Salvo estas referencias, en el artículo 73 constitucional, texto de 1917, se establecen las facultades exclusivas del Congreso General, y en la fracción XXXI, se establece la facultad

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

En general, entonces, en la Constitución de 1917, se siguió el sistema residual.

Ahora bien, en el texto constitucional, original, de 1917, ¿cuáles son las materias sobre las que se puede expedir una ley que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, conocidas en la doctrina como “leyes marco”? La respuesta es contundente: no hay una sola facultad a favor del Congreso General, como poder constituido, para expedir leyes generales o leyes marco, es decir, originalmente no se contemplaron facultades concurrentes.

2. La tarea original de la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente de ordenar, prohibir o permitir ordenar, prohibir o permitir, y su traspaso al Poder Reformador

Al elaborar el texto normativo constitucional de 1917, la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente lo que hizo, entre otras cosas, fue establecer reglas (imperativos) que Bobbio denomina de segunda instancia:

> “… al hablar de las normas que componen un ordenamiento hemos hecho referencia a *normas de conducta* [las que obligan, prohíben o permiten una conducta]. En todo ordenamiento, junto a una norma de conducta, existen otros tipos de normas, que se suelen llamar *normas de estructura o de competencia*. Son aquellas normas que no prescriben la conducta que se debe o no observar, sino que prescriben las condiciones y los procedimientos mediante los cuales se dictan normas de conducta válidas…; una norma que establece que dos personas están autorizadas para regular sus propios intereses en un cierto ámbito mediante una norma vinculante y coactiva es una norma de estructura, en cuanto no determina una conducta, sino que fija las condiciones y los procedimientos para producir normas válidas de conducta…
>
> Lo que interesa resaltar en una teoría general del ordenamiento jurídico… [es que] en el mismo momento en el cual se reconoce que existen actos o hechos de los cuales se hace depender la producción de normas jurídicas (precisamente las fuentes del derecho), se reconoce también que el ordenamiento jurídico, más allá de regular el comportamiento de las personas, *regula también el modo como se debe producir la regla*….

> Se suele decir que el ordenamiento jurídico regula la propia producción normativa. Ya habíamos visto que junto a las normas de comportamiento se encontraban normas de estructura. Estas normas de estructura se pueden considerar también como las normas para la producción jurídica, o sea, las normas que regulan los procedimientos de reglamentación jurídica, es decir, normas que no regulan un comportamiento, sino el modo de regular un comportamiento, o, más exactamente, el comportamiento que regulan tiene que ver con la producción de las reglas…
>
> Tomemos ahora un ordenamiento estatal moderno… Comencemos con la Constitución: en una Constitución como la italiana hay normas que sólo atribuyen directamente derechos y deberes a los ciudadanos, como las relativas a los derechos de libertad, pero hay otras normas que regulan el procedimiento por medio del cual el Parlamento puede ejercer el poder legislativo, y no establecen nada en relación con las personas, limitándose a determinar el modo como pueden ser dictadas las normas relativas a las personas….
>
> … debemos colocar al lado de los imperativos, entendidos como mandatos de hacer y de no hacer [y permisiones], que podemos denominar *imperativos de primera instancia,* los *imperativos de segunda instancia,* entendidos como mandatos para ordenar, etc.… La clasificación de este tipo de normas es más compleja que la de las normas de primera instancia…normas imperativas [obligatorias], prohibitivas y permisivas. Se pueden distinguir nueve tipos de normas de segunda instancia: 1. Normas que *ordenan mandar*... 2. Normas que prohíben mandar… 3. Normas que permiten mandar… 4. Normas que ordenan prohibir… 5. Normas que prohíben prohibir… 6. Normas que permiten prohibir… 7. Normas que ordenan permitir… 8. Normas que prohíben permitir… 9. Normas que permiten permitir…"[83]

Ahora bien, basándonos en los señalamientos de Norberto Bobbio sobre las normas de segunda instancia, es decir, las que ordenan, prohíben o permiten ordenar, prohibir o permitir, podemos hacer una lectura de una buena parte de la Constitución como un conjunto de normas o de reglas por las que se establecen espacios de normatividad para

[83] Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, Debate, Madrid, España, 1991, pp. 162-173. Las reglas de segunda instancia son una especie de reglas de competencia en las que la prescripción implica una forma nominal de los verbos que se corresponden con los operadores deónticos y operadores deónticos. Su estructura canónica es: si se da el estado de cosas ordenar, prohibir o permitir por parte del Poder Reformador y respecto de cierta materia, y el Congreso General realiza la acción normativa de fedeconcurrencia y expide un texto normativo en el que distribuye competencias entonces se produce el resultado institucional ley general en sentido de ley marco vigente en el Sistema Jurídico. Véase el Cuadro 1. Esquema sobre la estructura condicional de las reglas de competencia, p. 56 de este trabajo.

que autoridades, principalmente, y sujetos privados, a su vez, establezcan otras tantas normas o reglas por las que se oriente la conducta humana bien sea obligando, prohibiendo o permitiendo.

Con este trabalenguas se entienden ciertas funciones que desempeña una Asamblea Constituyente respecto de los poderes que serán constituidos.

Esquemáticamente lo podemos representar así:

Cuadro 9. Combinatoria de reglas que ordenan, prohíben o permiten ordenar, prohibir o permitir

Prescripción / Acción	Ordenar	Prohibir	Permitir
Sujeto X ordena	1	2	3
Sujeto X prohíbe	4	5	6
Sujeto X permite	7	8	9

Fuente: Elaboración propia.

Se trata de nueve normas cuyas acciones tienen como referente las modalidades deónticas.

Estas normas derivan de una *pauta* constituyente, y que aplica el Poder Constituyente o Asamblea Constituyente al formular un texto constitucional, cuyo fundamento no es jurídico sino político, es mera legitimidad:

Cuadro 10. Esquema condicional de regla con la que actúa una Asamblea Constituyente

Antecedente		Consecuente
Si una Asamblea Constituyente legitimada está elaborando un texto normativo constitucional	entonces	puede establecer normas o reglas que ordenen, prohíban o permitan ordenar, prohibir o permitir, cuyos destinatarios son los poderes constituidos y otras instituciones estatales

Fuente: Elaboración propia.

Las nueve combinaciones conforman la regulación primaria que se establece por la Asamblea Constituyente en una Constitución.

Si vemos, el Poder Reformador como un poder constituido, éste, a su vez, está legitimado y autorizado jurídicamente (artículo 135 constitucional), para establecer reglas que ordenen, prohíban o permitan ordenar, prohibir o permitir a los poderes constituidos clásicos y a órganos constitucionalmente autónomos, como nueva normatividad constitucional.

El Poder Reformador tiene como función, entre otras, continuar elaborando y reelaborando las prescripciones sobre "ordenar, prohibir o permitir ordenar, prohibir o permitir". Veamos algunos ejemplos:

Cuadro 11. Funciones del Poder Reformador sobre ordenar, prohibir o permitir

Prescripción conforme a texto constitucional vigente	Diálogo entre Poder Constituyente y Poder Constituido
1. Se ordena ordenar, es decir, se ordena mandar o, si se prefiere, se manda ordenar. La Asamblea Constituyente le ordena al Poder Legislativo que ordene, lo cual hace, básicamente, expidiendo leyes que genéricamente ordenan –prescriben-. En el artículo 73 encontramos varios ejemplos.	"Yo Poder Constituyente **ordeno** que tú Poder Constituido **ordenes"**
2. Se ordena prohibir. La Asamblea Constituyente le ordena al Poder Legislativo que prohíba conductas. Es el típico caso del código penal que expide el Congreso General (Poder Legislativo) para el espacio federal, lo cual está establecido en el artículo 73, fracción XXI: "El Congreso tiene facultad: …XXI. Para expedir: …b) La Legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;…"	"Yo Poder Constituyente **ordeno** que tú Poder Constituido **prohíbas**"
3. Se ordena permitir. En la Constitución se establece la prescripción por la que la Asamblea Constituyente o el Poder Reformador ordenan que el legislador, en una ley, regule los casos en que está permitido hacer algo. Un ejemplo claro es el arraigo, artículo 16, párrafo 8°, constitucional: "La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale…"; otro ejemplo, lo encontramos en el artículo 116, fracción II, último párrafo, constitucional: "Las Legislaturas de los Estados regularán	"Yo Poder Constituyente **ordeno** que tú Poder Constituido **permitas"**

los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.”	
4. Se prohíbe ordenar. Un ejemplo lo constituye lo dispuesto en el artículo 117, fracción VII, constitucional: “Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:…VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues[tos (sic, DOF 05-02-1917)] o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia…”	“Yo Poder Constituyente **prohíbo** que tú Poder Constituido **ordenes”**
5. Se prohíbe prohibir. Un ejemplo está en lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, constitucional: “Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:…V. Prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera…”	“Yo Poder Constituyente **prohíbo** que tú Poder Constituido **prohíbas”**
6. Se prohíbe permitir. Me parece que un ejemplo lo encontramos en los dispuesto en el inciso d) del artículo 130 constitucional: d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.”	“Yo Poder Constituyente **prohíbo** que tú Poder Constituido **permitas”**
7. Se permite ordenar. Un ejemplo está en lo establecido en el artículo 27, párrafo 5°, penúltima parte, constitucional: “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; *el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional*.” (Las cursivas son mías).	“Yo Poder Constituyente **permito** que tú Poder Constituido **ordenes”**
8. Se permite prohibir. Un ejemplo aparece en el enunciado jurídico contenido en el artículo 5°, párrafo 1°, constitucional: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.” El legislador puede, es decir, se le permite, si así lo juzga justificado, y mediante ley, <u>prohibir (vedar)</u> bajo ciertos supuestos vedar por determinación judicial el ejercicio del derecho al trabajo.	“Yo Poder Constituyente **permito** que tú Poder Constituido **prohíbas”**
9. Se permite permitir. Sirve para ejemplificar lo establecido en el artículo 27, fracción I, constitucional: “I.- Sólo los mexicanos por	“Yo Poder Constituyente **permito** que tú

nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo….", es decir, la Asamblea Constituyente le permite al Estado (léase, a la federación) permitir que los extranjeros adquieran el dominio de tierra, aguas y sus accesiones (etc.).	Poder Constituido **permitas"**

Fuente: Elaboración propia.

Si esto es así, entonces el Poder Reformador se basa en una regla de competencia cuyos elementos son los siguientes:

Cuadro 12. Esquema condicional de regla jurídica con la que actúa el Poder Reformador

Antecedente		**Consecuente**
Si el Poder Reformador está **facultado** (regla de competencia) para modificar el texto constitucional	entonces	puede establecer normas o reglas que ordenen, prohíban o permitan ordenar, prohibir o permitir, cuyos destinatarios son los poderes constituidos y otras instituciones estatales

Fuente: Elaboración propia.

B. Establecimiento y distribución de competencias después de 1917

En este apartado se presenta un análisis de los 220 decretos de modificaciones (reformas, derogaciones o adiciones) constitucionales, expedidos desde 1917 hasta 2014, mostrando los decretos que han implicado expresa o implícitamente el establecimiento de facultades o la distribución de facultades entre los órdenes de gobierno o la asignación de facultades a instituciones que no están adscritas a alguno de los órdenes de gobierno o dentro de éstos a alguno de los depositarios de los tres poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo o Judicial).

Cuadro 13. Decretos de modificaciones constitucionales por los que se establecen y distribuyen competencias después de 1917

Reformas constitucionales en orden cronológico que refieren establecimiento o distribución de facultades			
No. Consecutivo del conjunto de 220 decretos de modificación constitucional	**Decreto**	**Diario Oficial de la Federación**	**Notas**
001/220	**DECRETO** reformando el artículo 14 transitorio y la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución, relativo a planteles de Instrucción Pública.	08-07-1921	Los centros educativos estaban condicionados al sostenimiento de la iniciativa de los particulares. Implicaba que la federación podía establecer, por ejemplo, una escuela de investigación científica, pero siempre y cuando se pudiera sostener por los particulares, condición que no propició la operación de centros educativos. Con las modificaciones se elimina la condicionante, se amplía el catálogo de centros de educación. En el texto original se señalaba que las facultades de la federación no eran exclusivas de ella, por lo que se entendía que también eran de los Estados y, por tanto, se trata de una facultad coincidente expresa. Con las modificaciones de 1921, se establece, con mayor precisión, que “la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”, por lo que la facultad en materia educativa sigue siendo coincidente expresa: se otorga a los estados la misma facultad que a la federación, lo que implica que no es una facultad exclusiva de la federación ni de los estados.
008/220	**LEY** por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la	06-09-1929	En materia laboral, originalmente es una facultad coincidente entre la federación y los estados. Deja de serlo y se federaliza como facultad exclusiva a cargo de la federación en lo relativo a expedir la ley reglamentaria respectiva. A los estados solamente

	Constitución General de la República.		les compete aplicar las leyes en materia de trabajo, salvo los asuntos relativos a (1) ferrocarriles, (2) empresas de transportes amparadas por concesión federal, (3) minería, (4) hidrocarburos y (5) los trabajos ejecutados en el mar y (6) en las zonas marítimas. Conforme a la modificación, hay que distinguir varios planos respecto de la materia laboral: a) Un primero plano inherente a la expedición de normatividad en materia laboral, la cual corresponde en exclusiva a la federación, es decir, al Congreso General; b) Un segundo plano que se corresponde con la aplicación de la normatividad laboral, y que compete, por regla general, a los Estados; y c) Un tercer plano que opera de manera excepcional, y que se corresponde con la aplicación de la normatividad laboral competencia de la federación en las materias de a ferrocarriles, empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería, hidrocarburos y los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas. Como corolario de estos planos, se puede señalar que a partir de estas modificaciones constitucionales el diseño normativo y el diseño institucional en materia laboral se acomodará a estas dimensiones: la competencia normativa estará a cargo del Congreso General, la competencia jurisdiccional estará a cargo de la federación en los asuntos en los que expresamente se indique (asuntos que se irán incrementando con el tiempo) y la competencia jurisdiccional que no esté expresamente conferida a las autoridades federales será competencia de los estados. La materia de seguridad social se entiende incluida en la materia del trabajo y, por ende, es exclusiva federal.

011/220	**DECRETO** que reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República.	27-04-1933	Facultad exclusiva federal laboral todo lo relativo al trabajo de la industria textil Comentario: en el tercer plano de operatividad de la materia laboral al que se hace alusión en las modificaciones constitucionales del DOF del 06-09-1929 (véase el comentario de las modificaciones del decreto 008), se incluyen los asuntos de la industria textil.
013/220	**DECRETO** que reforma la fracción IX del artículo 123 Constitucional.	04-11-1933	Se establece la competencia a las juntas centrales de conciliación y arbitraje de los estados, de fijar el salario mínimo cuando éste no sea fijado por las comisiones especiales municipales. Es de carácter supletorio (no es de subsidiariedad porque no auxilia) en favor de una autoridad estatal que se ejerce solamente cuando la autoridad municipal no ejerza la competencia que originalmente le corresponde. Estrictamente no se trata de una acción de federalización. Es una especie de facultad local/entidad federativa de carácter supletorio
014/220	**DECRETO** que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10-01-1934	Reforma agraria. En materia agraria es importante señalar que la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se considera vigente junto con la Constitución de 1917, calificándose como ley preconstitucional. Por tanto, el reparto agrario “inicia” con esta ley, y es relevante considerar lo establecido en sus artículos 16°: “A efecto de que la ejecución de esta Ley sea lo más rápida y adecuada, se concede al Ministerio de Agricultura y Colonización, la potestad exclusiva de implantar los principios agrarios consignados en la misma, y de conocer y resolver en todos los asuntos del ramo, sin que esta disposición entrañe un ataque a la soberanía de los Estados, pues únicamente se persigue la realización pronta de los ideales de la Revolución, en cuanto al mejoramiento de los agricultores desheredados de la República; y primero transitorio: “Quedan obligadas todas las autoridades municipales de la República a cumplir y hacer cumplir, sin pérdida de tiempo y sin excusa ni pretexto alguno, las disposiciones de la presente Ley, debiendo poner desde

			luego a los pueblos e individuos en posesión de las tierras y demás bienes que, conforme a la misma Ley, les correspondan, sin perjuicio de que en su oportunidad las Comisiones Agrarias que designe el Ministerio de Agricultura y Colonización hagan las rectificaciones que procedan; en la inteligencia de que las expresadas autoridades que sean omisas o negligentes en el cumplimiento de su deber, serán consideradas como enemigas de la Revolución y castigadas severamente." La Ley Agraria de 1915, fija el parámetro de competencias que en materia agraria prevalecerá hasta el 6 de enero de 1992. En general, la materia agraria se federaliza tanto desde la Ley Agraria de 1915 como en el texto constitucional. No obstante ello, con las modificaciones de este decreto (1934) se establecen las bases competenciales en materia agraria que prevalecerán durante alrededor de 60 años. Las autoridades locales "coadyuvan", en términos generales, con la federación a través de los gobernadores como autoridades agrarias y a través de las comisiones agrarias mixtas en las que intervienen las entidades federativas (sus resoluciones son provisionales). Importante resaltar que con estas modificaciones, el Presidente de la República es la máxima autoridad en materia agraria. A partir de 1934 queda afinado el mecanismo del reparto agrario como un instrumento de índole administrativa (básicamente jurisdicción administrativa con procedimientos, principalmente, de dotación, de restitución y de ampliación de ejidos y comunidades, así como el reconocimiento y titulación de bienes comunales). Por tanto, en general, se trata de una federalización en la que coadyuvan los gobiernos locales.	
016/220	**DECRETO** que reforma los artículos	18-01-1934	Texto original 1917	Modificación

	30, 37, 73, fracción XVI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.		Art. 73, XVI.- …ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República	Art. 73, XVI.-…nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República
			Se agregan las materias de nacionalidad y de condición jurídica de los extranjeros, federalizándose ambas.	
			Se federaliza la energía eléctrica. Faculta al Congreso para legislar sobre energía eléctrica y para fijar el rendimiento de los impuestos que correspondan. En materia laboral se federaliza la materia de obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones. En el rendimiento sobre impuestos de energía eléctrica, materia exclusiva federal, el Congreso General debe hacer participar a los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.	
020/220	**DECRETO** que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del 73 constitucionales.	13-12-1934	Facultad concurrente (primera) Incorpora el carácter socialista de la educación que imparta el Estado. Modifica los principios constitucionales de la función educativa.	
024/220	**DECRETO** que reforma la fracción X del artículo 73 constitucional.	18-01-1935	Se federaliza la materia sobre industria cinematográfica. Otorga al Congreso la facultada para legislar en toda la República sobre industria cinematográfica.	
025/220	**DECRETO** que reforma la fracción VII del artículo 27 constitucional.	06-12-1937	Federalización de la materia “cuestiones por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del	

			Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforma al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias." Nota: federalización en materia agraria respecto de límites de terrenos comunales como materia exclusiva del Ejecutivo Federal, y facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la reclamación (recurso) de la resolución presidencial en caso de inconformidad.
026/220	**DECRETO** que reforma el artículo 49 constitucional.	12-08-1938	Se termina con el expediente de las facultades extraordinarias cuando no se trate de suspensión de derechos humanos (en terminología anterior a las modificaciones constitucionales del 10 de junio de 2011, garantías individuales)
030/220	**DECRETO** que reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14-12-1940	Federalización de la materia laboral de la industria eléctrica
032/220	**DECRETO** que modifica los artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	24-10-1942	Se federaliza la facultad para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (artículo 73, IX, constitucional) Se elimina la facultad federal exclusiva para expedir aranceles sobre el comercio extranjero Se elimina el contenido de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, que refería "aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República." El nuevo contenido de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, federaliza las contribuciones sobre: 1.Comercio exterior 2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27

			3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros 4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación 5. Especiales sobre: a) Energía eléctrica b)Producción y consumo de tabacos labrados c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo d) Cerillos y fósforos e) Aguamiel y productos de su fermentación, y f) Explotación forestal (Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que se determine en la ley secundaria federal.) Se establece la facultad de las legislaturas locales para fijar el porcentaje correspondiente a los Municipio en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (no es desfederalización porque la facultad no la tenía la federación, sencillamente es una nueva facultad expresa y exclusiva de las entidades federativas) Se prohíbe a los Estados gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (o sea, si pueden gravar en la forma en que indique el Congreso de la Unión o con cuotas que no sean mayores a las que indique el Congreso de la Unión; para la federación implica facultad exclusiva de determinar la forma de gravar y de establecer cuotas para el tabaco en rama).
034/220	**DECRETO** que reforma el artículo 73, en su fracción X, y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	18-11-1942	Se federaliza la materia de hidrocarburos Se federalizan en materia laboral: las industrias (1) hulera y (2) azucarera, (3) empresas que sean administradas directa o (4) descentralizadas por el Gobierno Federal; (5) empresas que actúan en virtud de un contrato o (6) concesión federal y las i(7) Industrias que le sean conexas; (8) empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y (9) aguas territoriales, (10) conflictos que afecten dos o más entidades federativas, (11)

			contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa.
037/220	**DECRETO** que modifica los artículos 32, 73, fracción XVI; 76, fracción II, y 89, fracciones IV, V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10-02-1944	Federalización de la Fuerza Aérea Nacional
039/220	**DECRETO** que reforma el párrafo V del artículo 27 Constitucional.	21-04-1945	Federalización mediante el otorgamiento de facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal de reglamentar la extracción, utilización y aprovechamiento de aguas del subsuelo y otras aguas propiedad de la Nación.
042/220	**DECRETO** por el cual se reforma la fracción VIII del artículo 73 y adiciona la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30-12-1946	Federalización por la que el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión. Federalización otorgando facultad exclusiva el Presidente de la República para contratar empréstitos durante alguna emergencia declarada en los términos del artículo 29 constitucional. Se establece la prohibición a Estados y Municipios para celebrar empréstitos, salvo para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.
045/220	**DECRETO** que adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República.	29-12-1947	Federalización de la materia juegos con apuestas y sorteos
047/220	**DECRETO** que declara adicionada la fracción I del artículo 27 de la Constitución de la República.	02-12-1948	Federalización otorgando a la Secretaría de Relaciones, con base en el principio de reciprocidad, la facultad de ejercicio no obligatorio –discrecional- para conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada

			de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.
048/220	**DECRETO** que adiciona la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10-02-1949	Federalización de la producción y consumo de cerveza como contribución especial.
050/220	**DECRETO** que adiciona el artículo 131 y reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	28-03-1951	No es propiamente una federalización sino una facultad a favor del Congreso General: establece que el Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expida el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos y artículos, cuando el Ejecutivo lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o con otro propósito en beneficio del país.
054/220	**DECRETO** que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	20-01-1960	Federalización: se establece que dependen directamente del Gobierno Federal los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional. Nota: se considera federalización porque quienes ejercían jurisdicción eran los Estados.
055/220	**DECRETO** que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República.	05-12-1960	Consagra en la Constitución las reglas, derechos y garantías sociales sobre el trabajo que deben regir entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores (trabajadores al servicio del Estado). Nota: no es federalización.

057/220	**DECRETO** que declara adicionado el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Fe de erratas* DOF 07-01-1961	29-12-1960	Federalización: se determina que corresponde exclusivamente a la Nación, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. Señala que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares. Nota: “a la Nación”, significa a la Federación
060/220	**DECRETO** que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21-11-1962	Federalización en materia laboral: se incluyen las industrias o ramas: (1) petroquímica, (2) metalúrgica, (3) siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, cemento
062/220	**DECRETO** que reforma y adiciona el artículo 18 Constitucional.	23-02-1965	Facultad coincidente en materia de establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. Se establece la facultad de los gobernadores de los estados para celebrar con la federación convenios de carácter general para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.
063/220	**DECRETO** que declara adicionada la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución General de la República.	13-01-1966	Federalización en materia de sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.
064/220	**DECRETO** que reforma los artículos 73, 89 y 117 de la Constitución General de la República.	21-10-1966	Se deroga la facultad del Congreso General sobre la expedición de las patentes de corso.

	Aclaración DOF 22-10-1966		
066/220	**DECRETO** que declara adicionado el Artículo 73 de la Constitución General de la República.	24-10-1967	Federalización en materia de características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.
070/220	**DECRETO** por el que se reforma el artículo 74 y se adiciona el 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06-07-1971	Federalización a favor de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones de los ayuntamientos de los Territorios.
071/220	**DECRETO** por el que se adiciona la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06-07-1971	Federalización a favor del Consejo de Salubridad General para adoptar medidas encaminadas a prevenir la contaminación ambiental.
072/220	**DECRETO** por el que se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	22-10-1971	Federalización en materia de armas (para que en dicha ley, entre otras cosas, se establezcan las armas que no pueden poseer los habitantes; así como autorización de portación)
074/220	**REFORMA** a la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14-02-1972	Federalización para la expedición de una ley federal por la que se regule la conformación del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores. Considera de utilidad pública la expedición de la ley para la creación del organismo que administre los recursos de dicho fondo.

075/220	**DECRETO** por el que se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona con el párrafo segundo la fracción XIII, del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10-11-1972	Federalización en materia de creación de un fondo nacional de la vivienda para los trabajadores del Estado (es decir, de la federación), así como para los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada.
078/220	**DECRETO** por el que se reforman el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	08-10-1974	Se deroga lo relacionado a los territorios
79/220	**DECRETO** que Reforma y Adiciona los Artículos 4o., 5o., 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	31-12-1974	Facultad coincidente en sentido amplio en materia de profesiones (“La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo).
080/220	**DECLARATORIA** por la que se adiciona el párrafo sexto y un séptimo párrafo al artículo 27 y se adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06-02-1975	Federalización en materia de energía nuclear (combustibles nucleares para la generación de energía nuclear; carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos)
081/220	**DECLARATORIA** por la que se adiciona la	06-02-1975	Federalización en materia laboral respecto de la industria (1) cinematográfica (2) automotriz, (3) de productos farmacéuticos y

	fracción XXXI del Artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Fe de erratas*, DOF 17-03-1975		medicamentos, (4) de celulosa y papel, (5) de aceites y grasa vegetal y (6) de enlatado de alimentos.
083/220	**DECRETO** por el que se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06-02-1976	Federalización de la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, en la cual la Nación ejerce derechos de soberanía. Nota: significando nación como federación
084/220	**DECRETO** por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06-02-1976	Facultad concurrente en materia de asentamientos humanos (El Congreso General expide la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1976) Facultades coincidentes, *prima facie*, para Estados y Municipios en: a) materia de centros urbanos, pero de acuerdo con la Ley Federal, y b) en materia de conurbación, los Estados y los Municipios planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros conurbados conforma a la ley federal de la materia. La referencia a la ley federal debe entenderse como la referencia a la ley general en la materia.
085/220	**DECRETO** por el que se adiciona un quinto párrafo al Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	04-02-1977	Facultad expresa a favor de los gobernadores para solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en leyes locales, la inclusión de reos del orden común en tratados internacionales para el traslado de reos mexicanos sentenciados en países extranjeros, así como el traslado hacía sus países de origen de reos extranjeros sentenciados en México, con bases en los tratados internacionales firmados por nuestro país.

086/220	**DECRETO** que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06-12-1977	Facultad exclusiva a favor de la federación, a través del Senado de la República, para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal Se establece la facultad a favor del Congreso General para que prevea respecto del Distrito Federal que los ordenamientos legales y los reglamentos respectivos, sean sometidos al referéndum y puedan ser objeto de iniciativa popular.
087/220	**DECRETO** por el que se adiciona la fracción XII y se reforma la fracción XIII, ambas del Apartado "A", del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	09-01-1978	Facultad exclusiva del Congreso General para expedir la ley reglamentaria por la que se regule la capacitación y adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.
088/220	**DECRETO** por el que se reforma a la fracción XXXI, del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Fe de erratas* DOF 13-01-1978	09-01-1978	Federalización en materia laboral: A. se incluyen nuevas ramas industriales: (1) Calera, (2) autopartes mecánicas o eléctricas, (3) química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos, (4) grasas vegetales, (5) productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello, (6) elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello, (7) madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera, (8) vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio, (9) tabacalera que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco. B. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a las (10) obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, (11) obligaciones de los patrones en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

			Facultad estatal de auxilio en las materias 10 y 11, las autoridades federales contarán con el auxilio de las autoridades estatales cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.
094/220	**DECRETO** por el que se reforman los Artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	21-04-1981	Establece de manera expresa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, con base en la ley orgánica que expida el Congreso. Suprime la referencia al Consejo de Ministros y precisa los términos de Secretario de Estado y Jefe de Departamento Administrativo. Facultad expresa a favor del Congreso General para que mediante ley se determinen las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre las entidades paraestatales y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
095/220	**DECRETO** por el que se reforma la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21-04-1981	Facultad expresa a favor de los Estados y de los municipios para contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases y montos que establezcan las legislaturas locales en la ley y en los respectivos presupuestos.
097/220	**DECRETO** que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	17-11-1982	Facultad exclusiva a favor de la federación de prestar el servicio público de banca y crédito (dicho servicio será prestado exclusivamente por el Estado y no será objeto de concesión a particulares) y se otorga la facultad expresa para legislar en materia de servicios de banca y crédito. Facultad expresa y exclusiva a favor del Congreso General para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera (antes la facultad consistía en determinar el valor de la moneda extranjera, texto original de 1917)
099/220	**DECRETO** de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al	28-12-1982	Facultad expresa coincidente del Congreso General y de las legislaturas de los Estados para expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

	114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.		Establece nuevas reglas en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Regula los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia penal. Fija bases para la expedición de las leyes secundarias de responsabilidades de los servidores públicos y de responsabilidades administrativas de los mismos.
100/220	**DECRETO** por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	03-02-1983	Facultad concurrente en materia de salud. Eleva a rango constitucional el derecho de toda persona a la protección de la salud y establece que la ley secundaria definirá las bases para el acceso a los servicios de salud, con la concurrencia de la Federación y las entidades federativas.
102/220	**DECRETO** que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	03-02-1983	Incorpora las bases constitucionales para la rectoría del Estado en la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Define las áreas de interés público reservadas al Estado. Amplía las facultades del Congreso relacionadas con la planeación del desarrollo económico y la inversión: Facultad expresa exclusiva a favor del Congreso General para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (la planeación estatal persiste como facultad de los Estados y, por tanto, la planeación del desarrollo económico puede considerarse como facultad coincidente) Facultad expresa exclusiva para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. Facultad expresa exclusiva a favor del Congreso General para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión

			mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
103/220	**DECRETO** por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	03-02-1983	Reforma integral relativa a la organización, funcionamiento y atribuciones de los municipios. (Se establecen “expresamente” facultades exclusivas de los municipios, por lo que no hay que perder de vista que ya tenían esas facultades dado el sistema de distribución de competencias residual)
104/220	**DECRETO** por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	07-02-1983	Consagra en la Constitución el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa; y precisa que la ley secundaria establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar este objetivo. Facultad expresa coincidente en materia de vivienda.
110/220	**DECRETO** por el que se reforma la fracción VI del inciso A) del Artículo 123 de la Constitución General de la República.	23-12-1986	Facultad exclusiva expresa a favor de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para establecerlos y rijan en todo el país.
111/220	**DECRETO** por el que se reforman los Artículo 17, 46, 115, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	17-03-1987	Lineamientos para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de las entidades federativas. Establece que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados. Facultad expresa a favor de los Estados para arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero con la aprobación del Congreso General. Facultad de las legislaturas de los estados para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los municipios y sus

			trabajadores, con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.
113/220	**DECRETO** por el que ese adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10-08-1987	Facultad expresa coincidente para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.
114/220	**DECRETO** por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y	10-08-1987	Se crea la Asamblea del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana, integrada por 66 Representantes, 40 de ellos electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional. Establece las bases constitucionales para su elección, conformación y atribuciones

	127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.		
116/220	**DECRETO** por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10-08-1987	Facultad concurrente para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno.
118/220	**DECRETO** por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06-04-1990	Se crea el Registro Nacional de Ciudadanos
119/220	**DECRETO** que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del	27-06-1990	Se elimina la disposición constitucional que establecía que el servicio público de banca y de crédito sería prestado exclusivamente por el Estado (Federación) y que prohibía el otorgamiento de concesión a particulares en esta materia. Facultad expresa y exclusiva a favor de la federación en materia laboral: determina que la aplicación de las leyes del trabajo es de competencia exclusiva de las autoridades federales en lo relativo a los servicios de banca y crédito.

	apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.		
121/220	**DECRETO** por el que se reforman los artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	28-01-1992	Facultad exclusiva federal en materia de culto público e iglesias y agrupaciones religiosas. (Antes se preveía, entre otros puntos, que: "Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.", artículo 130 constitucional, párrafo 7)
122/220	**DECRETO** por el que se reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	28-01-1992	Facultad coincidente en materia de pueblos indígenas. Incorpora en la Constitución el principio de que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Establece que la ley secundaria protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.
123/220	**DECRETO** por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	28-01-1992	Facultad coincidente en materia de organismos de protección de los derechos humanos, facultado al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados para establecer estos organismos, en el ámbito de sus respectivas competencias.
124/220	**DECRETO** que declara reformados los artículos 3o. y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	05-03-1993	Facultad exclusiva a favor del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República.

	Fe de erratas DOF 09-03-1993.		
126/220	**DECRETO** por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Fe de erratas* DOF 23-08-1993.	20-08-1993	Estatus de órgano constitucionalmente autónomo del Banco de México
129/220	**DECRETO** por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Fe de erratas* DOF 06-09-1993.	03-09-1993	Facultad exclusiva a favor del Ejecutivo Federal para tramitar extradiciones, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias.
131/220	**DECRETO** por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	19-04-1994	Estatus de órgano constitucionalmente autónomo del Instituto Federal Electoral.
133/220	DECRETO mediante el cual se declaran	31-12-1994	Facultad para establecer bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en

	reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fe de erratas DOF 03-01-1995		materia de seguridad pública. El Congreso General está facultado para expedir leyes que establezcan las bases correspondientes.
134/220	**DECRETO** por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	02-03-1995	Facultad exclusiva a favor de la federación en materia de comunicación vía satélite.
135/220	**DECRETO** mediante el cual se declaran reformados los artículos 16, 20 fracción I y penúltimo párrafo, 21, 22 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	03-07-1996	Federalización: Artículo 16 constitucional: "…Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada." A la manera de facultad de atracción: Artículo 73, "…XXI. … Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;…"
137/220	**DECRETO** por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución	20-03-1997	Facultad expresa a favor de la Federación para regular el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

	Política de los Estados Unidos Mexicanos.		Facultad expresa a favor de la Federación para regular los casos por los que está reservado el ejercicio de cargos y funciones a mexicanos por nacimiento. Facultad expresa a favor del Congreso General para establecer los casos de excepción para permisos y licencias para prestar servicios voluntarios oficiales a un gobierno extranjero, para aceptar condecoraciones extranjeras, para admitir títulos o funciones, salvo títulos literarios, científicos o humanitarios (los cuales pueden aceptarse libremente)
139/220	**DECRETO** por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	08-03-1999	Régimen laboral burocrático especial para miembros de las instituciones policiales. Se establece criterios para los tres órdenes de gobierno. (Artículo 123. Apartado B, fracción XIII: Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.)
142/220	**DECRETO** por el que se declara reformada la fracción XXIX-H y se adiciona una fracción XXIX-I al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	28-06-1999	Facultad expresa en materia de protección civil que se otorga al Congreso General para expedir leyes en materia de protección civil, **que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios**. [“ARTICULO 73. ... I. a XXIX-H... XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y…”]

143/220	**DECRETO** por el que se declara la adición de una fracción XXIX-J al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	28-06-1999	Facultad concurrente para que el Congreso para legislar en materia de deporte, estableciendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno, así como la participación de los sectores social y privado. [ARTICULO 73.-... I. a XXIX-I... XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y XXX....]
146/220	**DECRETO** por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	13-09-1999	Estatus de órgano constitucionalmente autónomo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
147/220	**DECRETO** por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	23-12-1999	Modificaciones en materia del municipio por la que se establecen los procedimientos que la ley secundaria debe contemplar en materia municipal. Precisa y amplía las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios. Actualiza los conceptos relativos a la capacidad de gobierno del municipio.
148/220	**DECRETO** por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Fe de erratas* DOF 12-04-2000	07-04-2000	En materia de derechos de la niñez, está implicada facultad coincidente.

150/220	**DECRETO** por el que se declara reformada la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21-09-2000	Facultad expresa exclusiva a favor de la Federación para legislar en materia de vestigios o restos fósiles.
151/220	**DECRETO** por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14-08-2001	Desde 1992, la materia de pueblos indígenas ya era facultad coincidente. Ver Decreto número 122, por el que se reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28-01-1992
152/220	**DECRETO** por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14-06-2002	Facultad coincidente en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, estableciendo el derecho de los particulares a la indemnización correspondiente.

153/220	**DECRETO** por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12-11-2002	Facultad exclusiva a favor de la Federación para el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. Solamente se agrega la educación preescolar, pero se adiciona la obligación de considerar la opinión de las entidades federativas.
154/220	**DECRETO** por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona una fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	29-09-2003	Facultad concurrente para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno, así como la participación de los sectores social y privado. [Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-J. … XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.]
156/220	**DECRETO** por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	05-04-2004	Facultad exclusiva a favor de la Federación en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
157/220	**DECRETO** por el que se aprueba el diverso que reforma el artículo segundo transitorio a los	22-07-2004	Facultad exclusiva a favor de la Federación en materia de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera; los interesados pueden recuperarla, previa solicitud ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

	artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veinte de marzo de 1997.		
160/220	**DECRETO** por el que se aprueba el diverso que adiciona una fracción XXIX-L al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	27-09-2004	Facultad concurrente para que el Congreso General expida leyes en materia de pesca y acuacultura, estableciendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno, así como la participación de los sectores social y privado.
161/220	**DECRETO** por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	20-06-2005	Facultad exclusiva a favor del Ejecutivo Federal y facultad exclusiva del Senado en materia de reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
162/220	**DECRETO** por el que se declara adicionado un párrafo tercero a la fracción XXI, del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	28-11-2005	Facultad exclusiva *sui generis* a favor de autoridades locales para conocer y resolver delitos federales. Implica que en las leyes federales que contemplen delitos, el Congreso General debe establecer los supuestos respectivos. [Artículo 73. ... I. a XX. ... XXI. ... ... En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales; XXII. a XXX. ...]
163/220	**DECRETO** por el que se reforma el único	08-12-2005	Facultad a favor del Senado parar resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades

	párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se deroga la fracción IV del artículo 73; se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XII del artículo 76, y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.		federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. Se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.
165/220	**DECRETO** por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12-12-2005	Facultad coincidente: sistema integral de justicia penal para adolescentes por parte de la Federación, los estados y el Distrito Federal.
166/220	**DECRETO** por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	07-04-2006	Estatus de órgano constitucionalmente autónomo al Instituto Nacional de Información Estadística E Informática y bases del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica Faculta expresa para el Congreso para expedir leyes en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. De ahí que los estados puedan establecer sus sistemas estatales de Información estadística y geográfica de interés estatal. Por

			tanto, puede ser calificada como facultad expresa de las entidades federativas.
167/220	**DECRETO** por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14-09-2006	Facultad expresa a favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad cuando las leyes o tratados vulneren los derechos humanos. También otorga dicha facultad a los organismos de protección de los derechos humanos locales respecto de las leyes de las entidades federativas.
168/220	**DECRETO** por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. .	04-12-2006	Facultad expresa a favor del tribunal de lo contencioso-administrativo federal para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa. [Artículo 73.-... I. a XXIX-G. ... XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones; XXIX-I. a XXX. ...]
170/220	**DECRETO** por el que se reforma el artículo 76 fracción I, y el artículo 89 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12-02-2007	Facultad exclusiva a favor del Senado para aprobar las decisiones del Ejecutivo Federal que tengan por objeto terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.

173/220	**DECRETO** por el que se reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	20-07-2007	Facultad exclusiva al Congreso para legislar en toda la República sobre sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.
174/220	**DECRETO** por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	20-07-2007	Facultad Coincidente por la que se establecen los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, por los que se regirán la Federación, los estados y el Distrito Federal
176/220	**DECRETO** por el que se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	15-08-2007	Facultad concurrente en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa [Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-M. ... XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. XXX. ...]
179/220	**DECRETO** que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan los artículos	07-05-2008	Faculta expresa a favor del Congreso General para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental aplicables a los tres niveles de gobierno. Modifica los plazos para la presentación y revisión de la Cuenta Pública. Fortalece las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en la materia. Facultad Coincidente

	73, 74, 79, 116, 122 y 134.		Nota: no distribuye competencias, pero establece criterios de armonización
180/220	**DECRETO** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Nota: Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, 115 y 123.	18-06-2008	Bases para regular el Sistema Procesal Penal Acusatorio y diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública. Facultad coincidente, pero observando las bases, lineamientos y criterios en materia procesal penal.
183/220	**DECRETO** por el que se reforma el párrafo quinto de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	26-09-2008	Facultad expresa de las entidades federativas para establecer la edad para ser gobernador en menos de 30 años
184/220	**DECRETO** por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o.; se reforma la fracción XXV y se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30-04-2009	Facultad para establecer bases de coordinación en materia de cultura. [Artículo 73, fracción XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo.]
185/220	**DECRETO** por el que se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30-04-2009	Facultad exclusiva a favor del Congreso General en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

186/220	**DECRETO** por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	04-05-2009	Facultad concurrente para expedir una ley general en materia de secuestro.
189/220	**DECRETO** por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	24-08-2009	Facultad coincidente y se establecen bases y lineamientos para regular las remuneraciones que perciban los servidores públicos de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. Determina que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República.
191/220	**DECRETO** por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Faculta al Congreso para expedir las leyes que regulen las acciones colectivas.	29-07-2010	Facultad expresa exclusiva a favor de la Federación en materia de acciones colectivas [El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.] Facultad coincidente en materia de servicio de defensoría pública [La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.]
195/220	**DECRETO** por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los	14-07-2011	Facultad concurrente en materia de trata de personas Facultad de establecer bases de coordinación en materia de secuestro y de trata de personas Facultad exclusiva en materia de delincuencia organizada

	Estados Unidos Mexicanos.		Artículo 73. ... I. a XX. ... XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.
197/220	**DECRETO** por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12-10-2011	Facultad concurrente en materia de deporte y cultura física. Nota: Ya existía la facultad concurrente en materia de deporte. Véase el decreto número 143 por el que se declara la adición de una fracción XXIX-J al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 28-06-1999. [Artículo 73. XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;]
198/220	**DECRETO** por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12-10-2011	Facultad concurrente Eleva a rango constitucional el interés superior y derechos de la niñez. Faculta al Congreso para legislar en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. [Artículo 73. XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.]
200/220	**DECRETO** por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se	08-02-2012	Facultad concurrente en materia de agua para uso personal y doméstico.

	adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.		[Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.]
202/220	**DECRETO** por el que se adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	25-06-2012	Facultad exclusiva de ejercicio potestativo de las autoridades federales para conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. A la manera de facultad de atracción.
203/220	**DECRETO** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política (se modifican los artículos 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122.	09-08-2012	Facultades coincidentes en las materias sobre consultas populares y sobre la iniciativa ciudadana. Se establecen lineamientos constitucionales. Facultad expresa a favor del Presidente para calificar iniciativas para trámite preferente.
204/220	**DECRETO** por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	15-10-2012	Se elimina la facultad del Senado para resolver de manera definitiva los conflictos de límites territoriales entre entidades federativas. Véase el Decreto número 163 por el que se reforma el único párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se deroga la fracción IV del artículo 73; se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XII del artículo 76, y se reforma la fracción I del artículo 105,

			todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 08-12-2005. Facultad exclusiva a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias por límites territoriales entre las entidades federativas.
206/220	**DECRETO** por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	26-02-2013	Estatus de órgano constitucionalmente autónomo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Nota: para la configuración legal de las modificaciones constitucionales se debe tomar en cuenta lo establecido en el artículo tercero transitorio, primer párrafo: “El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.”
208/220	**DECRETO** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	11-06-2013	Estatus de órgano constitucionalmente autónomo de la Comisión Federal de Competencia Económica. Estatus de órgano constitucionalmente autónomo del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Facultades exclusivas a favor de la Federación en las materias de tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet.
210/220	**DECRETO** por el que se reforma el artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30-09-2013	Facultad exclusiva a favor del Ejecutivo Federal para autorizar a ciudadanos mexicanos el uso de condecoraciones, servicios, funciones y títulos extranjeros. Permite que el Presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan aceptar y usar libremente condecoraciones extranjeras.

			Conforme al Decreto número 137, del 20-03-1997, se estableció: C) La ciudadanía mexicana se pierde: I.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros; II.- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; IV.- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;	Conforme al Decreto 210, está vigente: C).... I.... II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal; III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal. El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras; IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

			V.- Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y VI.- En los demás casos que fijan las leyes. En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.	V.... VI. En los demás casos que fijan las leyes.
211/220	**DECRETO** por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	08-10-2013	Facultad a favor del Congreso General para expedir la legislación única en las materias: a) procedimental penal; b) mecanismos alternativos de solución de controversias, y c) ejecución de penas procedimental penal.	
213/220	**DECRETO** por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	27-12-2013	Facultad concurrente en materia de funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales [Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...	

			XXIX-R.- Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales; XXX....]
215/220	**DECRETO** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia (se modifican los artículos 6o., 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122.	07-02-2014	Estatus de órgano constitucionalmente autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados (IFAI) Facultad concurrente en materia de transparencia gubernamental Facultad concurrente en materia acceso a la información Facultad concurrente en materia de protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno Facultad concurrente en materia de organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, y para que se determinen las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. [Artículo 73.... XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.]

216/220	**DECRETO** por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (se modifican diversas disposiciones de los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122.	10-02-2014	El Instituto Federal Electoral se transforma en Instituto Nacional Electoral Facultad concurrente en materia de delitos electorales Facultad concurrente en materia de partidos políticos Facultad concurrente en materia de organismos electorales Facultad concurrente en materia de procesos electorales Estatus de órgano constitucionalmente autónomo a la Fiscalía General de la República, antes Procuraduría General de la República (condicionado, conforme al artículo décimo sexto transitorio: "…entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."; para abril de 2015, no se había expedido la legislación secundaria) Estatus de órgano constitucionalmente autónomo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Como corolarios relevantes de los datos que arroja el análisis de los 117 decretos de modificaciones constitucionales revisados, tenemos:

De un total de 220 decretos de modificaciones constitucionales expedidos desde 1917 al año 2014, solamente 117 establecen facultades o distribuyen competencias que se relacionan con el Sistema Federal. Aquí hay que precisar que son varios criterios los que se han seguido para determinar cuáles decretos refieren el establecimiento o distribución de competencias. Así, se identifican facultades exclusivas, las cuales implican ser facultades expresas, pero puede haber facultades expresas no exclusivas sino coincidentes, ya que muchas facultades se otorgan a la Federación, principalmente al Congreso General para legislar; en otros casos se establecen facultades concurrentes en el sentido de hacer participar a los órdenes de gobierno en la realización (ejecutiva, normativa o jurisdiccional) de determinada materia; en otros supuestos se establecen facultades para determinar las bases de coordinación entre los órdenes de gobierno. En otros casos se trata de la concentración de una facultad en alguna instancia "nacional" como el caso de los órganos constitucionalmente autónomos o federal como el caso de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Se observa que hay mucha recomposición competencial al interior de los órdenes de gobierno, sobre todo en el ámbito federal, por lo que solamente se consideraron los decretos relevantes como el caso de la mención constitucional de la Administración Pública Federal. También se incluyeron los arreglos políticos inherentes al espacio municipal por los que el Poder Reformador establece el parámetro normativo, ejecutivo y jurisdiccional sobre los que debe actuar el Municipio.

Con base en estos matices, del 100% de modificaciones constitucionales, alrededor del 53% refieren de diversas maneras la conformación del Sistema Federal.

Salta a la vista el dato de la federalización en materia laboral, en la que desde 1929 (Decreto 008/220), se van incrementando las materias/industrias o ramas, que son objeto de jurisdicción federal, debiéndose resaltar el diseño normativo y el diseño institucional en tal materia: lo normativo queda en el espacio federal (una sola ley laborar para los tres órdenes de gobierno), una jurisdicción diferenciada en asuntos federales (los de mayor

impacto económico) y en asuntos locales inherente a ramas económica que no son calificadas como federales, y un espacio de ejecución que compete tanto a las autoridades federales como locales.

Considerando los datos que arroja el desarrollo histórico de la conformación de nuestro sistema federal, es pertinente abordar el estudio de las acciones básicas que lleva a cabo el Poder Reformador para construir el Sistema Federal. La pregunta clave es ¿cuáles son las acciones básicas que opera el Poder Reformador para conformar el Sistema Federal?, a la cual daremos respuesta en el apartado siguiente.

C. Las acciones básicas que juegan en la conformación del Sistema Federal desde 1917 a la fecha: federalizar, desfederalizar, fedeconcurrir, unormar y establecer bases de coordinación

1. Federalizar y desfederalizar

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, solamente se da cuenta del verbo federar, el cual significa "Unir por alianza, liga, unión o pacto entre varios"[84], y proporciona algunos términos relacionados como federación[85], federal[86], federalismo[87], federalista[88], federativo(va)[89], estado federal[90], pero ningún término o palabra, o, incluso, locución, hace referencia, es decir, denota, la acción por la cual una facultad jurídica que originalmente corresponde al espacio local, sea el de una entidad

[84] Real Academia Española, *Diccionario*…, 23ª ed., *Op. Cit*.; voz: federar, p. 1017.
[85] *Idem,* voz federación: 1. acción de federar o federarse. 2. Organismo, entidad o Estado resultantes de una federación. 3. Estado federal. 4. Poder central de un Estado federal, p. 1017.
[86] *Ibid*, voz federal: adjetivo, federalista. Aplicable a personas. Usado también como sustantivo: Estado, p. 1017.
[87] *Ib.,* voz federalismo: 1. Sistema de federación entre corporaciones o Estados. 2. Teoría o corriente política que defiende los principios de la federación, p. 1017.
[88] *Ib.,* voz federalista: 1. Perteneciente o relativo al federalismo. 2. Partidario del federalismo. Aplicable a personas. Usado también como sustantivo: federativo, p. 1017.
[89] *Ib.,* voz federativo(a): 1. Perteneciente o relativo a la federación. 2. Dicho del sistema de gobierno de varios estados con leyes propias: Que en ciertos casos y circunstancias hace que estén sujetos a las decisiones de un gobierno central. 3. Miembro dirigente de una federación, especialmente deportiva, p. 1017.
[90] *Ib.,* estado federal, Estado en el que las distintas competencias son distribuidas entre un Gobierno central y los estados particulares que lo conforman, acepción incluida dentro de la voz estado, p. 961.

federativa o de los municipios, pasa a ser de exclusiva competencia de la federación; ni tampoco se da cuenta de un término que denote el proceso –acción- por el cual una facultad deje de ser competencia exclusiva de la federación y pase a ser materia exclusiva del espacio local (entidades federativas o municipios).

Una acción va de lo local a lo federal, y otra acción va de lo federal a lo local. Proponemos denominar a la primera acción "federalizar" y a la segunda "desfederalizar[91]"

Las definiciones léxicas serían, como propuestas, las siguientes:

Federalizar: acción y efecto de otorgar una facultad jurídica a la federación, en forma exclusiva, pudiendo ser inédita en el sentido de estar implícita por efecto de tratarse de una materia "natural" al espacio federal y que no se puede considerar que residualmente pertenecía al espacio local o haberla tenido el espacio local.

Esta diferenciación nos lleva a plantear dos clases de federalización:

> i) Una que llamamos federalización implícita y que se caracteriza por hacer expresas facultades sobre materias que son inherentes al espacio federal[92] y que no se pueden considerar que las tenía el espacio local como los casos de las materias de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros; fuerza aérea nacional; comercio exterior; plataforma continental; características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales; zona económica exclusiva situada fuera del

[91] Del prefijo "des" nos interesan la primera y segunda acepciones: des-. (Confluencia de los prefs. lats. *de-*, *ex-*, *dis-* y a veces *e-*). 1. pref. Denota negación o inversión del significado de la palabra simple a la que va antepuesto. *Desconfiar, deshacer*. 2. pref. Indica privación. *Desabejar*. 23ª ed., voz: des (prefijo). Real Academia Española, *Diccionario*…, 23ª ed., *Op. Cit.,* p. 733.

[92] La tesis que subyace a esta afirmación consiste en considerar que al estarse instituyendo el sistema federal, al irse adoptando, la fundación del espacio central/federal implica que varias materias (varios asuntos) "nacen" como competencia natural de la Federación y no quedan residualmente a favor de las entidades federativas y de los municipios; *ipso iure* quedan de manera "natural" como competencias de la federación y lo que, en este sentido, va regulando el Poder Reformador es hacer expresas competencias "implícitas" propias de la Federación. Por tanto, hay que matizar el mecanismo del Principio Residual por el que, entonces, *prima facie*, lo no otorgado expresamente a la Federación se entiende reservado al espacio local.

mar territorial; política exterior; extradiciones; doble nacionalidad; requisitos y límites a las investigaciones en materia de seguridad nacional; pérdida de nacionalidad; reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; conflictos de límites territoriales de las entidades federativas (primero otorgada al Senado y después a la Suprema Corte de Justicia de la Nación); tratados internacionales respecto de su terminación, denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retiro de reservas y formular declaraciones interpretativas; autorización a ciudadanos para el uso de condecoraciones, servicios, funciones y títulos extranjeros; e

ii) Otra que consiste en una federalización que implica quitar una materia al espacio local y se otorga a la federación, y que identificamos como federalización en sentido amplio. El caso típico de federalización en esta acepción es el caso de la materia laborar/jurisdiccional:

Cuadro 14. Federalización en materia laboral-jurisdiccional

1929	(1) ferrocarriles, (2) empresas de transportes amparadas por concesión federal, (3) minería, (4) hidrocarburos y (5) los trabajos ejecutados en el mar y (6) en las zonas marítimas.
1933	(7) Industria textil
1934	(8) Obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones.
1940	(9) Industria eléctrica
1942	Industrias (10) hulera y (11) azucarera, (12) empresas que sean administradas directa o (13) descentralizadas por el Gobierno Federal; (14) empresas que actúan en virtud de un contrato o (15) concesión federal y las (16) Industrias que le sean conexas; (17) empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y (18) aguas territoriales, (19) conflictos que afecten dos o más entidades federativas, (20) contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa.
1962	(21) petroquímica, (22) metalúrgica, (23) siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, cemento
1975	Industrias (24) cinematográfica (25) automotriz, (26) de productos farmacéuticos y medicamentos, (27) de celulosa y papel, (28) de aceites y grasa vegetal y (29) de enlatado de alimentos.
1978	Ramas industriales: (30) Calera, (31) autopartes mecánicas o eléctricas, (32) química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos, (33)

	grasas vegetales, (34) productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello, (35) elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello, (36) madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera, (37) vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio, (38) tabacalera que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco. B. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a las (39) obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, (40) obligaciones de los patrones en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo.
1990	(41) Banca y crédito.

Fuente: Elaboración propia.

En este punto cabe destacar que se da una inferencia importante respecto de la afirmación doctrinal-constitucional por la que se señala que se han “quitado” desmesuradamente facultades a los espacios locales otorgándoselas a la federación, ya que no es tan exacta tal aseveración; hay que relativizar el entendimiento de conformación de un Sistema Federal basado en el mecanismo del Principio Residual, es decir, que lo no otorgado expresamente a la Federación, se entiende reservado a los Estados, ya que salvo la materia laboral/jurisdiccional, en la que se observa una importante desfederalización, los casos de federalización lo son, en gran parte, del fenómeno que designamos como federalización implícita.

Desfederalizar: acción y efecto de quitar una facultad jurídica a la federación y otorgarla al espacio local, sea a entidades federativas o a los municipios. En esta acción no hay que confundir la labor del Poder Reformador por la que hace expresas facultades que ya correspondían a los órdenes locales como el caso paradigmático de la regulación constitucional municipal.

2. Fedeconcurrir

Como se puede observar, las acciones federalizar o desfederalizar implican otorgamiento exclusivo, es decir, su otorgamiento a un espacio, federal o local, excluye al otro, por lo

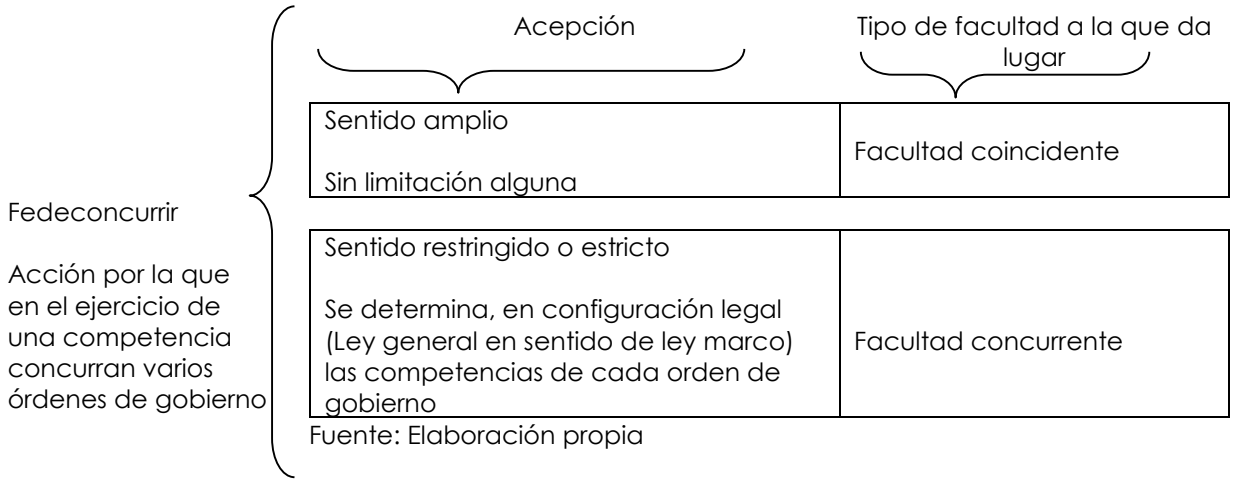
que persiste el problema de facultades que se otorgan a ambos espacios de manera simultánea, es decir, cuando sendos espacios concurren a ejercer la facultad de que se trate. Ante este fenómeno, siguiendo las definiciones que hemos construido, específicamente la de facultad concurrente, proponemos denominar la acción, y efecto, de otorgar una facultad de manera simultánea a dos o más órdenes de gobierno como "fedeconcurrir[93]", y cuya definición léxica sería la acción y efecto en un Estado Federal de otorgar una facultad a dos o más órdenes de gobierno de manera simultánea.

Ahora bien, la "fedeconcurrencia" tendría dos acepciones:

> i) una en sentido amplio y que denotaría las acciones en las que la concurrencia sería total, sin limitaciones, y que designaríamos como coincidencia, y se califica como facultad coincidente; como ejemplos están la facultad en materia civil, en materia penal sustantiva; y
>
> ii) una segunda acepción, que se da en sentido restringido y que denotaría las acciones por las que se otorga una facultad de manera concurrente, pero el ejercicio de la facultad respectiva opera de manera limitada al configurarse legalmente a través de una ley general, en sentido de ley marco, en la que se determina qué compete a cada orden de gobierno respecto de la materia calificada como concurrente; en esta segunda acepción estamos ante una "fedeconcurrrencia" en sentido restringido o estricto.

[93] Se trata de un neologismo con el que se pretende dar cuenta de la acción referida. Al efecto, considero dos términos: i) federal e ii) concurrir. Del primero, tomando en cuenta su raíz latina *foeder* (como tronco morfológico), que significa alianza, liga, tratado, cuyo uso arcaico es *foederal* y ha evolucionado, tanto en español como en inglés, al término federal, y de allí se toma el morfema –raíz- *fede,* y se fusiona con concurrir, creamos una nueva palabra: *fedeconcurrir* para denotar una acción que consiste, como se indica, en "otorgar una facultad a dos o más órdenes de gobierno de manera simultánea en un Estado sujeto a Sistema Federal".

Cuadro 15. La acción de fedeconcurrir.



Fuente: Elaboración propia

Si esto es correcto, entonces nuestras definiciones de facultad concurrente y facultad coincidente van por el camino adecuado, ya que esta propuesta de identificación de acciones van más por el lado del proceso de distribución de competencias y aquéllas definiciones son atinentes al producto. Identificar con un *nomen (iuris)* las acciones que se dan en el proceso de distribución de competencias conlleva incorporar nuevos verbos para identificar las acciones de *federalizar, desfederalizar y fedeconcurrir*, y así dar cuenta de acciones que tienen lugar en un Estado Federal en relación con la distribución de competencias.

Considerar las características de la acción de *fedeconcurrir* en su sentido restringido o estricto, implica que al establecerse una facultad concurrente en el texto constitucional, y dependiendo de cómo regule el legislador ordinario en la ley general en sentido de ley marco las competencias que a cada orden de gobierno corresponden respecto de la materia concurrente, quedará determinado hasta dónde queda limitada la facultad normativa de los órdenes y cuál clase de texto normativo pueden expedir. Para la federación la regulación en una ley general –ley marco- de su competencia concurrente normalmente queda suficientemente regulada por lo que hace al nivel ley y, por ende, le queda a la federación la expedición de reglamentos y ordenamientos similares de jerarquía inferior a la ley (y que se derivan de la facultad de proveer a la esfera administrativa a su

exacta observancia). Básicamente la federación se autónorma, en cambio las autoridades locales sufren una heteronormación, pero, no obstante ello, pueden quedar espacios de regulación de nivel inferior a la ley con la finalidad de ejecutar o aplicar la ley proveyendo, en la esfera administrativa, a su exacta observancia, es decir, ejercer sus facultades reglamentarias.

Para el ámbito local puede haber variaciones: para las entidades federativas puede ocurrir que la ley general –ley marco- autorice a las entidades federativas expidan legislación, y reglamentos o solamente reglamentos; en cambio para el ámbito municipal puede ocurrir que la ley general –ley marco- autorice expidan disposiciones administrativas de carácter general (artículo 115 constitucional), o sin autorizarlo, de hecho, se requiera configurar normativamente ciertos dispositivos de la ley general –ley marco- mediante la expedición de disposiciones administrativas de carácter general.

3. Unormar y armonización legislativa

a) Unormar

Respecto de la acción de ordenar se unifique legislación preexistente, es importante considerar los casos, hasta ahora, de dos leyes calificadas como nacionales[94] que se corresponden con las materias i) procedimental penal, e ii) de mecanismos alternativos de solución de controversias penales; existe una tercera materia, prevista constitucionalmente, pero que no ha sido configurada legalmente: la materia relativa a la ejecución de penas.

Las leyes nacionales se basan en un dispositivo constitucional que le mandata al legislador ordinario expedir una legislación única, es decir, que en esa materia solamente aplique tal legislación.

[94] En la configuración legal de estas facultades unificadoras, se han expedido un código y una ley con el calificativo de nacionales y la duda, respecto del título, es si es correcto tal calificativo, ya que lo nacional es un término vago, tanto denotativa como connotativamente, además de no perder de vista que deriva de un concepto sociopolítico: nación.

La prescripción de expedir legislación única vista como facultad constitucional, y que hemos denominado facultad unificadora, refiere una acción diferenciable de las acciones de federalización, de desfederalización y de fedeconcurrencia, pues no se otorga en exclusiva a la federación ni a las entidades federativas ni se trata de una facultad concurrente, pues las leyes calificadas de nacionales no conllevan distribución de competencias.

Me parece que la característica peculiar de ordenar la expedición de legislaciones únicas consiste en que si bien la configuración legal queda a cargo del Congreso General, éste no actúa en representación de la federación, pues ésta no tiene facultad exclusiva alguna en la materia objeto de legislación única, como cuando expide una ley federal; más bien la actuación del Congreso General opera en una especie de sustitución o de representación necesariamente conjunta de la federación y de las entidades federativas: ni uno ni otro pueden legislar, lo hace el Congreso General por los dos de forma necesariamente conjunta y simultánea, ya que la materia es originalmente coincidente –fedeconcurrencia en sentido amplio-; y para alcanzar el objetivo de "unificar", considerando que a todos conviene opere una legislación única, ni la federación (que actúa normativamente a través del Congreso General ni las entidades federativas que actúan por medio de sus congresos (el Distrito Federal a través de la Asamblea Legislativa), tienen facultad normativa alguna para regular la materia objeto de legislación única; solamente puede hacerlo el Congreso General en sustitución o representación de ambos órdenes de gobierno. Una vez expedida la legislación única, les quedan a la federación y a las entidades federativas facultades de tipo ejecutivo y de tipo jurisdiccional para poder aplicar la legislación única.

Una de las finalidades de las leyes de legislación "única", calificadas en sus títulos como "nacionales", es generar uniformidad[95] de determinada legislación, y si bien las facultades

[95] Uniformar significa hacer uniforme dos o más cosas, y uniforme que dos o más cosas tienen la misma forma o que algo es igual, conforme o semejante; único significa solo y sin otro de su especie y lleva también la acepción de singular como adjetivo solo (único en su especie), y también se significa como algo extraordinario, raro o excelente. Véase: Real Academia Española, *Diccionario…*, 23ª ed., *Op. Cit*.; voz: uniformar, p. 2196; voz: uniforme, p. 2196; voz: único, p. 2196; voz: singular, p. 2016.

exclusivas, de la federación o de las entidades federativas, implican ámbito federal (V. gr., materia mercantil) o local, en las materias de legislación única ya no es trascendente la exclusividad sino la de normatividad uniforme, es decir, una única legislación.

Con la uniformidad se busca evitar el tratamiento desigual normativo de algo que debe ser regulado de una única forma porque la diversidad normativa (cómo está regulado en la legislación preexistente) no se justifica bajo parámetros razonables de regulación, y, además, se corre el riesgo de operar en contra de una serie de derechos humanos (como, por ejemplo, la justicia penal efectiva, en el que figuras procesales deben tener un único tratamiento como lo son los plazos de impugnación de resoluciones jurisdiccionales, los criterios de oportunidad, las etapas procesales, el no ejercicio de acción penal, etc.)

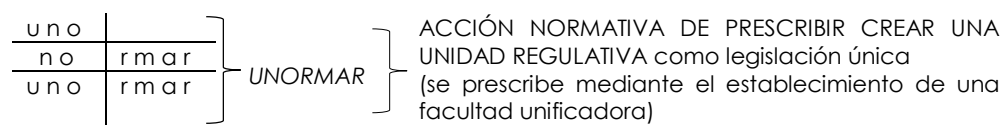
Ahora bien, las facultades unificadoras se basan en la acción que denominamos "unormar[96]" y que consiste en la acción, y efecto, de establecer una facultad unificadora en determinada materia que está regulada de diversas formas por la federación y las entidades federativas.

b) Armonización legislativa

Es en este lugar donde me parece se debe mencionar el tema de la "armonización legislativa". A esta se refieren diversos actores: legisladores, partidos políticos, el gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, y a partir del señalamiento

[96] También se trata de un neologismo en el que conjuntamos dos términos: uno y normar. "Uno" significa, entre otras acepciones, (Del lat. unus). 1. adj. Que expresa unidad; Normar cuya acepción es la de sujetar a normas algo. Por su parte unidad es la propiedad de algo en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere. Así:

Cuadro 16. Construcción de neologismo unormar.



[Fuente: Elaboración propia]

Real Academia Española, *Diccionario…, 23ª ed., Op. Cit*., voz: uno, p. 2197; voz: unidad, p. 2196; voz: normar, p. 1545.

de que ciertas materias están reguladas de formas tan dispares, disímbolas, que los órdenes de gobierno, principalmente la federación y las entidades federativas, deben igualar sus normatividades. Habría dos planos de análisis de tal exigencia:

a) Una que esconde realmente una exigencia de unificación, y

b) Otra en la que se pretenden establecer criterios y lineamientos con base en los cuales esos órdenes de gobierno legislen en determinada materia.

La auténtica pretensión de armonización es la del segundo plano, ya que en un Sistema Federal se debe respetar la autonomía local en cuanto a pautas de ordenación-regulación, pero esto no implica que las normatividades sean tan dispares. Obviamente la problemática está en el establecimiento de criterios y lineamientos.

Me parece que quien ha planteado la necesidad de armonización legislativa auténtica, es decir, la que se lleva a cabo a partir de criterios y lineamientos con base en los cuales se legisle, es el Dr. Edgar Elías Azar al referirse a la reciente reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)[97]:

> "…
> A lo largo de la sesión fueron muchos los acuerdos propuestos y turnados. Sin embargo, fue uno de ellos el que más debe llamar la atención. Dentro de los puntos de discusión se encontraba el de otorgar rango constitucional a la Conago. La Conago, en tanto fuente de consensos políticos, juega con la idea de que se le otorgue reconocimiento constitucional.
>
> Sin Duda, esta sería una buena solución para limpiar el camino hacia la uniformidad de criterios en el país. **Gran parte de la ineficacia de las políticas públicas, de los programas sociales y de las medidas de seguridad pública se debe, entre otras cosas, a que los estados de la República en ocasiones hablan en términos –jurídicos, políticos y sociales- disonantes. En ocasiones no encuentran una sola voz. Homologar criterios, en lo adjetivo y en lo ejecutivo, no vulneraría la soberanía estatal y, por el contrario, brindaría mucha estabilidad y eficacia** a todas las materias de

[97] Elías Azar, Edgar, "Jalemos parejo", en Periódico *El Universal*, opinión, 4 de marzo de 2015. www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/03/75146.php; consulta: 4 de marzo de 2015.

carácter concurrente, como la salud y la educación y, en otras, como la seguridad pública.

Sin embargo, si existen beneficios para que la Conago sea reconocida constitucionalmente, no tengo duda de que en este momento histórico de México, también traería muchos beneficios otorgarle la misa calidad constitucional a la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (Conatrib). La que ha logrado muchos avances y ha comenzado a proponer cambios relevantes para la justicia en México; muchos de ellos, de hecho, debidos al apoyo incondicional del otrora procurador general de la República, Jesús Murillo Karam.

Lo he dicho en otras ocasiones, pero creo más en el poder de la reiteración que en la pasividad de la indiferencia. En un momento tan crucial para la justicia mexicana, **una de las cuestiones que no nos han permitido avanzar de manera continua y armoniosa es la falta de homologación de nuestros criterios, leyes y estructuras en la administración de justicia local.**

Mientras que nuestras políticas jurisprudenciales no estén homologadas, no podremos hacer gran cosa para que la implementación de la oralidad en México cobre un sentido nacional, En realidad se están haciendo esfuerzos mayúsculos para implementar la oralidad bajo un rasero armónico y concordante. No obstante, las circunstancias políticas a veces son dispares, los objetivos distintos y los fines no siempre resultan conmensurables. Todo ello, por supuesto, repercute en la calidad de nuestra justicia y, sobre todo, en la certeza jurídica que la oralidad pretende aportar.

No se trata sólo de ponerse de acuerdo y de lograr consensos, sino de que los acuerdos y los consensos cobren validez y sean acatadas por todos los sectores de la política local y federal. Poco puede hacer el presidente de un tribunal, si no cuenta con el apoyo de sus contrapesos locales y de las instituciones federales.

En momentos históricos como los que la justicia mexicana está viviendo, creo necesario…, **que todos jalemos parejo dando validez a los criterios y compromisos adoptados por medio del consenso a nivel nacional.** Estoy seguro que todo ello retribuiría a la justicia local, que es, en realidad, la que se encarga de nuestros problemas cotidianos.
…”

Lo que hemos resaltado de las palabras del Dr. Edgar Elías Azar se reconduce a lo que hemos señalado como exigencia de armonización legislativa auténtica en la que es precondición el que se consensen criterios y lineamientos para que con base en ellos se legisle en determinada materia de manera uniforme o similar, esto es, armónica, pero demandar o pretender que las legislaciones sean iguales bajo una aparente necesidad de armonizar realmente oculta una reivindicación de legislación única. No obstante esta

diferenciación entre armonizar y unormar, en las palabras del Dr. Edgar Elías Azar, persiste la confusión entre los fines que debe cumplir una legislación concurrente y los fines que debe cumplir una exigencia de armonización legislativa y, en su caso, una pretensión de legislación única.

El problema de la armonización legislativa es complejo, pero se ha hecho complicado[98], esto es, confuso, al mezclar indiscriminadamente requerimientos de unormar, es decir, de unificar legislación preexistente, con requerimientos acerca de la necesidad de que haya parámetros de regularidad a los que deben ajustarse los centros productores de normatividad (Congreso General y congresos locales), y propiciar que legislen conforme a esos criterios y lineamientos, lo que no implica que lo hagan de manera igual, pero si similar.

Un problema acuciante que hay que revisar consiste en derivar de exigencias de armonización legislativa, en el sentido de fijar criterios y lineamientos para expedir normatividad, planteamientos de la necesidad de fedeconcurrir materias como en el caso de las materias sobre transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de autoridades[99].

La armonización legislativa como exigencia se constituye en un medio para que legislación federal y local sea similar, pero respetando la autonomía que para legislar –normar- tiene cada centro de creación normativa. Por tanto, la finalidad de la armonización legislativa consiste en que la normatividad en cierta materia y sobre la cual actúan diversos órganos productores de normatividad, sea armónica, esto es, similar a partir de criterios y

[98] Lo complejo es aquello que se compone de elementos diversos; en cambio lo complicado es algo enmarañado, de difícil comprensión. Pragmáticamente es muy recurrido referir lo complejo como complicado, pero estrictamente algo complejo no necesariamente es complicado no necesariamente es complejo. El problema es tratar cosas complejas de manera complicada.

[99] En estos casos, al revisar la exposición de motivos de la iniciativa de modificaciones constitucionales se observa que el reclamo es de armonización legislativa, la cual, en relación con la solución que dio, es decir, la de establecer facultades concurrentes, muestra una solución incompatible como medio para resolver el problema de falta de armonización legislativa en las materias de transparencia y de acceso a la información pública.

lineamientos propuestos por actores sociales y políticos, internos (ONG's nacionales) o externos (organismos internacionales).

Hay dos materias en las que el Poder Reformador explicita la finalidad de armonizar: (i) en materia de registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales (artículo 73 constitucional, fracción XXIX-R.), y (ii) en materia de contabilidad gubernamental (Artículo 73 constitucional, fracción XXVIII).

4. Establecer bases de coordinación y la finalidad de homogeneizar legislación

a) Establecer bases de coordinación

Finalmente, existe otro tipo de acción normativa que puede llevar a cabo la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente o el Poder Reformador, y que se refiere al establecimiento de facultades para fijar bases de coordinación para que se opere o se ejecute determinada materia por parte de los órdenes de gobierno y, por ende, se trata de bases para actuar, para que se coordinen los órdenes de gobierno. No obstante este objetivo, puede ser que en la configuración legal se establezcan normas que impliquen cómo deben actuar tales órdenes y tales normas operan como bases de actuación coordinada para ejecutar –aplicar- la normativa en la materia de que se trate.

Las bases de coordinación se pueden establecerse en texto constitucional, y entonces la configuración legal debe orientarse por las mismas, u ordenar que se expida una ley en la que se establezcan las bases de coordinación correspondientes para que en la materia respectiva se coordinen los órdenes de gobierno. Esta acción la podemos denominar como la acción de establecer bases de coordinación y se concreta al crear el enunciado jurídico que mandata que se establezcan bases de coordinación entre los órdenes de gobierno respecto de determinada materia, y tal enunciado, como resultado de esa acción normativa, se constituye como facultad para establecer bases de coordinación.

b) La finalidad de homogeneizar

Dentro de la acción por la que se establece el mandato de fijar bases de coordinación, y que da como resultado facultades para que el legislador ordinario expida leyes de bases de coordinación, debemos considerar la exigencia de homogeneización[100] sobre ciertas materias, pues se trata de un requerimiento que está emparentado en sentido débil con el tema de la armonización legislativa, es decir, se pide que bajo ciertos criterios y lineamientos se regule determinada materia, pero a su vez se pide que se establezcan bases conforme a las cuales se coordinen los órdenes de gobierno.

Tenemos tres materias sobre las que, expresamente en el texto constitucional, se mandata se alcance el fin homogeneizar: se trata de las materias sobre (i) contabilidad gubernamental, (ii) registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, y (iii) Sistema Nacional de Archivos (públicos):

a) En la primera, el Poder Reformador mandata que el legislador ordinario expida "leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;" (Artículo 73, fracción XXVIII);

b) En la segunda, el Poder Reformador mandata que el legislador ordinario expida una "ley general que armonice y

[100] Homogeneizar es el resultado de hacer homogéneo, y éste denota pertenencia a un mismo género, poseedor de iguales caracteres. Real Academia Española*, Diccionario…,* 23ª ed., *Op. Cit*., voz: homogeneizar, p. 1190; voz: homogéneo, p. 1190.

homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales" (artículo 73, fracción XXIX-R); y

c) En la tercera se mandata que el legislador ordinario expida "la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos." (artículo 73, fracción XXIX-T)

Como se puede observar, esta cuestión de alcanzar el fin "homogeneizar", se puede lograr por la vía de leyes de bases en el sentido de contenido de la normatividad, ya que se busca sigan teniendo vigencia normas federales y locales, pero que en ellas se observen los parámetros de regularidad que al respecto se establezcan con la finalidad de homogeneizar las acciones relacionadas con la operatividad (ejecución) de la materia de que se trate.

Dado esto, es decir, considerar que subsisten normatividades federal y locales cuando se busca homogeneizar, lleva a descartar que para alcanzar el fin "homogeneizar", se pueda llevar a cabo mediante una legislación única (unormar), pues las legislaciones únicas inhiben, como lo hemos indicado, la producción normativa tanto federal como local, no obstante la paradoja de que es la federación, a través del Congreso General, quien genera la legislación única.

Por tanto, homogeneizar es un fin y el medio idóneo normativo, en sentido fuerte, para alcanzarlo es mediante el establecimiento de bases en el texto constitucional o en una ley establecer las bases en sentido de lineamientos y criterios. De aquí se deriva que homogeneizar no es una acción normativa sino una finalidad que se puede alcanzar por

varios medios: uno de ellos es la ley de bases como lineamientos y criterios a los que debe ceñirse determinada normatividad, pero puede darse un medio no normativo autoritativo como, por ejemplo, si no se considera pertinente o no es oportuno establecer bases en la constitución u ordenar se expida una ley que las regule (la cual requiere fundamento constitucional expreso), pueden establecerse criterios y lineamientos por parte de organizaciones civiles[101] o *cuasi* públicas[102] que los consensen y, dada su legitimidad, los adopten los congresos federal y locales al expedir las legislaciones respectivas y se propicie la homogeneización.

D. Acciones normativas de cambio normativo constitucional y sus productos

Ahora podemos tener más completa la imagen de acciones normativas (proceso/actividad) y de facultades (resultados/productos), y poder contestar la interrogante ¿qué hace el Poder Reformador respecto de la distribución de competencias para conformar el Sistema Federal?:

(i) Realiza varios procesos que, como tales, implican diversas acciones normativas; y al hacerlo,

(ii) Establece varias clases de facultades, dependiendo del tipo de acción llevada a cabo.

[101] Por ejemplo, en materia de transparencia, la presencia de la ONG Fundar, es relevante; www.fundar.org.mx

[102] Por ejemplo, la Conferencia Nacional de Gobernadores –Conago-, www.conago.org.mx; la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos –Conatrib-, www.conatrib.org.mx. Cuasi refiere la condición “a la manera de”.

Cuadro 17. Acciones normativas constitucionales y sus productos

Poder Reformador			Legislador ordinario	
Modificación constitucional			Configuración legal	
Proceso		Producto		
Acción Normativa (proceso)		Tipo de facultad que se produce (producto)	Efectos normativos	Ejemplo
1	Federalizar	Facultad exclusiva federal	Ley federal (exclusiva)	Ley Agraria
2	Desfederalizar	Facultad exclusiva local	Ley local (exclusiva)	Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca
3	Fedeconcurrir en sentido amplio	Facultad coincidente	Ley federal (coincidente)	Código Civil Federal
			Ley local (coincidente)	Código Civil del Estado de Colima
4	Fedeconcurrir en sentido estricto	Facultad concurrente	Ley general en sentido de ley marco	Ley General de Salud
5	Unormar	Facultad unificadora	Ley con el calificativo de "nacional"	Código Nacional de Procedimientos Penales
6	Establecer bases de coordinación	Facultad para establecer bases de coordinación	Ley de bases de coordinación	Ley General de Protección Civil[α]

Fuente: Elaboración propia.

Con base en estos parámetros, se puede dar cuenta de las modificaciones constitucionales por las que se han llevado a cabo acciones de federalización, acciones de desfederalización, acciones de fedeconcurrencia, acciones de unormación y acciones por las que se establecen o se ordena establecer bases de coordinación, de diversas materias.

Estas seis acciones implican, en esencia, cambios normativos y, por ende, deben responder a los parámetros de la racionalidad del legislador[103], y así observar (i) criterios

[α] Su título es incorrecto porque no es una ley general en sentido de ley marco, podría denominarse Ley que establece las bases de coordinación en materia de protección civil. Además, se debe considerar que no establece bases sino principios.

[103] Seguimos a Atienza, Manuel, *Contribución a una Teoría de la Legislación*, Civitas, Madrid, España, 1991, capítulo II, pp. 27-40. Ese tratadista refiere cinco niveles de racionalidad y considera que el nivel más básico es el lingüístico y después vienen los demás: pragmático, jurídico-formal, teleológico y ético. Prefiero hablar de dimensiones o planos y atender al *íter* legislativo de manera que las racionalidades pragmática, jurídico-formal, teleológica y ética juegan en el proceso de producción del texto normativo unas veces prevaleciendo una respecto de otra o las otras y a la inversa y que se observa en las exposiciones de motivos, dictámenes, debates, opiniones, pero al

pragmáticos, es decir, considerar a los destinatario, tanto directos como indirectos; (II) criterios jurídico-formales, en los que es relevante considerar al Derecho como un sistema jurídico y las implicaciones que de ello derivan y evitar erosionarlo; (iii) criterios teleológicos bajo los que se toman en cuenta los fines que se persiguen con el cambio normativos; (iv) criterios éticos para considerar que valores se pretenden realizar; y (v) criterios lingüísticos[104] atinentes a desarrollar la mejor forma de formulación (en un primer nivel muy básico, se trata de cuestiones de redacción) del texto normativo por el que se lleva a cabo el cambio normativo.

No está de más precisar que la Constitución solamente puede ser objeto de modificaciones y eliminaciones parciales, por lo que es relevante clarificar la significación de los términos "modificación" y "eliminación" de textos normativos.

En este punto se debe considerar el tema de los cambios normativos, y estos pueden consistir en introducir, eliminar o modificar textos normativos.

Convencionalmente considero que, dada la ambigüedad de que las modificaciones en su modalidad de reforma o adición implican introducir nuevo texto normativo a un texto ya vigente, tomo introducir únicamente como la acción de incorporar al sistema jurídico un (i) texto normativo de forma total (V. gr., una ley inédita) o (ii) un texto normativo refundido o

---

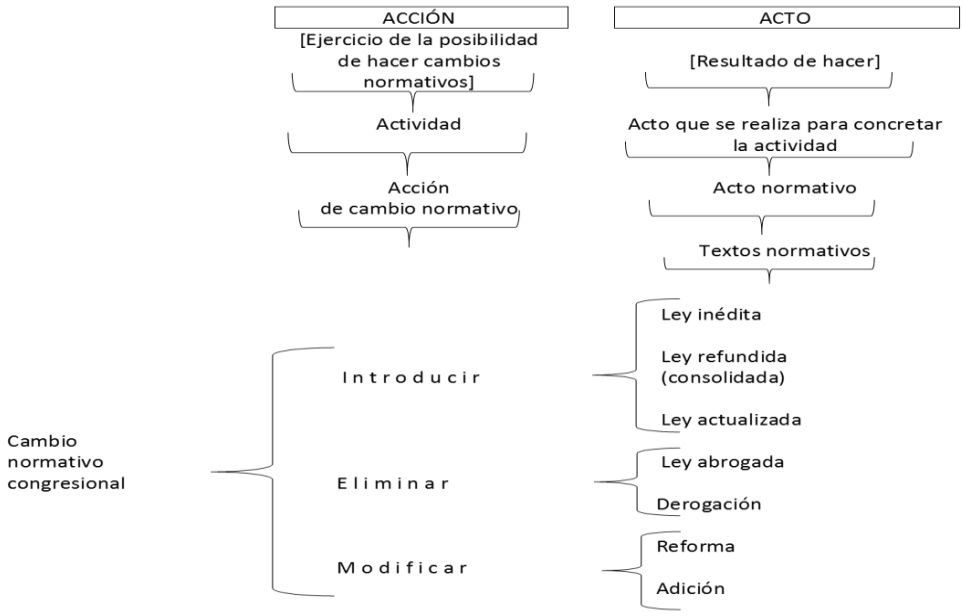
final la racionalidad lingüística opera como filtro, pues lo relevante es elaborar un texto normativo. Ello no implica que no tengan importancia las exposiciones de motivos, los dictámenes y demás actos y documentos de discusión sobre qué regular y cómo regularlo, pero habrán de servir, en su caso, para orientar las interpretaciones y los esquemas argumentativos sobre el sentido de la normatividad siempre a partir del texto normativo.

[104] Sobre las relaciones entre lógica clásica, lógica jurídica y lógica deóntica y lingüística, en el ámbito de la elaboración de textos normativos, véase: Gutiérrez Parada, Oscar, "Técnicas legislativas/Técnicas normativas. Hacía una mejor hechura de las leyes: operadores deónticos y alotropía lingüística". Disponible en el blog de www.asesoriadn.com.mx. En este estudio proponemos analizar y desarrollar teóricamente el fenómeno de la alotropía lingüística como una poderosa herramienta para elaborar mejores textos normativos: "Con base en una analogía intuitiva, pero fructífera y, me parece, altamente ilustrativa, podemos plantear una forma diferente de ver las relaciones entre las diversas formalizaciones lógicas de los operadores deónticos (tal y como se muestra en el cuadro de oposiciones deónticas) y su expresión lingüística en enunciados jurídicos que conforman textos normativos, es decir, los usos del lenguaje que lleva a cabo el legislador (en sentido amplio) para mandar, prohibir o permitir a través del fenómeno que propongo denominar alotropía lingüística.", pp. 13-14.

consolidado; y para el caso de la acción de eliminar se toman en cuenta sus únicas dos posibilidades: (i) abrogar (eliminación total de un texto normativo vigente) o (ii) derogar (eliminación parcial de un texto normativo vigente); y modificar como (i) reformar o (ii) adicionar[105].

De lo anterior, es importante diferenciar entre acción normativa y acto normativo. La acción normativa refiere una acción; en cambio el acto normativo, relacionado con alguna de las acciones normativas es ya un resultado institucional, es decir, algún tipo de texto normativo por el que se expide una nueva ley, sea inédita o refundida o consolidada; se elimina texto vigente en su totalidad (abrogación) o parcialmente (derogación); o se modifica texto vigente reformando (se elimina texto y en ese espacio se introduce nuevo texto) o adicionando (se introduce nuevo texto de manera parcial).

Cuadro 18. Cambio normativo: acciones de cambio normativo y actos normativos



Fuente: Elaboración propia

[105] Véase: Gutiérrez Parada, Oscar, "Qué es la 'Política Legislativa'", ponencia presentada en marzo de 2014, en el Congreso REDIPAL Virtual VII, enero-agosto 2014, Cámara de Diputados, México. Este artículo está disponible en el sitio de REDIPAL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal_cvvi.htm; clave: CRV-VII-34-14; consultable también en el blog de www.asesoriadn.com.mx.

El lenguaje del Poder Reformador es parco, y generalmente refiere los decretos por los que se cambia la Constitución como decretos de reformas, y en algunos casos, no pocos, como decretos de reformas y adiciones. En puridad, una Constitución es un texto normativo vigente y, salvo que, de manera democrática, mediante una Asamblea Constituyente o Poder Constituyente, se expida un texto que integralmente sustituya al vigente, la Constitución solamente puede ser objeto de acciones de cambio normativo del tipo eliminar o modificar, y dentro del primero solamente derogaciones, y en el segundo, es decir, modificaciones, puede haber reformas (sustitución de una parte de texto normativo por otro) o adiciones (incorporación de nuevo texto (generalmente inédito).

Ahora bien, ¿cuáles son las relaciones que tienen entre sí las acciones? Lo primero que hay que señalar es que las acciones son exhaustivas porque el conjunto de seis acciones incluye la totalidad de acciones normativas que son alternativas en la decisión que se tome respecto de una materia. Y son excluyentes en parte e inclusivas en parte, es decir, se da una exclusión parcial entre algunas acciones.

Así por ejemplo, entre federalizar y desfederalizar hay exclusión total, ya que una materia o se federaliza o se desfederaliza, o una u otra, pero no ambas de manera simultánea, es decir, en el mismo tiempo y en el mismo lugar. La exclusión o inclusión implica relaciones de compatibilidad e incompatibilidad, es decir, si simultáneamente se pueden dar dos o más acciones. Sintéticamente las relaciones son:

Cuadro 19. Relaciones entre las acciones de cambio normativo constitucional

	Acción normativa /proceso	Resultado/producto	Incompatibilidad	Compatibilidad
a	Federalizar	Facultad exclusiva expresa	Excluye b, c, d, e	f
b	Desfederalizar	Facultad exclusiva expresa o implícita	Excluye a, c, d, e	f
c	Fedeconcurrir en sentido amplio	Facultad coincidente expresa o implícita	Excluye a, b, d, e, f	
d	Fedeconcurrir en sentido estricto	Facultad concurrente	Excluye a, b, c, d, e	f
e	Unormar	Facultad de legislación única	Excluye a, b, c, d, f	
f	Establecer bases de coordinación	Ley de bases de coordinación	a, b, c, e	d

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende de este esquema, la federalización, la desfederalización y la fedeconcurrencia, tanto en sentido amplio como en sentido estricto, pueden combinarse con bases de coordinación que la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente o el Poder Reformador establezca en el propio texto constitucional o haya ordenado que las bases las establezca el legislador ordinario (en una ley general –marco-).

Las bases, en el sentido de bases de coordinación para actuar en determinada materia, pueden combinarse en textos normativos en los que, además, se lleve a cabo distribución de competencias como en el caso de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.[106]

Si esto es así, entonces, puede haber leyes generales en sentido de leyes marco que también funjan como leyes de bases de coordinación.

E. Diseño normativo y diseño institucional de un Sistema Federal

Me parece que ya estamos en el momento de hablar acerca de los diseños normativos y de los diseños institucionales.

Los diseños normativos, en general, se han definido como:

> "La articulación armónica de los diferentes tipos de enunciados jurídicos, de los objetivos teleológicamente previstos y de los medios causalmente idóneos para lograrlos, tratando la consecución de metas políticas y socialmente relevantes, de forma sistémica, eficiente y en el mayor grado posible, buscando en todo momento la compatibilidad de las distintas racionalidades del legislador, particularmente aquélla que se refiere a la

[106] Como demostramos más adelante, la distribución de competencias de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es inconstitucional: Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:…" y "…TÍTULO SEGUNDO DE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA,… CAPÍTULO IX. De la distribución de competencias. Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:…"

> cuestión lógico formal, con el fin de evitar antinomias, duplicidades, vacíos jurídicos y contradicciones"[107]

De esta definición, muy amplia, debemos pasar a una definición más específica de lo que es el diseño normativo de un Sistema Federal, pues es importante explicitar las particularidades de este tipo de diseños.

La primera característica es que el primer acto de conformación de un Sistema Federal, es un acto que realiza la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente que solamente está basado en legitimidad. Los actos subsecuentes están insertos en un Orden Jurídico en el que su Sistema Jurídico está basado en normas jurídicas que ejercen quienes detentan poder jurídico. Aquí la diferenciación es entre Poder Constituyente o Asamblea Constituyente y Poderes constituidos; entre estos últimos destaca el Poder Reformador (el cual debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional), por lo que actúa con base en reglas jurídicas.

Una segunda característica consiste en el nivel jerárquico de los dispositivos constitucionales primarios sobre conformación de un Sistema Federal. Están al más alto nivel interno de un Sistema Jurídico y, consecuentemente, son el referente último respecto de otras normas del propio sistema. Hay un orden jurídico externo –el derecho internacional- y, como nivel, puede estar por encima (V gr., derecho del espacio aéreo), a la par (V. gr., tratados internacionales en materia de Derechos Humanos) o por debajo del Sistema Jurídico interno (V. gr., tratados internacionales de índole comercial). No obstante las implicaciones que trae consigo el nivel superior del texto constitucional, y como diría Carlos Santiago Nino, la Constitución es una Carta de Navegación, sí, pero requiere singladuras específicas que se construyen no sólo en el momento constituyente sino también después, en especial por la labor del Poder Reformador, y en el caso de las facultades concurrentes en el momento de la configuración legal al expedirse la ley general –marco- en la que se concreta la distribución de competencias que el Poder Reformador ha ordenado lleve a cabo el Congreso General. Por ello, las leyes generales –marco-, en sentido genuino, tienen parte del ADN constitutivo de un Sistema Federal, es decir, la responsabilidad que recae al elaborar un texto normativo de tipo y nivel ley general –marco- es de la mayor trascendencia.

Una tercera característica, correlacionada con la anterior, es de índole lingüístico-conceptual que considera que por tratarse de un diseño normativo del plano constitucional, pragmáticamente la elaboración de textos normativos constitucionales y sus modificaciones implican enunciados jurídicos más abstractos y, por ende, sus grados de ambigüedad y de vaguedad son más mayores que los de otro tipo de textos normativos. Así, V. gr., si comparamos un texto constitucional con un reglamento, el nivel de detalle y de precisión es totalmente diferente. Por ejemplificar, en la Constitución vale señalar que, respecto del derecho de petición, la autoridad debe contestar en breve término; pero en un reglamento en el que se regule algún trámite, no sería consistente señalar que la autoridad debe contestar en breve término sino establecer un plazo razonable en el que la autoridad

[107] Gómez Tagle López, Erick, *Derecho y Sociedad. Glosario de Criminología y Ciencias Sociales*, 2a ed, Editor, Asesoría de Diseños Normativos, S.C., México, 2009, p. 99.

debe contestar (por ejemplo, establecer que una vez presentada una solicitud, la autoridad debe contestar en un plazo de cinco días hábiles. Como se puede observar en el reglamento se es –se debe ser, por exigencias de técnicas normativas- claro y preciso: claro al indicar cinco días "hábiles"; precisión al indicar cinco días).

Una cuarta característica radica en la cuestión de las acciones normativas que para la conformación del Sistema Federal, una vez instituido, es decir, concluida la labor de la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente, competen al Poder Reformador; y que como hemos analizado son básicamente seis: federalización; desfederalización; fedeconcurrencia en sentido amplio; fedeconcurrencia en sentido estricto; unormación; y establecimiento de bases de coordinación. El ejercicio de estas acciones conforma un conjunto de acciones a elegir de acuerdo a la finalidad que se persiga. Cada acción adquiere carácter medial (la acción es el medio para el objetivo de establecer una facultad). La finalidad genérica de cada acción es:

Cuadro 20. Acciones normativas constitucionales y su finalidad

Acción normativa	Finalidad
Federalización	Que solamente el poder central/federación, sea quien norme una actividad con exclusión de cualquier otro centro de poder normativo. Implica una legislación única, pero no por conveniencia de que haya una sola legislación sino porque está justificado que sólo sea el poder central/federal el que atienda normativa y ejecutivamente la materia objeto de federalización.
Desfederalización	Que solamente el poder local sea el que norme una actividad con exclusión del poder normativo central/federación. Implica una legislación única respecto del ámbito espacial del orden local, y conlleva el reconocimiento de la pluralidad de centros de poder normativo local, lo cual su vez envuelve valorar la autonomía del espacio local, e implica poder ejecutivo en la operatividad de la materia objeto de desfederalización.
Fedeconcurrencia en sentido amplio	Que coexistan legislaciones diversas respecto de ciertas materias, e implica plena autonomía normativa del centro/federación y del espacio local, respecto del qué se regula y el cómo se regula pero a condición de que la normatividad respectiva, necesariamente, se oriente por el núcleo duro de normatividad de la materia de que se trate y que no puede ser marginado por las instancias productoras de normatividad[108].

[108] El ejemplo paradigmático es la legislación civil: coexisten 33 códigos civiles en todo el país, y todos regulan –qué regular en una legislación civil- esencialmente lo mismo, y en cómo regularlo también esencialmente es lo mismo, aunque hay variantes; en todo caso, en qué y en cómo regularlo, opera el núcleo duro de normatividad. Podríamos decir que ese núcleo duro (construido durante siglos, en el caso del derecho civil, y que se sigue construyendo), es una especie de parámetro de armonización legislativa.

Fedeconcurrencia en sentido estricto	Que en materias de alta complejidad operativa y en las que lo conveniente es que participen de manera relativamente simultánea los órdenes de gobierno, se determine cuáles actividades desarrolle cada orden de gobierno, por lo que solamente a través de una legislación excepcional y *ad hoc* que autoriza el Poder Reformador se expida, se lleva a cabo la distribución de competencias respectiva (leyes generales en sentido de leyes marco)
Unormación	Se persigue como objetivo que dejen de estar vigentes los textos normativos federal y locales en determinada materia y que a partir de la expedición de legislación "nacional", única y exclusivamente exista en todo el país una legislación en esa materia, ya que se considera lo más conveniente para que el ejercicio de la materia sea más eficaz.
Establecimiento de bases de coordinación	Que en la ejecución de determinada materia, los órdenes de gobierno, a partir de sus competencias en la materia respectiva, coordinen sus acciones, en especial con la federación (con el centro), para hacerla lo más operativa posible[109].

Una quinta característica, que deriva o está implícita en la anterior, consiste en tomar en cuenta que las acciones normativas que puede ejercer el Poder Reformador para conformar el Sistema Federal, están ubicadas en el proceso de cambio normativo y su producto son las facultades por las que se distribuyen competencias, por tanto, la actividad del Poder Reformador se circunscribe a los parámetros de la racionalidad instrumental y, por ende, es básicamente un proceso racional instrumental.

[109] Esta finalidad tiene mucho que ver con el llamado federalismo de colaboración, federalismo cooperativo o federalismo de coordinación y quizá con el llamado federalismo de ejecución u orgánico. Véase, Gamas Torruco, José, *El Federalismo Mexicano*, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas Núm. 195, México, 1975, pp. 140-147.Sobre las definiciones de cada uno de ellos, José Gamas Torruco, basándose en Geoffrey Sawer, apunta: "El federalismo coordinado es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho del uno hacia los otros ni viceversa; el reparto de competencias entre la Federación y los estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real…. El federalismo cooperativo implica que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines….El federalismo orgánico es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado.", pp. 140-147.

Considerando que entre las acciones (y sus finalidades) y sus productos, es decir, las facultades, se da una relación de medio a fin, es momento de abordar el concepto de racionalidad, y sobre ésta Raúl Calvo Soler apunta:

> "El término racionalidad suele aplicarse a una gran variedad de supuestos y, al menos, en tres contextos diferentes. En el primero, se ha usado para <<explicar>> decisiones. Atribuir la condición de racional a la decisión de un agente supone la identificación de las razones por las cuales ese sujeto tomó esa decisión. La racionalidad aquí tiene un carácter descriptivo de las razones por las cuales un individuo decide actuar.
>
> En general, el sentido explicativo de la racionalidad suele estar acompañado de un sentido predictivo acerca de las decisiones futuras de un agente.
>
> En el segundo contexto, la idea de racionalidad se utiliza para <<evaluar>> acciones. En este sentido, decir que una acción o decisión es racional o irracional es establecer respectivamente un valor positivo o negativo de esa decisión o acción.
>
> En el tercer contexto, la noción de <<racionalidad>> apunta a cuestiones estrictamente técnicas. En este caso, lo único que se postula es que dada una elección con un conjunto de informaciones, si se trata de conformar una única ordenación del conjunto de alternativas, se tiene que proceder de una manera determinada."[110]

Este autor, más adelante refiere la racionalidad instrumental:

> "El tipo más básico de racionalidad es el denominado <<racionalidad instrumental>>. Este modo de racionalidad se caracteriza por relacionar las acciones alternativas con la ordenación de ciertos estados de cosas que se asumen como consecuencias de dichas acciones. En este sentido, se debe técnicamente realizar una acción y no otra, si dadas las consecuencias que se siguen de ella, éstas son valoradas como fines preferidos por parte del agente….
>
> La racionalidad instrumental establece la selección de una acción en virtud de, por un lado, las consecuencias que ésta genera y, por otro lado, las preferencias de los individuos respecto de dichas consecuencias. En este sentido, la racionalidad instrumental pretende solucionar el problema de la elección de una acción de entre una pluralidad de acciones disponibles en una determinada ocasión. Se denominará a esta noción de racionalidad instrumental, noción mínima.
>
> El esquema básico de un proceso de elección en términos de racionalidad instrumental permite establecer por qué una acción, y no otra, está dentro

[110] Calvo Soler, Raúl, *Uso de normas jurídicas y toma de decisiones*, Gedisa, Barcelona, España, 2003, pp. 40-41.

> del conjunto de acciones elegidas: una acción pertenece al conjunto de acciones elegidas si conduce a la consecución del estado de cosas preferido. En este sentido, la preferencia de una acción sobre otra es una preferencia extrínseca, cuyo criterio está vinculado con otra ordenación, en este caso de fines, y con la consecución de éstos.
>
> Si esto es así, la idea de preferencia puede ser relativa tanto a los objetivos o fines como a las acciones aptas para alcanzarlos… se considerará las preferencias respecto a las acciones en términos de preferencias extrínsecas y las preferencias respecto a los fines en términos de preferencias intrínsecas."[111]

Con base en estas características[112], *el diseño normativo constitucional de un Sistema Federal es un proceso racional instrumental en el que juega un conjunto de seis acciones normativas [1) federalizar; 2) desfederalizar; 3) fedeconcurrir en sentido amplio; 4) fedeconcurrir en sentido estricto; 5) unormar; y 6) establecer bases de coordinación u ordenar que se establezcan]; con las que, dependiendo de la acción o acciones que se haya elegido o se hayan elegido, respecto de una materia, el Poder Reformador establece facultades a favor de los órdenes de gobierno, con miras a alcanzar ciertos fines para maximizar los valores propios de un Sistema Federal.*

En este proceso es importante destacar que están implícitas las dimensiones racionales del legislador[113]: pragmática (considerar al destinatario, directo e indirecto); jurídico-formal (que se está actuando en un sistema jurídico y, por ende, evitar introducir normas que lo erosionen); teleológica (los fines mediatos e inmediatos que se persiguen); ética (los valores que se pretende realizar); y lingüística (considerar que el texto normativo es un mensaje y, por ende, debe ser lo más claro y preciso posible).

Ahora bien, comprender qué es un diseño institucional empieza por conceptualizar qué es una institución, tarea nada pacífica. Robert E. Goodin[114], después de analizar las diferentes

---

[111] *Idem.,* p. 64.
[112] Las cuales vendrían a ser las propiedades peculiares de la intensión del concepto de diseño normativo del Sistema Federal.
[113] Véase la nota de píe de página número 100.
[114] Goodin, Robert E., "Las instituciones y su diseño", en VV. AA. *Teoría del diseño institucional*, compilador: Robert E. Goodin, Gedisa, Barcelona, España, 2003, pp. 13-73.

definiciones que las teorías histórica, sociológica, económica y política manejan, y revisar el nuevo institucionalismo, señala:

> "Esta diversidad en las definiciones es, sin embargo, casi exclusivamente, el efecto de la inclinación por buscar una definición del término que sea <<interna>>, esto es, embebida de una teoría y basada en una disciplina en particular. Permitámonos desviar el foco de nuestra atención de estas explicaciones internas [de cada teoría] y no ocuparnos tanto por el papel que desempeñan las instituciones en particular en las vidas de los individuos dentro de contextos específicos. En su lugar, adoptemos una explicación <<externa>> de las instituciones y de lo que hacen. Este no es un relato que aquellos involucrados en la práctica reconozcan necesariamente como propio; no describe sus motivaciones, objetivos o percepciones. Por el contrario, se trata de una historia narrada desde fuera, por un observador que no es parte de la práctica, acerca de los efectos de las instituciones. Es una historia acerca de <<qué hacen>> y no acerca de <<por qué lo hacen>>. Al cambiar por esta posición externa, resulta mucho más fácil alcanzar una definición acordada del concepto de institución. Desde este punto de vista externo, una institución social no es más que un 'patrón de conducta recurrente, valioso y estable' en su caracterización más general. Esta caracterización puede ser quizás demasiado general como para resultar realmente útil…
>
> Sin embargo, una caracterización relativamente general, es, precisamente, lo que se necesita para capturar la gama diversa de actividades sociales que nos gustaría considerar instituciones y para teorizar con respecto a ellas como tales…Un rasgo central que define la <<institucionalización>> en todas estas esferas es la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta que tiene lugar dentro de las instituciones y a causa de éstas. El <<institucionalismo>> ha sido caracterizado como <<el proceso a través del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad>>. Dentro de un contexto institucionalizado, la conducta es más estable y predecible.
>
> Además, esto no constituye un subproducto incidental de la institucionalización; no se trata, simplemente, de una consecuencia de <<la valorización de determinada organización o procedimiento>> por ciertas razones independientes. Por el contrario, la estabilidad y la predictibilidad mismas representan, en gran medida, precisamente la razón por la que valoramos los patrones institucionalizados y lo que resulta valioso de ellos.",…gran parte de la negociación y de los intercambios políticos normales resulta posible sólo dentro del contexto de estabilidad que aportan normas más profundamente imbricadas e institucionalizadas, que abarcan desde las reglas informales de conducta en los parlamentos y las estructuras de comités hasta la propia Constitución."[115]

[115] *Idem*., pp. 37-39.

Punto importante es referir el tema de la aparición y transformación de las instituciones. Goodin señala que existen tres formas básicas con base en las cuales pueden surgir y transformarse las instituciones[116]: i) por accidente (lo que sucede, simplemente sucede); ii) puede tratarse de una cuestión de evolución, manera que se basa en una analogía con la biología (la institución pudo surgir por accidente, pero "existen ciertos mecanismos de selección, habitualmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de variedades particulares"); y iii) la institución "puede ser producto de la intervención intencional", es decir, "efecto de una intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo". Goodin señala:

> "Las transformaciones que se derivan de sus intervenciones [de los individuos aislados o de grupo organizados] intencionales pueden o no ser exactamente lo que se proponía uno, o un conjunto, de ellos. Los cambios pueden beneficiarlos a todos o a ninguno de los agentes dotados de intención. Incluso si el resultado no estaba previsto por ninguno, sin embargo, la lógica explicativa fundamental continúa siendo básicamente intencional en su forma, en la medida en que la historia siga narrándose esencialmente en términos de intenciones, e interacciones entre éstas.
>
> Todo caso real de cambio institucional involucra, casi seguramente, una combinación de estos tres elementos, Los problemas que enfrentan grupos, las soluciones que elucubran y la manera en que las implementan; todo está sujeto al accidente y al error. Sin embargo, los accidentes y errores raramente son puramente fortuitos e, incluso cuando así es, de todas maneras surgen normalmente en el reflujo de la intencionalidad, a través de olvidos y errores de cálculo por parte de agentes dotados de intención involucrados en proyectos propios. Así, lo que los agentes dotados de intención hacen deliberadamente (o, con más frecuencia, lo que no logran hacer) resulta pertinente incluso al moldear el cambio social e institucional esencialmente accidental."[117]

Estamos de acuerdo con Goodin, pero falta decir algo más sobre las reglas, ya que en las instituciones autoritativas adquieren un carácter especial, circunstancia que John Searle tiene muy presente. Para Searle, una institución es:

> "…cualquier sistema de reglas (procedimientos, prácticas), aceptado colectivamente, que nos permite crear hechos institucionales. Esas reglas tienen típicamente la forma de X cuenta como Y en C, donde a un objeto, persona o estado de cosas X se le asigna un status especial, el status Y, tal que el nuevo status hace posible que la persona u objeto desempeñe funciones que no podría realizar únicamente en virtud de su estructura física, pero

[116] *Ib*., p. 46.
[117] *Ib*., p. 42.

> requiere como una condición necesaria la asignación de tal status. La creación de un hecho institucional es, así, la asignación colectiva de una función de status. **El rasgo característico de la creación de hechos institucionales por la asignación de funciones de status es la creación de poderes deónticos**. Así típicamente cuando asignamos una función de status Y a algún objeto o persona X hemos creado una situación en la que aceptamos que una persona S que mantiene una relación apropiada con X es tal que (S tiene poder (S hace A)). El análisis completo nos proporciona un conjunto sistemático de relaciones entre intencionalidad colectiva, la asignación de función, la asignación de funciones de status, reglas constitutivas, hechos institucionales y poderes deónticos.". p. 117 (las negritas son nuestras)"[118]

Es pertinente precisar la locución "poderes deónticos" que utiliza Searle; en sus palabras:

> "Las instituciones humanas son, ante todo, *habilitantes*, ya que ellas crean poder, pero es una clase especial de poder. Es un poder que está marcado por términos tales como: derechos, deberes, obligaciones, autorizaciones, permisos, otorgamientos, necesidades y certificaciones. Llamo a todos estos *poderes deónticos*. Lo que distingue a las sociedades humanas de otras sociedades animales, hasta dónde conozco, es que los humanos son capaces de una deontología de la que ningún otro animal es capaz. No todo poder deóntico es institucional, pero poco más o menos todas las estructuras institucionales tienen que ver con el poder deóntico. Piense en cualquier cosa que le interesaría mencionar —propiedad privada, gobierno, relaciones contractuales, así como relaciones informales tales como la amistad, la familia y los clubes sociales. Todas estas son cuestiones de derechos, deberes, obligaciones, etc. son estructuras de relaciones de poder."[119]

Considerando los análisis de Goodin y de Searle, y para los efectos de nuestro estudio, una institución se crea cuando a un sujeto (por ejemplo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) o a un órgano (por ejemplo, el Congreso General o cualquier órgano público, sea cual sea la figura o forma asociativa que asuma), se le asigna competencia (normalmente un conjunto de competencias, facultades o atribuciones), y puede crear hechos institucionales normativos (poder normativo), jurisdiccionales (poder de decir el derecho aplicable en casos de conflictos) o hechos físicos artificiales[120] (poder ejecutivo,

---

[118] Searle, John, "What is an institution?", en Journal of Institutional Economics (2005), 1: 1, 1–22 Printed in the United Kingdom, The JOIE Foundation 2005 doi: 10.1017/S1744137405000020; consultable en español en UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 66, 2006, págs. 89-120: www.http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-2006-66-0000/pdf; consulta: 4 de abril de 2015, p. 117 (las negritas son nuestras)

[119] *Idem.,* p. 102

[120] En la teoría queda muy claro el resultado institucional de índole normativa (por ejemplo, una ley) y de índole jurisdiccional (por ejemplo, una sentencia), y ambos, de forma nítida, pasan por resultados institucionales, pero en relación con el poder ejecutivo, visto como el poder hacer cosas, no solamente se expiden ciertas clases de normas (reglamentos) y se deciden conflictos

hacer cosas, cambiar físicamente estados de cosas, y similares), porque la asignación de competencia cuenta como **asignación de funciones de status consistente en la creación de poderes deónticos**", esto es, en suma, se le dota del poder de regular la conducta humana a través de los operadores deónticos: prohibir, obligar o permitir o hacer competente a un órgano o institución para que ordene, prohíba o permita ordenar, prohibir o permitir, tema que analizamos como clases de reglas de competencia para la producción de normas y que originalmente lleva a cabo la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente y, posteriormente, el Poder Reformador, tal y como lo analizamos en el punto 2, apartado A, del Capítulo II, de este trabajo. Incluso, a estas alturas de este trabajo, podemos afirmar que también el legislador ordinario y, en general, cualquier poder constituido ejerce "poderes deónticos[121]".

Si esto es así, entonces el Sistema Federal, *in abstracto*, es una institución constitucional, y su diseño institucional es vital para las administraciones públicas.

El diseño institucional de un Sistema Federal es (como el diseño normativo), un proceso racional instrumental por el que, a partir, necesariamente, de un diseño normativo, las reglas de competencia "elegidas" son adscritas o asignadas a órdenes de gobierno, y con base en ellas cada orden de gobierno las asigna a órganos o instituciones para que las ejerzan, principalmente, instituciones de las administraciones públicas, y producir hechos institucionales inherentes a las materias objeto de las reglas de competencia respectivas[122].

(resoluciones administrativas), sino que también se realizan cosas físicas: puentes, marinas, túneles, plataformas, carreteras, entrega de cosas (despensas), y éstos no son un típico resultado institucional como los mencionados, sin embargo, son producto de la actividad humana, son cosas físicas artificiales, calificativo con el que pretendo diferenciarlas de los hechos brutos (en la terminología de Searle).

[121] No es objeto de este estudio entrar al análisis de los sistemas de lógica deóntica. Al respecto, véase la obra de González Lagier, Daniel, *Acción y Norma en G. H. von Wright,* Centro de Estudios Constitucionales, colección Derecho y Justicia Núm. 42, Madrid, España, 1995; y el artículo Gutiérrez Parada, Oscar, "Técnicas legislativas / Técnicas normativas. Hacía una mejor… *Op. Cit.* En todo caso, hay que resaltar que Searle refiere dos cosas totalmente diferentes: una cosa son los poderes deónticos (operadores deónticos) y otra muy distinta es una deontología (catálogo de deberes a seguir en determinados contextos, V. gr., códigos de ética o códigos de conducta).

[122] En sentido conceptual estricto, entre normatividad e institucionalidad hay una relación conceptual necesaria. Esto es, conceptualmente el diseño institucional incluye, en sentido lógico-

No se puede dejar de lado, una vez que se ha tratado, sintéticamente, el tema de los diseños normativos y los diseños institucionales, la alusión al tópico de la debilidad de las instituciones. La debilidad institucional tiene una dimensión relacionada con la asignación de reglas de competencia a personas titulares de órganos o a instituciones/organización, principalmente cuando:

a) Se asigna la competencia sin los medios materiales para ejercerla adecuadamente, En este supuesto no se ejerce o no se aplica la facultad porque no hay recursos, y es el caso, entre otros, de los municipios que no se adecuan al modelo de Municipio que se regula en el artículo 115 constitucional.

b) Se sobrecarga de reglas de competencia, es decir, se responsabiliza en exceso creando confusión de qué es lo importante y qué es lo accesorio. V. gr., Instituto Nacional Electoral, el cual está recargado de funciones como la de dirimir conflictos entre transmisores de propaganda política, caso del conflicto entre Dish y televisoras abiertas. El efecto, entre otros, es que tiene que resolver cuestiones accesorias descuidando lo principal, o

c) Se asignan reglas de competencia no "naturales" a la función primaria que corresponde al órgano o a la institución/organización (V. gr., Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, al pronunciarse sobre violaciones graves de Derechos Humanos para que se acceda a datos e información de asuntos que están en curso de investigación por parte de la Procuraduría General de la República).

necesario, el concepto de diseño normativo, es decir, es elemento definitorio de los diseños institucionales contar con algún tipo de diseño normativo. Robert E. Goodin, refiere la pobreza de la literatura sobre los diseños institucionales y menciona que una definición útil es la de Bobrow y Drysek: "el diseño consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto particular que sirva de base para la acción"; Goodin, Robert E., "Las instituciones…", *Op. Cit.,* p. 49.

El señalamiento de la debilidad de las instituciones no necesariamente tiene que ver con el hecho de que no se ejercen las facultades respectivas, sino que hay otros factores que indican que si las ejercen, pero deficientemente por falta de recursos o las ejercen atendiendo cuestiones accesorias o las ejercen desvirtuando el sentido de la función primordial del órgano o institución.

Con base en lo analizado en este capítulo, tenemos los elementos suficientes para abordar el estudio más detallado de las facultades concurrentes en nuestro Sistema Federal, por lo que en el capítulo siguiente procederemos a describir la situación que actualmente existe respecto de las facultades concurrente.

Capítulo III. Situación normativa actual de las facultades concurrentes en el Sistema Federal mexicano

A. Las leyes fundamentadas en facultades concurrentes: acepciones del calificativo "general" de algunas leyes[123]

Las leyes que se fundamentan en facultades concurrentes tienen el calificativo de "general" en sus títulos; sin embargo, en el Sistema Jurídico mexicano no todas las leyes que se califican en sus títulos como leyes generales están fundamentadas en facultades concurrentes. ¿En cuáles sentidos se utiliza el calificativo "general" de algunas leyes que lo presentan en sus títulos? En México un conjunto de leyes tienen el calificativo de "general", por lo que hay que dilucidar en cuáles sentidos se utiliza tal calificativo.

1. Acepción consustancial de cualquier ley

Que la ley sea calificada de general, implica el uso del término "general" en sentido amplio. Toda ley, *prima facie*, contiene *preponderantemente* reglas de carácter general[124]

[123] Retomo parte de un análisis que realice sobre leyes generales: Gutiérrez Parada, Oscar, "Qué caracterizamos bajo la locución 'leyes generales': tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano", ponencia presentada en el Congreso REDIPAL (Virtual V. Enero-Agosto 2012), México, abril 2012, consultable en internet: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf; y en el blog de www.asesoriadn.com.mx.

[124] La característica de impersonalidad, de alguna manera, está implícita en la característica de generalidad, pues ésta refiere los sujetos destinatarios en general (de forma genérica o como clases de sujetos). Lo más común es regular clases de sujetos (comerciantes, notarios, arrendadores, ejidatarios, contribuyentes de IVA, contribuyentes de predial, instituciones bancarias, etc.). Contadas normas refieren una generalidad, V. gr., "todas las personas", artículo 1° constitucional (en general, los derechos humanos tienen como destinatario a todas las personas); artículo 22 del Código Civil Federal: "La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código". Aun en estos supuestos de primaria generalidad, en una perspectiva filosófica, se trata de una clase de entes. Eduardo García Máynez señala que "Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez, las normas del derecho divídense en *genéricas* e *individualizadas*, Llámense *genéricas* las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa; reciben el nombre de *individualizadas* las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados.", García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho,* 42ª ed., Porrúa, México, 1991, p. 82.

abstracto, lo que no obsta que contenga, excepcionalmente, reglas de carácter particular concreto. Incluso hay instrumentos jurídicos en los que tal preponderancia no es tan clara y se les puede calificar como textos normativos de carácter mixto porque están conformados por dos o más tipos de reglas: el caso por antonomasia son los presupuestos de egresos actuales[125].

Este sentido amplio del carácter general preponderante de ciertos textos normativos, textos en los que tienen primacía reglas de conducta con operador deóntico, responde a un criterio puramente formal en el que se considera el sujeto o destinatario y cuando éste está representado por una totalidad de sujetos o clase compuesta de ciertos miembros que comparten alguna o algunas características comunes, entonces se refiere que la norma es general; en cambio, cuando la regla de conducta el sujeto o destinatario está representado por un individuo singular, se habla de norma particular[126]. Junto con la clase de sujetos (general o particular) hay que considerar el tipo de acción, la cual puede ser abstracta o concreta.

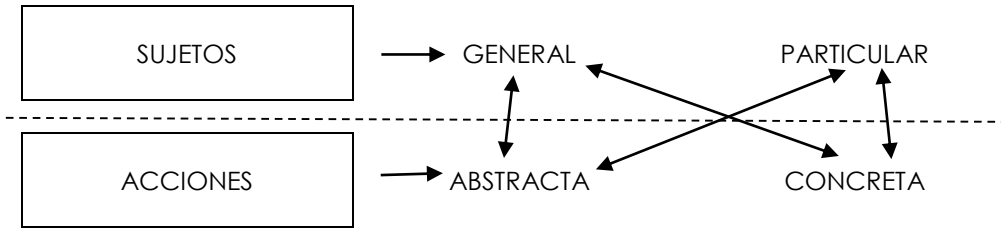
De acuerdo con los criterios de los sujetos (general-particular) y de las acciones (abstractas-concretas), se obtienen cuatro clases de normas[127]:

[125] En otro lugar nos ocupamos del análisis del presupuesto de egresos. Véase: Gutiérrez Parada, Oscar, *Esquemas argumentativos sobre la facultad del ejecutivo para vetar el Presupuesto de Egresos* (de próxima publicación).

[126] Véase: Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho,* Debate, Madrid, España, 1991, pp. 141-146: para este autor los sistemas jurídicos tienen "normas" *generales y abstractas*; *generales y concretas*; *particulares y abstractas*, *y particulares y concretas*. Acotaría la referencia que hace Bobbio al sistema jurídico refiriéndola a textos normativos, por lo que el señalamiento de que una ley tiene carácter general la entiendo significando que *preponderantemente* contiene normas o reglas cuyo sujeto es "general". Cuando no es posible señalar tal preponderancia, como en el caso del presupuesto de egresos, entiendo que el texto normativo tiene carácter mixto, es decir, contiene de los cuatro tipos de normas.

[127] No deja de causar ruido dogmático el que pueda haber en un sistema jurídico (de hecho las hay), normas "generales concretas" y normas "particulares abstractas", específicamente que haya textos normativos en los que encontremos las cuatro clases de normas, y de aquí que subrayemos que la calificación de las leyes como generales sea atendiendo a que *preponderantemente* contienen reglas generales abstractas y que haya textos normativos, como el presupuesto de egresos, que sean mixtos porque contienen normas generales abstractas; particulares-concretas;

Cuadro 21. Clases de normas de acuerdo al sujeto y a la acción



Posibles combinaciones	
General y abstracta:	una ley (preponderantemente, contiene normas generales y abstractas)
General y concreta:	un decreto (texto normativo) que declara la movilización general de la población para evitar una epidemia
Particular y abstracta:	una ley que atribuya a determinada persona (designación particular o singular) una función, por ejemplo, el Presidente tiene competencia para proveer a la esfera administrativa a su exacta observancia
Particular y concreta:	el caso típico de una sentencia

Fuente: Elaboración propia a partir de las consideraciones de Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho,* Debate, España, pp. 143-146.

La primera combinación, *norma general y abstracta*, constituye el sentido amplio que los operadores del derecho utilizamos (valga insistir: en contextos jurídicos) cuando referimos que la ley es "general". De aquí que agregar el adjetivo general a las leyes es un pleonasmo porque, *prima facie*, a toda ley le es sustancial tener carácter general porque *preponderantemente* contiene reglas o normas generales abstractas. Como ejemplos tenemos la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, entre otras.

generales-concretas; y particulares-abstractas, sin que a partir de unas se pueda calificar el texto normativo como preponderantemente general o particular. El hecho es que la mayoría de las leyes preponderantemente son generales abstractas, pero ello no significa que no contengan normas de las otras clases, es decir, generales-concretas, particulares-abstractas y particulares- concretas.

2. Acepción como ley federal

Encontramos otro uso del término “general” como calificativo de ciertas leyes de índole federal, en las que se ha sustituido el calificativo “federal” por el de “general”. Se trata de un uso indebido del término general. También en este caso son ejemplos la Ley General de Bibliotecas, y la Ley General de Población, entre otras.

Sin embargo, el problema no se resuelve simplemente sustituyendo “general” por “federal”, pues no siempre el calificativo “federal” indica competencia exclusiva de la federación, ya que hay materias que son a su vez federales y locales (por ejemplo, leyes basadas en facultades coincidentes).

En efecto, a la luz de las características de un Sistema Federal, el orden federal actúa con base en facultades expresas (Artículo 124 constitucional, como regla general), por lo que las leyes expedidas de acuerdo a facultades expresas –exclusivas- (artículo 73constitucional, como parámetro genérico), no requieren que en su título se indique que son federales. Así, por ejemplo, son correctos los títulos de la Ley Agraria y del Código de Comercio.

En cambio, hay materias en las que su regulación compete tanto a la federación como a las entidades federativas, y en estos casos se justifica que en el título de la ley se indique que tiene carácter federal, pues puede haber una ley estatal sobre la misma materia. Así, V. gr., son correctos los títulos del Código Penal Federal, Ley Federal de Defensoría Pública, Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[128], entre otras, pues cada estado y

[128] El título es demasiado largo, con lo que no se observa el lineamiento de técnica legislativa de que los títulos de las leyes deben ser breves: habría que eliminar “reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

el Distrito Federal tienen sus códigos penales sustantivos[129], y varios estados y el Distrito Federal tienen leyes sobre defensoría pública y sobre extinción de dominio.

Indicar que un ordenamiento es federal permite, desde el título del texto normativo, saber que su ámbito espacial de aplicación es federal. Sin embargo, indicar que es federal no significa necesariamente que es una materia exclusiva de la federación porque, como se ha mostrado, hay materias que son exclusivamente federales y otras materias que son compartidas por la federación y las entidades federativas sin requerir, como se verá más adelante, una ley que indique cómo se distribuyen facultades entre los órdenes de gobierno respecto de la materia compartida.

Lo correcto me parece, es que el título de la ley indique que se trata de una ley federal cuando la materia respectiva también corresponde al ámbito local como, por ejemplo, la denominación del Código Civil Federal, pues no sería muy adecuado denominarlo como Código Civil General, cuando es competencia tanto federal como local, y cuando es materia exclusiva de la federación dejar el título del ordenamiento sin indicar que es de carácter federal (V. gr., Ley Agraria).

Dentro de esta temática, se debe mencionar el caso peculiar de la materia civil[130], la cual, sin existir dispositivo constitucional que mandate que la federación puede legislar al respecto, desde el México independiente tanto la federación como los Estados expidieron sus respectivos códigos civiles y a la fecha legislan en materia civil, y es así porque se ejerce una facultad coincidente.

[129] En materia penal queda claro que la facultad exclusiva de la federación es para establecer los delitos y faltas *contra la federación*, artículo 73, fracción XXI, constitucional, de lo que se infiere que hay delitos y faltas contra los estados y el Distrito Federal.
[130] Bajo la cual se regula, nada más y nada menos, la vida privada: personas, bienes, sucesiones, familia, obligaciones, contratos, actos registrales de actos jurídicos para que surtan efectos contra terceros.

La facultad del Distrito Federal para legislar en materia civil es relativamente reciente. Actualmente está prescrita en el artículo 122, C, Base Primera, V, h), constitucional. El punto es que tanto la federación como los estados y el Distrito Federal legislan en materia civil. Existen 33 códigos civiles: uno federal, uno por cada estado (31) y uno del Distrito Federal, situación que se replica en materia adjetiva-civil con los códigos de procedimientos civiles.

En esta acepción cabría reflexionar sobre un nuevo fenómeno que se da cuando determinada materia es regulada por un ordenamiento que aplica simultáneamente a la federación y a las entidades federativas, es decir, se expide una *regulación única* de una materia que es inherente a dos de los órdenes de gobierno y tiene aplicación "nacional", bajo la significación de que es una única regulación que aplica a esos dos órdenes de gobierno; incluso se empieza a utilizar el calificativo de "nacional" en su título. Hasta ahora hay dos casos: el Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF 29 diciembre 2014) y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (DOF 29 diciembre 2014).

3. Acepción como ley marco

a) Acepción como ley marco en el Sistema Jurídico mexicano

Hay una tercera acepción del calificativo "general" que se utiliza expresamente en el título de varías leyes y en otras está implícito[131].

El calificativo "general" ya no refiere el componente formal de la ley en sí misma (1ª acepción), es decir, que sus normas son *preponderantemente* de carácter general y abstracto sino que refiere un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado en el que coexisten diversos órdenes competenciales, como el caso del Estado Federal, es la de "distribuir" (o, si se prefiere, repartir) competencias entre dos o más órdenes de gobierno.

[131] V. gr., Ley de Asistencia Social.

A esta clase de leyes se les ha venido denominando como generales, doctrinalmente *leyes marco*, y aquí el término "general" viene a tener, en México, una connotación restringida, por lo que no es, pragmáticamente hablando, inexacto señalar que cuando se refiera que una ley es general en este sentido, se indique que el término "general" se utiliza en sentido restringido precisamente por esa nueva connotación[132].

En nuestra Constitución General se establece que nuestro Estado asume la forma federal: los Estados –entidades federativas-, libres y soberanos, entregan de manera expresa, determinadas facultades para constituir el orden Federal como una dimensión distinta de los órdenes de gobierno locales.

El orden federal sólo tiene la competencia (facultades) que expresamente se establecen en la propia Constitución, conforme a lo establecido en el artículo 124 constitucional (más las que, justificadamente, se puedan derivar conforme a la facultad implícita).

Mediante el mismo sistema, se ha otorgado un mandato al Distrito Federal, que sólo tiene aquellas facultades que expresamente le han sido conferidas y que se mencionan en el artículo 122 constitucional. (Esta afirmación se debe acotar con base en lo señalado respecto de las materias "compartidas" por la federación y los ámbitos locales).

Los Estados cuentan con facultades constitucionales reservadas (sistema residual), mientras que La Federación y el Distrito Federal gozan de facultades expresas. Incluso debemos agregar el caso municipal respecto del cual sus competencias exclusivas están previstas en el artículo 115 constitucional. Esta es, sencillamente, la regla general. Entre el orden federal y el orden local se suponen, *prima facie*, delimitados sus ámbitos competenciales; o se es A o se es B: no hay término medio, pues los Estados son

[132] Lingüísticamente, a partir del léxico (vocabulario, inventario de las unidades léxicas o lexemas –palabras propias de una lengua), es muy común "adicionar" significación a una palabra por asociación, además de su significado propio o específico, de tal manera que el significado asociado –agregado- permite utilizar el término –unidad léxica- con otro significado más restringido o diferente. Esta es la razón que permite analizar una palabra o término en sus diversas acepciones, situación que además está vinculada con los usos pragmáticos del lenguaje.

autónomos en su régimen interior. Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, no deben, o bajo pena de invadir competencias y, en su caso, generar una controversia constitucional, regular –incidir- en facultades que en la Constitución están reservadas a los Estados (bajo el sistema residual, artículo 124 constitucional, como regla general) o se asignan expresamente al Distrito Federal o a los municipios.

No obstante la regla general, existe una contundente excepción a este principio: en la Constitución General de la República algunas materias, están simultáneamente otorgadas, por su peculiar naturaleza, **expresamente** a la Federación y a las entidades federativas, incluso a los municipios.

Sobre estas materias, denominadas “concurrentes”, se mandata que el legislador ordinario lleve a cabo su configuración legal especial, es decir, que en un texto normativo se establezca la distribución o reparto de facultades (*acciones)* que cada orden de gobierno debe llevar a cabo respecto de la materia “concurrente”.

Los textos normativos en los que se reglamenta tal reparto competencial en México se les ha venido denominando “Leyes Generales”, y doctrinalmente también se les identifica como “leyes marco”. Así, por ejemplo, la “Ley General de Educación” reparte entre la Federación, los Estados y los Municipios, de manera obligatoria, las competencias necesarias para dar cumplimiento a las necesidades en materia educativa, asignando a la Federación, por ejemplo, la fijación de los programas de estudio y a las entidades federativas la operatividad de las escuelas. El fundamento constitucional –expreso- está en el artículo 3° constitucional.

Esto no significa una invasión de competencias, sino una distribución de las materias (*realmente acciones a realizar respecto de la materia concurrente, pero que no dejan de ser reglas de competencia*) que la propia Constitución señala como “concurrentes” y que el Congreso de la Unión debe normar de manera obligatoria para los tres órdenes de gobierno.

Conforme a lo anterior, destacan como características peculiares de las “Leyes Generales” o leyes marco, las siguientes:

a. Una marcada tendencia a proteger intereses difusos y colectivos, incluso los llamados derechos sociales (lo que conlleva, de suyo, un alto grado de complejidad[133]);

b. Son normas que configuran legalmente facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y los Municipios;

c. Tienen validez espacial en todo el territorio nacional, sin importar la jurisdicción de que se trate, y

d. Establecen el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Lo anterior está confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A continuación, por su relevancia, se reproduce un fragmento de la Ejecutoria 29/2000, dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Conforme al artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta *jurisprudencia obligatoria*[134]*,* entre otros, para Juzgados y Tribunales Federales:

> “Así pues, de lo anterior se tiene que se está ante las llamadas facultades ‘concurrentes’, que en el orden jurídico mexicano surgieron en mil novecientos veintiocho, estableciéndose en la Constitución General de la República, tratándose de las materias educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV) y de salubridad (artículo 4o., párrafo tercero); sin embargo, actualmente la concurrencia no es limitativa en esas materias, pues a través de diversas

[133] Como ya lo hemos señalado, la complejidad implica entretejer diversos planos o dimensiones –en este caso, de índole normativa-, pero no por ello algo complejo es complicado, ya que este último adjetivo significa enmarañado, de difícil comprensión, y por lo mismo confuso.
[134] Esta circunstancia justifica la transcripción un poco extensa de la parte relativa de la ejecutoria.

reformas a la Constitución Federal se han incluido otras, como son las materias de asentamientos humanos (27, párrafo tercero y 73, fracción XXXIX-C), seguridad pública (73, fracción XXIII), ambiental (73, fracción XXXIX-G), protección civil (73, fracción XXXIX-I) y deporte (73, fracción XXXIX-J).

Ahora, es importante precisar en qué consisten estas facultades concurrentes.

En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación y residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio Órgano Reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes.

Esto es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.

Así pues, de la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXV, constitucional, al estar referida a la distribución de la función educativa, se advierte que se regula en una ***ley general o ley marco.***

En efecto, en México se ha denominado leyes-generales o leyes-marco a aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y, 2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Así pues, el objeto de una ley-general (sic) puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos.

Por tanto, resulta necesario precisar la jerarquía de las leyes generales dentro del orden legal mexicano, para lo cual es preciso atender a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional que dice:

‘Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados’.

De este precepto se desprende que la Constitución Federal Mexicana es la Norma Fundamental y a ella se subordinan las leyes federales y locales y los tratados internacionales. Es, por tanto, la base de las demás leyes y, en consecuencia, opera como un instrumento orientador de las leyes federales y locales y de los tratados internacionales.

Así, tenemos que el principio de supremacía constitucional se traduce en el hecho de que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y directo sobre todas las demás normas de la jurisdicción federal y local.

Dicho principio opera como ordenador del resto de la producción jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, Constituciones de los Estados, reglamentos).

Luego, al establecer el artículo 133 en cita, que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo al propio ordenamiento, serán la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional.

Asimismo, del dispositivo constitucional se advierte que hace alusión a las leyes que emanan del Congreso de la Unión (federales) y a las leyes locales o de los Estados. Las primeras, son las que van a ejercer los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las segundas, los tres Poderes de los Estados. Estos dos tipos de leyes son los que forman el orden federal y el orden local.

Empero, nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los Estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución, como lo ha sostenido este Alto Tribunal.

Lo anterior se apoya en lo dispuesto por los artículos 40 y 41 constitucionales, en relación con el artículo 133 del propio ordenamiento, pues el pueblo mexicano adoptó una forma de gobierno que es la Federación, compuesta por los Estados libres y soberanos de la República y por el Distrito Federal. Los dos órdenes de gobierno (el federal y el de los Estados) son coextensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión

conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada Federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal.

Por tanto, ninguno de estos dos órdenes de gobierno es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución Federal.

Sin embargo, aun cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.

Dentro de estas materias concurrentes, se encuentra la relativa a la educación, por lo que las normas que expidan los Estados, o bien, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a las leyes generales que en dicha materia expida el Congreso de la Unión, por virtud de que el Constituyente estableció que la distribución de la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, correspondería al citado Congreso, a través de la expedición de las leyes necesarias.

En el caso, precisamente en uso de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXV, en congruencia con el 3o., constitucionales, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio de mil novecientos noventa y tres."

Derivada de la misma Ejecutoria, se generó la jurisprudencia siguiente:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, **la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son:** la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), l**a de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI)**, la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental

(artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero ***será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una "ley general"***.
P./J. 142/2001

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. **Once votos**. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XV, Enero de 2002. Pág. 1042. **Tesis de Jurisprudencia.**

Es de suma importancia resaltar que las facultades concurrentes requieren se expida una ley que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, por lo que es evidente que tal clase de facultades tienen que estar *expresamente establecidas en la Constitución.*

Por ende, como ya se ha señalado, no pueden derivarse por medio de alguna interpretación que signifique que determinada facultad concurrente está implícita. De aquí que varias leyes calificadas como "generales" en el sentido de que concurren la federación, estados y municipios en determinada materia por así haberlo determinado a través de algún método interpretativo, se base o no en lo dispuesto en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, y dada cierta argumentación, se concluya que "implícitamente" existe tal facultad, es totalmente incorrecto: si no hay disposición expresa constitucional para expedir la ley general o ley marco, la ley que se expida como tal por considerar que existe "implícitamente" tal facultad, es inconstitucional porque las facultades concurrentes sobre las que procede expedir un ley que reparta competencias es una excepción al régimen natural federal (artículo 124 constitucional) y, consecuentemente, tiene que ser expresa y de interpretación estricta y restringida[135].

[135] En la Cámara de Diputados, la legislatura pasada (LXI), en una comisión se argumentó, falazmente; en síntesis, así: X es una Ley Federal y como toda ley es general, entonces hay que hacerla general y repartir competencias entre la federación, las entidades federativas y los

Tampoco es válida la interpretación/argumentación mediante la cual se combinan análisis de dispositivos constitucionales y de una ley general en sentido de ley marco para justificar la expedición de una ley general en sentido de ley marco como el caso de la Ley General de Víctimas. En ésta, se deriva la facultad concurrente en materia de víctimas a partir de lo establecido en varios dispositivos constitucionales (artículo 1°, 17, 20 constitucionales) y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al considerar indebidamente que la materia de víctimas está incluida en la de seguridad pública y, por ende, la primera materia es también concurrente. Una cosa es que ciertas materias estén vinculadas y otra cosa es que una materia incluya a otra materia y forme parte de ella.

De acuerdo con lo señalado, es evidente que no es correcto fundamentar una ley general, en sentido de ley marco, en interpretaciones, y argumentaciones, del tipo siguiente:

> i) Directamente de la facultad implícita, artículo 73 fracción XXX, lo que implica derivar de algún dispositivo constitucional la materia como por ejemplo La Ley General de Desarrollo Social;

---

municipios. Obviamente se está cometiendo la infracción de manejar anfibológicamente el término "general" en dos acepciones distintas, lo cual da como resultado una infracción de la regla lógica que indica que el silogismo no puede tener más de tres términos, y en este caso hay dos términos medios debido al manejo equívoco del término general; además, desde la perspectiva lingüística, se comete una infracción semántica. Sobre el texto en el que así se argumenta, véase: *Proyecto de Dictamen del 23 de mayo de 2011 de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados*, en el que, en el apartado de consideraciones, se lee: "X. La iniciativa que se dictamina propone un 'Ley Federal de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas', sin embargo, por los alcances, la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno, constitucionalmente establecida para efectos del ejercicio de los derechos indígenas y la superación de sus condiciones de desventaja social, como lo expresan las opiniones recibidas de parte del Instituto de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, la Dirección de apoyo a Comisiones de la Secretaría de Apoyo Parlamentarios, ambos de la de la Cámara de Diputados, y del Seminario sobre Sociedad del Conocimiento y Diversidad Cultural de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Dip. Jaime Cárdenas Gracia, reconocido constitucionalista, esta Comisión dictaminadora determina que el ordenamiento a emitir deberá ser de naturaleza "General"; por lo que el dictamen que se formula corresponde a la 'Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas'". También salta a la vista que se obvia contar con facultad concurrente, la cual, como se ha demostrado, debe ser expresa.

ii) Directamente de la interpretación/argumentación de dispositivos constitucionales, supuesto que de alguna manera está correlacionado con el supuesto anterior ya que se termina invocando la facultad implícita;

iii) Directamente de una ley general en sentido de ley marco vigente, supuesto en el que operan dos variantes:

(a) Considerar que determinada materia está incluida en otra materia que si es concurrente y así se regula la materia que se considera parte de la concurrente en la ley general en sentido de ley marco, o

(b) Considerar que determinada materia está incluida en otra materia que está regulada como concurrente y respecto de la cual se ha expedido una ley general en sentido de ley marco, haya o no fundamento en facultad concurrente expresa, y con base en la ley general en sentido fuerte -ley marco- se expide una nueva ley general en sentido de ley marco.

iv) Existe una cuarta vía y que consiste en alegar que una ley general fue aprobada con muy buen porcentaje de votos del pleno de las cámaras del congreso, y como en el congreso están representados los estados a través de sus legisladores entonces los estados consintieron se expidiera la ley general respectiva, en sentido de ley marco.[136]

[136] Este es el alegato, entre otros, del abogado Julio Hernández Barros de la organización civil Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad cuyo dirigente es el escritor y poeta Javier Sicilia. Junto con este argumento se alude también a la necesidad de la regulación y el mencionado abogado arguye la competencia del Congreso general con base en una argumentación a partir de la facultad implícita vinculando con el artículo 1° constitucional y el artículo segundo transitorio de la reforma en materia de derechos humanos publicada en el Diario oficial de la Federación del 10 de junio de 2011. Véase el debate en Aristegui noticias, “Ley de víctimas, a debate entre movimiento Sicilia y exconsejero de Calderón”: www.youtube.com/watch?v=cOmULnb03HY. De que se apruebe una ley general en sentido de ley marco con alta legitimación y de que sea necesaria tal

v) Finalmente podríamos referir una quinta vía y que reside en una interpretación extensiva, amplia, de una facultad concurrente expresa y derivar una materia que se comprende o incluye en la materia expresamente regulada, pero se interpreta que se puede expedir una ley general –marco- paralela a la ley general –marco- ya expedida y que supuestamente agota la regulación de la materia expresamente regulada. El caso más visible es el de la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, respecto de la cual se expidió originalmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se han expedido tres leyes generales con fundamento en la misma facultad concurrente: Ley General de Cambio Climático, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Ley General de Vida Silvestre. Esta vía genera una de las mayores erosiones del Sistema Jurídico porque cada ley tiene una lógica diferente por más que las tres leyes mencionadas se pretendan complemento de la "original".

Evidentemente la materia ecológica es basta y ante este tipo de situaciones lo conveniente es expedir códigos que agoten la regulación que si bien es diversa, desde el punto de vista administrativo la dispersión no contribuye a la uniformidad de acciones. Con una "codificación", se regulan los elementos comunes a todas las materias, y cada materia se ciñe a esas reglas generales sin menoscabo de normar las particularidades de las materias respectivas[137]. De hecho cada ley general regula autoridades –entre consejos, sistemas y demás- disímbolas.

---

regulación no se sigue necesariamente, en sentido lógico deductivo, que exista la facultad concurrente "expresa". Es evidente la confusión del abogado Hernández Barros al derivar del transitorio mencionado la facultad de expedir una ley general en sentido de ley marco. La Cámara de Senadores iba en el camino correcto al plantear en primer lugar la adición constitucional y establecer la facultad concurrente "expresa", pero la Cámara de Diputados no lo entendió así y sin existir facultad concurrente expresa expidió la Ley General de Víctimas.

[137] El ejemplo paradigmático de una "codificación administrativa", conocida en Teoría de la Legislación como textos refundidos o textos consolidados, es el Código Administrativo del Estado de México (publicado en la Gaceta del Gobierno del 13 de diciembre del 2001; entró en vigor el 13

Estas vías para fundamentar una ley general en sentido de ley marco son inconstitucionales porque no conllevan ninguna facultad concurrente expresa[138]. Son interpretaciones- argumentaciones utilizadas para justificar la expedición de leyes generales en sentido de leyes marco si bien necesarias son insuficientes.

Las facultades concurrentes "expresas" son condición necesaria y suficiente para expedir leyes generales en sentido de leyes marco y asume el carácter de elemento definitorio de la racionalidad legislativa jurídico-formal, pues con ésta se persigue no erosionar el sistema jurídico. Cualquier otra interpretación y cualquier otra argumentación son necesarias pero insuficientes, pues solamente responden a alguna de las racionalidades del legislador de índole pragmática, teleológica, ética o lingüística)[139].

---

de marzo del 2002), el cual, al expedirse, abrogó, nada más y nada menos que 20 leyes administrativas (artículo cuarto transitorio).

[138] En aras de precisión expositiva agregamos el calificativo expresas a la locución facultad concurrente, pero en puridad no olvidemos que al referir facultades concurrentes de suyo conlleva la de ser necesariamente expresas. Consecuentemente, es pleonástico indicar facultad concurrente **expresa,** o sea: no hay facultades concurrentes no expresas (o implícitas).

[139] La argumentación sobre la necesidad de que exista facultad expresa, bajo los parámetros de la Teoría de la Legislación, es, primordialmente, de tipo jurídico-formal. Véase: Atienza, Manuel, *Contribución a una Teoría…, Op. Cit.,* pp. 32-36. Sobre la racionalidad jurídico-formal, Atienza señala: "En el nivel de la racionalidad jurídico-formal (R2), el edictor y el destinatario de las leyes son los órganos e individuos designados como tales por el ordenamiento jurídico. El sistema jurídico se entiende aquí precisamente como un conjunto de normas válidamente establecidas y estructuradas en un sistema (la noción de ordenamiento jurídico de la teoría del Derecho). El fin de la actividad legislativa es la sistematicidad, esto es, el que las leyes constituyan un conjunto sin lagunas, contradicciones ni redundancias, lo que hace que el Derecho pueda verse como un mecanismo de previsión de la conducta humana y de sus consecuencias, esto es, como un sistema de seguridad. Sin embargo, el valor seguridad no es tampoco un valor último. La idea de seguridad o previsibilidad implica en sí misma un valor (pues sin un mínimo de seguridad no habría Derecho, ni leyes, ni organización social), pero este valor es graduable en función de qué sea lo que se asegura; es decir, el valor seguridad remite a otros valores, como la libertad y la igualdad. En el nivel R2 [racionalidad jurídico-formal] puede decirse que una ley es irracional si y en la medida en que la misma contribuye a erosionar la estructura del ordenamiento jurídico. Esto se puede producir, bien porque en la producción de la nueva ley no se han respetado los criterios establecidos por el ordenamiento jurídico del que va a formar parte, o bien porque, aun respetándolos, incurre en lagunas y contradicciones, introduce criterios ajenos a la «lógica» (a los principios) del ordenamiento, afecta negativamente al Derecho ya establecido (problema de las derogaciones y de las remisiones), etc.", pp. 32-33

Las vías se pueden combinar como ocurre con la Ley general de víctimas, la cual está expedida con base en un análisis del tipo ii) y del tipo iii), clase (b)[140].

Ahora bien, respecto de los usos del término general y considerando sus acepciones, encontramos textos normativos que refieren o significan la primera acepción, es decir, una ley general como regulación de sujeto general; textos que significan la segunda acepción designando en el título de una ley que se trata de una ley general cuando realmente es un

[140] Una argumentación de este tenor es la que da Edgar Corso Sosa. En sus palabras: "El 9 de enero del presente año 2013, se publicó la Ley General de Víctimas. Este hecho constituyó motivo suficiente para que diversos juristas manifestaran sus opiniones y, sobre todo, se empezara a cuestionar su constitucionalidad. A nuestro entender, la reforma constitucional que se exigía en el sexenio pasado no era necesaria. Es más la Ley General de Víctimas, desde mi punto de vista, es constitucional, y más que eso, es una necesidad que en este momento empieza a colmarse. Decimos lo anterior con base en lo siguiente: si lo que se echa en cara es que se debió haber reformado la constitución para establecer un sistema de concurrencias de la federación, estados, municipios, en materia de atención a víctimas, pues considero que eso no era necesario; y no era necesario obviamente sin acudir a un formalismo exagerado, porque ya tenemos una materia en la cual podemos encapsular lo que es la atención de víctimas y se trata de la materia de seguridad pública. Actualmente, en nuestro texto constitucional, el artículo 21, también en otros preceptos, hablan de un sistema nacional de seguridad pública. A nuestro entender, el hecho de que exista la prevención, la persecución de los delitos, pero también la sanción de los delitos, lleva implícito en esta facultad el atender a las víctimas; la materia de atención a víctimas queda inmersa en las cuestiones de seguridad pública. Esto también lo sostenemos así porque si vemos nosotros el artículo 2º constitucional al cual hace referencia la Ley General de Víctimas, interviene en lo que es la reparación del daño el ministerio público, él puede incluso solicitarla; si no interviene el ministerio público por ocasión de una omisión, entonces se puede impugnar esta decisión. Esto es muestra de que si está vinculada las cuestiones de seguridad pública con la atención a las víctimas. Se podría decir, también, que la ley omitió hacer un señalamiento adicional al artículo 21 constitucional, es decir, es una ley que en su artículo primero considera que está siendo objeto de desarrollo lo que son los artículos 1°, 17° y 20 de la Constitución. Alguien pudiera considerar que faltó el señalamiento del artículo 21 constitucional. Tampoco este formalismo, consideramos nosotros, puede ser lo suficientemente esencial como para llevar o acarrear la inconstitucionalidad de la Ley General de Víctimas, por la razón de que no todas las leyes deben tener expresamente señalado en su contenido el artículo constitucional el cual están desarrollando; muchas leyes las hay sin este señalamiento, y en este caso la Ley General de Víctimas, aunque no indique que es una legislación que está emitida en desarrollo del artículo 21, pues bien se puede hacer referencia a este precepto. Lo importante es que tenga un artículo del cual se fundamente, haya sido o no mencionado. Si hemos considerado que la atención a víctimas queda dentro de los aspectos de seguridad pública y con ello ya establecimos una concurrencia porque en la seguridad pública en esta materia si interviene la federación, estados, municipios, entonces convendría ver ahora, de una manera muy sucinta, algunos de los contenidos que tiene esta ley que consideramos es un intento, es un inicio de regular un tema basto como la atención a las víctimas…", Corso Sosa, Edgar, "Ley General de Víctimas, comentario", www.youtube.com/watch¿v=UNKW9zDQFwm; IIJUNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México), publicado el 07/02/2013.

texto federal. Respecto de la tercera acepción encontramos leyes generales cuya regulación está basada en una facultad concurrente (expresa) por la que se distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno.

Como ejemplo reciente de la confusión entre las acepciones, revisemos la materia electoral. En el Pacto por México, se acordó:

> "5.3. Partidos Políticos y Elecciones.
> Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:
>
> • **Se aprobará una Ley General de Partidos** para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89)
> • Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90):
> - …
> - **Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales**.
>
> …
>
> V. Compromisos para las Reformas

Reforma/ Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de Implementación	Implementa-ción completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
…				
5. ACUERDOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA				
…				
5. 3. PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES				
89. Ley General de Partidos Políticos	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014	Primer semestre de 2014	No.
90. Reforma electoral	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014	Primer semestre de 2014	No.
…				

> …"[141]

[141] Fuente: http://pactopormexico.org/. El Pacto por México fue dado a conocer, y suscrito, el 2 de diciembre de 2012. Tal y como se señala en la página web, y en lo que coinciden la casi totalidad

Originalmente se planteó:

- ✓ Expedir una ley general en materia de partidos políticos;
- ✓ Crear un órgano electoral nacional, y
- ✓ Crear una legislación única que regule las elecciones federales, estatales y municipales.,

Se terminó haciendo una reforma constitucional en materia electoral, cuyo texto se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014.

Conforme a las modificaciones constitucionales, entre múltiples regulaciones, se adicionó el artículo 73:

> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:.. XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

Queda clara la facultad concurrente por la que se mandata que el Congreso general expida leyes generales, en sentido de leyes marco, por las que se regulen las materias de:

i) Partidos políticos;
ii) Organismos electorales; y
iii) Procesos electorales.

En el pacto no se indica que lo que se quería era expedir leyes generales en sentido de leyes marco, por lo que la falta de precisión de una ley general de partidos políticos no tardó en generar confusiones. Por citar un caso emblemático, el Mtro. José Woldenberg señaló:

---

de analistas, “El Pacto por México es el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en nuestro país. Su alcance puede ser similar al de los célebres Pactos de la Moncloa, pues el Pacto por México es un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero. El Presidente electo y los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, fueron los principales arquitectos de este pacto.” (Lo resaltado con negritas es nuestro)

> "…estamos al parecer frente a una nueva pretensión de cambio nominal que se emparenta con estos últimos. Una transformación baladí, sin sentido. En el más que relevante Pacto por México se estableció en el compromiso 89 que "se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales". Y a partir de ese momento han aparecido algunos comentarios que abonan en la misma idea. Sí, dicen con júbilo, se requiere una ley de partidos como en Brasil, Perú, Chile o Guatemala. No tengo absolutamente ningún argumento en contra de una Ley General de Partidos. El pequeño detalle reside en que ya existe, funciona, se aplica y se encuentra en el Cofipe. Juzgue el lector si no.
>
> Todo el Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es una ley de partidos. Contiene: **disposiciones generales**, reglas para la constitución y registro de los partidos, los derechos y obligaciones de los mismos, regula la constitución, registro, facultades y obligaciones de las agrupaciones políticas nacionales; las obligaciones de los partidos en materia de transparencia, los asuntos internos de los mismos, las fórmulas de su acceso a la radio y la televisión, el financiamiento público y otras prerrogativas, las formas en que se fiscaliza el manejo de sus recursos, su régimen fiscal, su acceso a franquicias postales y telegráficas, las fórmulas para integrar frentes o coaliciones e incluso para llevar a cabo fusiones, las causales para la pérdida del registro y los procedimientos para liquidar a la organización. En suma, una ley de partidos. Que no se llama así pero que lo es. No hay duda alguna. (En los estados existe algo similar para los partidos locales)."[142]

Con base en el mandato constitucional, de la cual nos interesa lo establecido en los artículos transitorios, se expidieron tres leyes generales en materia electoral por las que se distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno[143].

Conforme a lo anterior, es evidente que hay leyes generales o leyes marco de nuestro sistema jurídico que son inconstitucionales, sea que en su título indiquen que son generales

[142] Woldenberg, José "Ley de Partidos", periódico Reforma, sección Opinión, 7 de febrero de 2013. El las negritas son nuestras). Al maestro Woldenberg, gran politólogo se le dispensa la confusión por no ser abogado, no obstante ser un gran conocedor de nuestro sistema jurídico, pero los que no pueden ser excusados son un sinnúmero de constitucionalistas que no atinan distinguir la acepción del calificativo de algunas leyes como generales en sentido de regulación de sujeto general -1ª acepción- y la acepción general de algunas leyes en sentido de ley marco que distribuye competencias entre los órdenes de gobierno -3ª acepción-.

[143] Ley general en materia de delitos electorales; Ley general de partidos políticos, y Ley general de instituciones y procedimientos electorales.

o no lo indiquen. Así, es cuestionable la constitucionalidad de la Ley de Asistencia Social y la Ley de General de Desarrollo Social, entre otras.

Desde 1934[144] se inició un proceso constitucional por el que expresamente el Poder Reformador ha establecido facultades concurrentes en el texto constitucional, es decir, de manera expresa ha prescrito que sobre determinadas materias el Congreso general expida una ley por la que se distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno.

Como se ha insistido, no es exacto el argumento de fundamentar la expedición de una ley general –ley marco- mediante facultad implícita (artículo 73 fracción XXX, constitucional), ya que la exigencia es total: la facultad concurrente tiene que ser expresa no derivada con base en argumentaciones de facultades implícitas u otro tipo de argumentaciones.

Varias leyes generales –leyes marco- inconstitucionales se han expedido con fundamento en la facultad implícita, y esto no vale o cuenta como fundamento, o mediante una aplicación directa de dispositivos constitucionales, lo cual tampoco vale.

A más de la inconstitucionalidad referida, se da lugar a una problemática importante que tiene que ver con el federalismo, pues esas leyes inconstitucionales invaden competencias de los órdenes locales y municipales en un sentido extravagante, pues en las leyes generales –leyes marco- inconstitucionales se establece cuáles son las actividades (que son, a su vez, reglas de competencia) que deben realizar los estados y los municipios: el congreso de la unión, esto es, la federación, "**indica**", "**determina**", cuáles son las competencias de los estados y de los municipios.

[144] La primera facultad concurrente en sentido estricto (o fuerte) se estableció en materia educativa mediante decreto del Poder Reformador publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1934: en el artículo 3° constitucional, último párrafo, se establece que "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios…"; dispositivo que, más o menos palabras, se repite en la fracción XXV del artículo 73 constitucional: "…así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa…"

Respecto del nivel jerárquico de las leyes generales en sentido de leyes marco, conforme a los razonamientos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están ubicadas debajo de los tratados internacionales[145,146] que no sean de derechos humanos:

[145]Respecto del nivel jerárquico de los tratados internacionales de *derechos humanos*, conforme con la resolución de la controversia constitucional 293/2011, fallada el 3 de septiembre de 2013, es importante precisar que, *de acuerdo con dicha resolución*, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la Constitución no se relacionan en términos jerárquicos, y en caso de conflicto entre una norma constitucional y una norma convencional, se estará a lo que establece la Constitución. El engrose de la resolución de la contradicción de tesis 293/2011 se puede consultar en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659. Una de las tesis de jurisprudencia derivada de la mencionada contradicción de tesis es la siguiente: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. Constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que **cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.** En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.". Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (41362), Pleno, Libro, 5, Abril de 2014, Tomo I, página 192, (las negritas son nuestras).

[146] Por lo que hace al nivel jerárquico de los tratados internacionales que no son de derechos humanos, me parece que prevalece el criterio derivado, entre otros, del amparo en revisión 120/2007, de 13 de febrero de 2007, en la tesis aislada P. IX/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, pp. 5 y 6, cuyo rubro es: "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.". No obstante considerar que los tratados internaciones que no son de derechos humanos están por debajo de la Constitución, no se debe perder de vista que hay dos casos en los que el derecho internacional – tratados internacionales- no están jerárquicamente debajo de la Constitución; se trata del derecho internacional en materia de espacio aéreo y aguas de los mares territoriales, Artículo 42. Constitucional: El territorio nacional comprende:…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.". Si en tales materias hubiera alguna regulación en la Constitución que no fuera la remisión al derecho internacional, o reproduce lo que éste establece o la normatividad sería inconsistente prevaleciendo la regulación internacional.

Cuadro 22. Jerarquía normativa del Sistema Jurídico Mexicano

NIVEL	TEXTO NORMATIVO
1	Constitución y tratados internacionales en materia de derechos humanos
2	Tratados internacionales que no sean de derechos humanos
3	Leyes generales –leyes marco-
4	Leyes federales, constituciones locales, leyes locales
5	Disposiciones administrativas (facultad reglamentaria)

Fuente: Elaboración propia.

b) Las leyes marco en la República Federal de Alemania

En este punto se considera pertinente referir, en un nivel elemental de las pautas metodológicas de la comparación de derechos (conocido recurrentemente como Derecho Comparado), el caso alemán.

En la República Federal de Alemania, el Sistema Federal está conformado por varios tipos legislativos o clases de legislación[147], es decir, el reparto competencial entre la Federación y los Estados se lleva a cabo conforme a varios tipos de facultades:

a) facultades exclusivas de la federación;
b) facultades concurrentes;
c) facultades divergentes;
d) facultades para dictar bases o facultades marco;
e) facultades básicas federales; y
f) facultades exclusivas de los Estados.

Lo primerísimo que hay que destacar es que la concepción de la legislación concurrente y, por ende, de las facultades concurrentes, es totalmente diferente de la del Sistema Federal mexicano.

[147] En el básico análisis del Sistema Federal Alemán, nos auxiliamos de la obra: Arroyo Gil, Antonio, *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de Modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006,* (II Premio Josep María Vilaseca i Marcet), *Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Institut d'Estudis Autonómics*, España, mayo 2009.

En Alemania las facultades concurrentes lo son en el sentido americano, es decir, son facultades sobre determinadas materias que corresponden a la Federación, pero si ésta no las ejerce los Estados pueden legislar en la materia respectiva. Así está establecido en la Ley Fundamental (Constitución) alemana:

> "Artículo 72
> [Legislación concurrente de la Federación, concepto]
>
> (1) En el ámbito de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.
> …"

Ahora bien, para comprender cabalmente el papel que las facultades concurrentes tienen en el Sistema Federal alemán, es indispensable exponer la regulación constitucional –fundamental- correspondiente. Al respecto, se ha elaborado un cuadro comparativo entre el texto original de la Ley Fundamental alemana de 1949 y el texto vigente que contiene las modificaciones constitucionales del 1 de septiembre de 2006, con lo que se observa cómo estaba conformado originalmente el Sistema Federal y como está, a partir del año 2006, es decir, actualmente regulado. El diseño normativo está, básicamente, estructuado por las mencionadas categorías de facultades constitucionales, las cuales pueden ser vistas como clases de legislación:

a) legislación exclusiva de la federación;
b) legislación concurrente;
c) legislación divergente;
d) legislación marco;
e) legislacióin básica federal; y
f) legislación exclusiva de los Estados.

Cuadro 23. Disposiciones relevantes sobre distribución de competencias de la Ley Fundamental (Constitución) de la República Federal de Alemania

Ley Fundamental, texto original 1949	Modificaciones de 2006	Notas acerca de las modificaciones de 2006
CAPITULO VII **DE LA LEGISLACION FEDERAL** ("Die Gesetzgebung des Bundes")	VII. Legislación de la Federación	
Artículo 70	Artículo 70 [Distribución de competencias legislativas entre la Federación y los Länder]	Principio residual: opera como regla general
1. Los Estados tendrán derecho a legislar (das Recht der Gesetzgebung) en la medida en que la presente Ley Fundamental no confiera potestades legislativas a la Federación. La delimitación de competencias entre la Federación y los Estados se regirá por los preceptos de la presente Ley Fundamental sobre legislación exclusiva y legislación concurrente.	(1) Los Länder poseen el derecho de legislar en tanto la presente Ley Fundamental no lo confiera a la Federación. (2) La delimitación de competencias entre la Federación y los Länder se rige por las disposiciones de la presente Ley Fundamental sobre la legislación exclusiva y concurrente.	El único parámetro sobre facultades exclusivas y facultades concurrentes son las disposiciones de la Ley Fundamental.
Artículo 71	Artículo 71 [Legislación exclusiva de la Federación, concepto]	
En el ámbito de potestad legislativa exclusiva de la Federación, los Estados tendrán competencia para legislar solo cuando y en la medida en que una Ley Federal les haya facultado expresamente para ello.	En el ámbito de la legislación exclusiva de la Federación, los Länder tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello.	El espacio local puede legislar en materias exclusivas federales si la ley federal respectiva lo autoriza expresamente.
Artículo 72	Artículo 72 [Legislación concurrente de la Federación, concepto]	
1. En el ámbito de legislación concurrente (konkurrierende Gesetzgebung) los Estados	(1) En el ámbito de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de	Las facultades concurrentes lo son en el sentido americano: los estados

tendrán competencia para legislar mientras y en la medida en que la Federación no haga uso de sus derechos legislativos.	legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.	pueden legislar en las materias competencia federal en tanto la Federación no lo haga.
2. La Federación tendrá, en este campo, competencia para legislar en tanto en cuanto exista necesidad de un ordenamiento legislativo federal, porque: 1) una materia determinada no pueda ser eficazmente regulada mediante la legislación de cada Estado, o porque 2) la regulación de una materia mediante una ley regional (Landesgesetz) seria susceptible de menoscabar los intereses de otros Estados o del conjunto, o porque 3) así lo exija la preservación de la unidad jurídica o económica, en particular el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida allende los límites de un Estado regional.	(2) En las materias del artículo 74, apartados 1 nos 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 y 26, la Federación tiene la competencia legislativa, si y en la medida que sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica. (3) Si la Federación ha hecho uso de su competencia legislativa, los Länder pueden adoptar por ley regulaciones sobre: 1. la caza (con exclusión del Derecho de la autorización de cazar); 2. la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje (con exclusión de los principios generales de la protección de la naturaleza, de la protección de los especies o de la protección de la naturaleza del mar); 3. la distribución del suelo; 4. la ordenación del territorio; 5. el régimen hidráulico (con exclusión de las regulaciones referidas a las sustancias e instalaciones); 6. la admisión a las universidades y los diplomas de las universidades. Leyes federales en estas materias entrarán en vigor lo más pronto seis meses después de su promulgación, salvo que no se determine otra cosa con la aprobación	Principio (cláusula) de imprescindibilidad En algunas materias concurrentes, la Federación puede expedir legislación única, siempre y cuando se cumplan (se justifiquen) las condiciones respectivas, es decir, se observe el Principio (cláusula) de imprescindibilidad. Facultad divergente de los Länder: si en la legislación concurrente, la Federación legisla, los Estados pueden adoptar regulaciones sobre las materias que se enlistan. Transitoriedad (vigencia) de legislación divergente

	del Bundesrat. En las materias de la frase primera, la respectiva ley posterior prevalece en la relación del Derecho federal y de los Länder. (4) Por ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2, pueda ser reemplazada por la legislación de los Länder.	Principio de posterioridad normativa (prevalencia de *lex* posterior) En la ley federal pueden establecerse los criterios bajo los cuales deja de estar vigente la legislación federal por no darse la condición del apartado 2 (Principio o cláusula de imprescindibilidad), opere la legislación estatal respectiva.
Artículo 73 La Federación tendrá derecho exclusivo a legislar sobre:	Artículo 73 [Legislación exclusiva de la Federación] Corresponde a la Federación la legislación exclusiva en las siguientes materias:	Facultades exclusivas de la Federación
1) Los asuntos exteriores, así como la defensa, incluyendo la protección de la población civil 49; 2) la nacionalidad (Staatsangehorigkeit) en el plano federal; 3) la libertad de circulación, el régimen de pasaportes, la inmigración y la extradición (Auslieferung) 4) la moneda y el cambio, los pesos y medidas y la medición del tiempo; 5) la unidad del territorio comercial y aduanero, los contratos mercantiles y navieros, la libertad de circulación de las mercancías y los intercambios comerciales y financieros con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras; 6) los ferrocarriles federales y el tráfico aéreo; 7) los correos y telégrafos; 8) la situación jurídica de las personas que se hallen al servicio de la Federación y de las entidades de derecho	1. los asuntos exteriores así como la defensa y la protección de la población civil; 2. la nacionalidad en la Federación; 3. la libertad de circulación y de residencia, el régimen de pasaportes, empadronamiento y documentación personal, la inmigración y emigración y la extradición; 4. el régimen cambiario y monetario y de acuñación de moneda, el sistema de pesas y medidas así como la fijación de la hora oficial; 5. la unidad aduanera y comercial, los tratados de comercio y navegación, la libre circulación de mercancías, el intercambio comercial y financiero con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras;	

público directamente vinculadas; 9) la propiedad industrial (gewerblicher Rechtsschutz), la propiedad intelectual (Urheberrecht) y el derecho de edición (Verlagsrecht); 10) la colaboración entre la Federación y los Estados en materia de: a) policía criminal; b) salvaguardia del orden fundamental demoliberal, de la existencia y la seguridad de la Federación o de un Estado (defensa de la Constitución) y c) salvaguardia contra cualesquiera empresas que desde el territorio federal pongan en peligro, mediante el empleo de la fuerza o acciones preparatorias de esta, intereses exteriores de la República Federal Alemana, así como la institución de una Oficina Federal de Policía Criminal y la lucha internacional contra la delincuencia; 11) las estadísticas con finalidades de orden federal.	5a. La protección del patrimonio cultural alemán contra la evasión al extranjero; 6. el tráfico aéreo; 6a. el tráfico de los ferrocarriles que son propiedad total o en su mayoría de la Federación (ferrocarriles de la Federación), construcción, mantenimiento y explotación de las vías férreas de la Federación así como las tarifas por el uso de estas vías férreas; 7. correos y telecomunicaciones; 8. la situación jurídica de las personas al servicio de la Federación y de las corporaciones de Derecho público directamente dependientes de la Federación; 9. la protección de la propiedad industrial, los derechos de autor y los derechos de edición; 9a. La defensa frente a los peligros del terrorismo internacional por la Autoridad federal de la policía criminal en los casos en los cuales exista un peligro que se extienda más allá de los límites de un Land, cuando la competencia de una autoridad de policía de un Land no se reconozca o cuando la autoridad suprema del Land solicite el traspaso del a competencia. 10. la cooperación de la Federación y los Länder a) en materia de policía criminal, b) para la defensa del régimen fundamental de libertad y democracia, la existencia o la seguridad de la	

	Federación o de un Land (defensa de la Constitución), y c) para la defensa contra quienes, en el territorio federal, mediante el recurso a la violencia o acciones preparatorias en este sentido, intenten poner en peligro los intereses exteriores de la República Federal de Alemania, así como la creación de una Autoridad federal de policía criminal y la lucha internacional contra la delincuencia; 11. la estadística para fines de la Federación; 12. el Derecho de tenencia de armas y explosivos; 13. la previsión de los mutilados de guerra y de las viudas y huérfanos de guerra y la asistencia a los antiguos prisioneros de guerra; 14. la producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de instalaciones destinadas a tales fines, la protección frente a los peligros que puedan surgir de la liberación de la energía nuclear o de la producción de rayos ionizantes, y la eliminación de material radioactivo. (2) Leyes según el apartado 1 No. 9 a requieren la aprobación del Bundesrat.	
Artículo 74 La legislación concurrente se extiende a los campos siguientes: 1) el derecho civil (das burgerliche Recht), el derecho penal (das Strafrecht) y el régimen penitenciario (der Strafvollzug), la organización judicial, el procedimiento	Artículo 74 [Legislación concurrente de la Federación] (1) La legislación concurrente abarca las materias siguientes: 1. el Derecho civil, el Derecho penal, la organización judicial, el procedimiento judicial (con	Facultades concurrentes – materias-

judicial (dasgerichtliche Verfahren), la abogacía (die Rechtsanwaltschaft), el notariado (das Notariat) y el asesoramiento jurídico (die Rechtsberarung): 2) el registro civil (das Personenstandswesen); 3) el derecho de reunión y asociación; 4) el derecho de residencia y establecimiento de los extranjeros; 4a) el derecho a usar armas y explosivos; 5) la protección del patrimonio cultural alemán contra la emigración al extranjero; 6) los asuntos de refugiados y expulsados; 7) el régimen de previsión publica; 8) la nacionalidad en el ámbito de los Estados; 9) los daños de guerra (Kriegsschaden) y su reparación; 10) la asistencia a los damnificados por la guerra y a las viudas y huérfanos de caídos y el cuidado de los ex-prisioneros de guerra, 10a) los cementerios de guerra y sepulturas de otras víctimas de la guerra y de víctimas de la dominación del despotismo; 11) el derecho de la economía (minería, industria, energía, artesanado, oficios, comercio, banca y bolsa, seguros privados); 11a) la producción y utilización de la energía nuclear para fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de instalaciones que sirvan a este objetivo, la protección contra los peligros que surjan al liberar energía nuclear o a causa de radiaciones ionizantes, y la eliminación de sustancias radiactivas; 12) el derecho del trabajo, incluyendo la organización de la empresa (die Betnebsverfassung), la	exclusión del Derecho de ejecución de la prisión provisional), el régimen de la abogacía, del notariado y del asesoramiento jurídico; 2. el estado civil; 3. el derecho de asociación; 4. el derecho de residencia y establecimiento de los extranjeros; 4a. [derogado]; 5. [derogado] 6. los asuntos relativos a los refugiados y expulsados; 7. la asistencia social; 8. [derogado]; 9. los daños de guerra y reparaciones; 10. las tumbas de guerra y las tumbas de otras víctimas de guerra y de la tiranía; 11. el Derecho de la economía (minería, industria, energía, artesanía, pequeña industria, comercio, régimen bancario y bursátil, seguros de derecho privado) con exclusión del Derecho del cierre del comercio, de los restaurantes y bares, de salas de juego, de la exhibición de personas, de las ferias, de las exposiciones y de los mercados; 47 VII. Legislación de la Federación 11a. [derogado]; 12. el Derecho laboral con inclusión del régimen orgánico de las empresas, la protección laboral y las oficinas de colocación, así como el seguro social con inclusión del seguro de desempleo; 13. la regulación de las ayudas para la formación profesional y el fomento de la investigación científica; 14. el derecho de expropiación en lo referente a	Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2) Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2) Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2) Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2)

salvaguardia del trabajo y las oficinas de colocación, así como la seguridad social (Sozialuersicherung), con inclusión del seguro de desempleo (Arbeitslosenversicherung); 13) la regulación de las ayudas a la enseñanza y el fomento de la investigación científica; 14) el derecho de expropiación (das Recht der Enteignung) en lo referente a las materias de los artículos 73 y 74; 15) la transferencia de la tierra y del suelo, de recursos naturales y medios de producción a la colectividad o a otras formas de explotación comunitaria (Gemeinwirtschaft); 16) la prevención del abuso de poder económico (Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellung); 17) el fomento de la producción agraria y forestal, el abastecimiento en alimentos, las producciones agrícolas y forestales de importación y exportación, la pesca de bajura y de altura y la protección de costas; 18) el trafico inmobiliario, el derecho del suelo (des Bodenrecht) y los arrendamientos rústicos, la vivienda y el régimen de barriadas y residencias; 19) las medidas contra enfermedades y epizootias de índole contagiosa, la admisión a profesiones médicas y sanitarias y al comercio de medicamentos, el tráfico de medicamentos, remedios, narcóticos y tóxicos; 19a) la explotación económica de 108 hospitales y la regulación de las tarifas de asistencia hospitalaria; 20) medidas de protección en el comercio de productos alimenticios y otros	las materias comprendidas en los artículos 73 y 74; 15. la transferencia de la tierra, de los recursos naturales y medios de producción a un régimen de propiedad colectiva u otras formas de economía colectiva; 16. la prevención del abuso de una posición de poder económico; 17. el fomento de la producción agrícola y forestal (con exclusión del Derecho de concentración parcelaria), el aseguramiento del abastecimiento de alimentos, la importación y exportación de productos agrícolas, ganaderos y forestales, la pesca costera y de alta mar y la protección de las costas; 18. las transacciones inmobiliarias, el Derecho del suelo (con exclusión del Derecho de las contribuciones por urbanización) y el régimen de los arrendamientos rurales, de las viviendas, de las colonias y hogares; 19. las medidas contra enfermedades humanas y animales contagiosas y peligrosas para la colectividad, la admisión al ejercicio de las profesiones médicas, paramédicas y afines, así como el comercio de medicamentos, remedios, estupefacientes y tóxicos; 19a. el financiamiento de los hospitales y la regulación de las tarifas de los mismos; 20. las medidas de protección en el comercio de productos alimenticios y estimulantes, artículos de consumo, piensos, semillas y plantas agrícolas y forestales, protección de las plantas contra enfermedades y	Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2) Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2) Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2)

artículos de consumo, objetos de necesidad, productos forrajeros, semillas y plantas agrícolas y forestales, protección de las plantas contra enfermedades y daños, así como protección de los animales; 21) la navegación de alta mar y de cabotaje, así como las señales marítimas, la navegación interior, el servicio meteorológico, los canales marítimos y los canales interiores que sirvan al tráfico general; 22) el tráfico por carretera, el transporte por camión, la construcción y mantenimiento de carreteras para el tráfico de larga distancia, así como la percepción y distribución de tasas por la utilización de caminos públicos mediante vehículos automóviles; 23) los ferrocarriles que no sean federales, con excepción de los de montarla; 24) la eliminación de residuos, la purificación de la atmosfera y la lucha contra el ruido	parásitos, así como la protección de animales; 21. la navegación de alta mar y de cabotaje, así como las señales marítimas, la navegación interior, el servicio meteorológico, las vías marítimas y las vías navegables interiores destinadas al tráfico general; 22. el tráfico por carretera, el régimen para vehículos de motor, la construcción y el mantenimiento de las carreteras para el tráfico de largo recorrido, así como la recaudación y distribución de ingresos por el uso de carreteras públicas con vehículos; 23. los ferrocarriles que no sean ferrocarriles de la Federación, con excepción de los de montaña; 24. la eliminación de basuras, el mantenimiento de la pureza del aire y la lucha contra el ruido; 25. la responsabilidad del Estado; 26. la inseminación artificial humana, la investigación sobre manipulaciones genéticas así como las regulaciones sobre trasplante de órganos y tejidos. 27. los derechos estatuarios y obligaciones de los funcionarios de los Länder, municipios y otras corporaciones de Derecho público así como de los jueces en los Länder con la excepción de las carreras profesionales, de la remuneración y de previsión; 28. la caza;	Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2) Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2) Cumplir Principio (cláusula) de imprescindibilidad (72.2) Facultad divergente de los Länder ((con exclusión del Derecho de la autorización de cazar)

	29. la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje;	Facultad divergente de los Länder (con exclusión de los principios generales de la protección de la naturaleza, de la protección de los especies o de la protección de la naturaleza del mar)
	30. la distribución de la tierra;	Facultad divergente de los Länder
	31. la ordenación del territorio;	Facultad divergente de los Länder
	32. el régimen hidráulico;	Facultad divergente de los Länder
	33. la admisión a las universidades y los diplomas universitarios. (2) Las leyes según el apartado 1 No. 25 y 27 requieren la aprobación del Bundesrat.	Facultad divergente de los Länder
Artículo 74 a 1. La legislación concurrente se extenderá además a la remuneración y atención de los empleados de servicios públicos que se hallen en una relación de servicio y fidelidad de derecho público, en la medida en que no corresponda a la Federación, en virtud del artículo 73, número 8, la competencia legislativa exclusiva. 2. Las leyes federales que se adopten con arreglo al párrafo 1 requerirán la aprobación del Consejo Federal. 3. También requerirán aprobación del Consejo Federal las leyes federales que se dicten al amparo del artículo 73, número 8, en tanto en cuanto prevean en materia de composición y medida de la remuneración y de las pensiones, incluida la valoración de los puestos de trabajo u otros importes mínimos o máximos, criterios distintos de los de las leyes	Artículo 74 a (derogado)	

federales aprobadas en el marco del párrafo 1. 4. Se aplicaran, por analogía. Los párrafos 1 y 2 a la remuneración y pensiones de los jueces de Estado (Landesrichter), y será asimismo aplicable por analogía el párrafo 3 a las leyes que se aprueben al amparo del artículo 98. Artículo 75 La Federación tendrá derecho, en los supuestos del artículo 72, a dictar bases (Rahmenvorschriften) sobre: 1) la situación jurídica de las personas que estén al servicio administrativo de los Estados, municipios y otras entidades de derecho público, en tanto en cuanto el artículo 74a no disponga otra cosa; 1a) los fundamentos generales de la enseñanza técnica superior; 2) el régimen jurídico general de la prensa y del cinematógrafo; 3) la caza, la protección de la naturaleza y la defensa del paisaje; 4) la distribución del suelo, la ordenación territorial (Raurnordnung) y la administración de las aguas; 5) el registro y la identificación de las personas.	Artículo 75 Derogado	Se elimina la facultad de la Federación de expedir leyes de bases, denominadas en la doctrina alemana como ***leyes marco***.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede inferir, la concepción de las facultades concurrentes, o legislación concurrente que se maneja en el Sistema Federal Alemán, es diferente a la concepción que tenemos en el Sistema Federal mexicano.

Por lo que hace a las leyes marco, en México la doctrina empata o hace equivalentes las leyes generales con las leyes marco (en México ley general es sinónimo de ley marco); a

diferencia de lo que ocurre en Alemania: las leyes marco son leyes de bases, y que a partir del 1 de septiembre de 2006 se derogó el artículo constitucional (Ley Fundamental) que regulaba la facultad de dictar en determinadas materias bases (como contenido de normativdad)[148].

En México, las leyes de bases o desarrollan las bases constitucionales que ya el Poder Reformador ha establecido en el texto constitucional o facultan al Congreso General proceda a establecer o desarrollar las bases en determinada materia (como contenido de la normatividad respectiva) y, además, en México tenemos una categoría de facultad que refiere el establecimiento de bases de coordinación entre los órdenes de gobierno.

Hay otras importantes diferencias entre los sistemas federales mexicano y alemán, como por ejemplo el diseño institucional de lo que para nosotros sería el equivalente del Senado (en Alemania Bundesrat o Consejo Federal)[149], que escapan al objeto de estudio de este trabajo[150]. No obstante ello, vale la pena tomar en cuenta el diseño normativo del Sistema Federal Alemán como parámetro de elemental comparación de nuestro Sistema Federal

[148] No obstante la derogación formal, opera transitoriedad respecto de las leyes marco (leyes de bases), de acuerdo, principalmente, con lo establecido en el artículo 125b (transitorio) del decreto de modificaciones constitucionales del 1 de septiembre de 2006. El texto del artículo 125b, es el siguiente: "Art. 125b LFB (nuevo) (1) El derecho que haya sido dictado en base al artículo 75 en la versión vigente hasta el 1 de septiembre de 2006 y que también después de este momento pudiera ser dictado como derecho federal, sigue siendo válido como derecho federal. Las facultades y las obligaciones de legislar de los Länder permanecen en esa medida inalteradas. En relación con los campos mencionados en el artículo 72.3 frase 1, los Länder pueden establecer regulaciones que se desvíen de este derecho, ahora bien, en relación con los campos del artículo 72.3 frase 1 núm. 2, 5 y 6, sólo, cuando y en la medida en que la Federación haya hecho uso de su competencia legislativa a partir del 1 de septiembre de 2006; en los casos de los números 2 y 5 como muy tarde a partir del 1 de enero de 2010; y en el caso del número 6 a más tardar a partir del 1 de agosto de 2008. (2) Los Länder pueden establecer regulaciones que se desvíen de las regulaciones legales federales que hayan sido dictadas con base en el artículo 84.1 en la redacción vigente hasta el 1 de septiembre de 2006; sin embargo, respecto de las regulaciones del procedimiento administrativo sólo podrán hacerlo hasta el 31 de diciembre de 2008 cuando a partir del 1 de septiembre de 2006 hayan sido modificadas en la respectiva ley federal las regulaciones del procedimiento administrativo." Como se puede ver, las leyes marcos tienen hipervigencia.

[149] Otra marcada diferencia es la llamada facultad divergente de los Estados (Länder), la cual consiste en apartarse de la legislación federal (dictada en determinadas materias con base en facultad concurrente).

[150] Sobre las modificaciones constitucionales del Sistema Federal de Alemania de 2006, véase: Arroyo Gil, Antonio, *La reforma constitucional… Op. Cit.*

B. Enunciados constitucionales actualmente vigentes que refieren facultades concurrentes (expresas)

Cuadro 24. Texto constitucional y materias objeto de facultad concurrente

Enunciado constitucional vigente	**Facultad concurrente**
Artículo 3o…. VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y… Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXV…así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad….;”	1. Materia educativa
Artículo 4°, párrafo 6°: Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.	2. Acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.	3. Materia de desarrollo de centros urbanos y asentamientos humanos
Artículo 4°….	4. Salubridad general

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.	
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.	5. Medio ambiente y equilibrio ecológico
Artículo 21. … La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la	6. Seguridad pública (expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública)[151]

[151] De los enunciados constitucionales del artículo 21 y del artículo 73, fracción XXIII, única y exclusivamente se deriva que se puede expedir una ley de bases de coordinación; pero considerando que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enero de 2009, actualmente vigente, establece tanto bases de coordinación como distribución de competencias, la contabilizamos como facultad concurrente (y facultad de bases de coordinación). Ir más allá del mandato constitucional, formalmente, configura inconstitucionalidad.

Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.	
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y	-. Protección civil (bases de coordinación; no distribuye competencias[152])
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4° de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;	7. Cultura física y deporte
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.	8. Turismo
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:…	9. Pesca y acuacultura

[152] Se incluye por efecto ilustrativo, pero no se contabiliza como facultad concurrente porque no lo es. Se trata de dispositivo –facultad- para establecer una ley de bases de coordinación, es decir, una ley que estabezca las formas y medios en que se coordinaran los órdenes de gobierno respecto del ejercicio de la materia de protección civil.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y	
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.	10. Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;	-. Contabilidad gubernamental (sui generis porque busca homogeneizar con la finalidad de armonizar; técnicamente no reparte competencias en la materia[153])
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:…	-.Cultura[154]

[153] No la contabilizamos como facultad concurrente: esta ley, técnicamente, no reparte competencias; su objeto está determinado en el artículo 1: "La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los **criterios generales** que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la Administración Pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales. Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno." (Las negritas son nuestras). Consecuentemente a pesar de que con base en dicha facultad se expidió una ley general como si fuera una ley marco, ya que, como se indica, no distribuye competencias. Un mejor título pudiera ser el de "Ley que establece los criterios generales sobre contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos".

[154] Al igual que la materia de protección civil, se incluye por efecto ilustrativo, pero no se contabiliza ya que no es propiamente facultad concurrente, sino dispositivo –facultad- para establecer una ley de bases de coordinación, es decir, una ley que estabezca las formas y medios en que se coordinaran los órdenes de gobierno respecto del ejercicio de la materia, en este caso, la materia cultural. Además, se toma en cuenta que no hay ley (general-marco)

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.	Establecer bases, no para distribuir competencias
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXI. Para expedir: a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios	11. Secuestro (concurrencia y formas de coordinación entre órdenes de gobierno)
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XI. Para expedir: a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;	12. Trata de personas (concurrencia y formas de coordinación entre órdenes de gobierno)
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.	13. Derechos de las niñas, niños y adolescentes
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo	14. Servicio Profesional docente[155]

[155] En el artículo tercero transitorio del Decreto de modificaciones constitucionales respectivo, se ordena hacer adecuaciones a la ley general de educación, no obstante la claridad y precisión de tal dispositivo, se expidió una ley general –marco- del servicio profesional docente, en la que se reparten competencias entre la federación y los ámbitos locales. Evidentemente no es claro que se trate auténticamente de una facultad concurrente.

lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional;	
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-R.- Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;	15. Registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias[156] que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. XXIX-T. Para expedir la ley general[157] que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.	En materia de derecho a la información: 16. Materia de transparencia gubernamental; 17. Acceso a la información; 18. Protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; 19. Organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos (sui generis porque busca homogeneizar y no repartir competencias en la materia)

[156] Considerando la iniciativa de modificaciones constitucionales y sus dictámenes, referir "leyes generales reglamentarias" viene a ser equivalente a expedir leyes generales en sentido de leyes marco. No obstante esta significación, es reprobable la ambigüedad del Poder Reformador al referir en el enunciado lingüístico solamente la facultad de expedir leyes generales reglamentarias sin acotar que en las materias correspondientes ha establecido, realmente, facultades concurrentes.

[157] *Mutatis mutandi*, es aplicable lo señalado en la nota anterior. Pero, a diferencia de la facultad en materia de contabilidad gubernamental que no consideramos como facultad concurrente, la materia relativa a la "organización y administración de los archivos" para un Sistema Nacional de Archivos, si la consideramos concurrente porque es probable que vía la creación del Sistema Nacional de Archivos, se lleve a cabo un reparto de competencias entre los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, además es posible que en la configuración legal se determinen las bases de organización y funcionamiento de mencionado sistema y que en materia de archivos públicos haya homogeneización en su organización y administración, es decir, se establezcan pautas que deben observar los sujetos destinatarios.

Artículo SEGUNDO transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 201: … III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas. Artículo 73. El Congreso tiene facultad:… XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución	En materia electoral: 20. Delitos electorales 21. Partidos políticos 22. Organismos electorales 23. Procesos electorales

Fuente: Elaboración propia

En total son 23 materias sobre las que el Poder Reformador ha establecido fedeconcurrencia, lo que también se puede señalar como la existencia de 23 facultades concurrentes. De estas 23 facultades concurrentes, 14 también hacen referencia a “bases”, por lo que hay que revisar y, en la medida de lo posible, aclarar (más que precisar), en cuáles sentidos se utiliza la referencia a “bases”:

i) De las 14 referencias a “bases”, me parece que solamente las materias de 1) seguridad pública; 2) protección civil; 3) turismo; y 4) cultura, implican bases de coordinación en forma directa, es decir, indubitable.

ii) En el caso de la materia acerca de la actividad cooperativa, respecto de la que se mandata expedir leyes que establezcan las “bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”, la

entendemos como llevar a cabo la distribución de competencias respectivas y, por ende, no implica bases de coordinación[158].

iii) En los casos de las materias 1) acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos; 2) salubridad general; 3) transparencia gubernamental; 4) acceso a la información; 5) protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; 6) organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal y organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos; 7) partidos políticos; 8) organismos electorales; y 9) Procesos electorales; no se trata estrictamente de bases de coordinación sino de fijar bases como parámetros de actuación o, en su caso, parámetros de normatividad.

No obstante esta interpretación, a partir de la construcción sintáctica de los enunciados jurídico-lingüísticos constitucionales, y dada la ambigüedad y, en alguna medida, vaguedad, del término “bases”, se pueden interpretar de manera débil como bases de coordinación entre los órdenes de gobierno respecto de su actuación en las materias mencionadas.

Respecto de las finalidades homogeneizar, homologar y armonizar, en la materia inherente al Sistema Nacional de Archivos, se explicita la finalidad de homogeneizar; y en las materias de contabilidad gubernamental y de registros públicos inmobiliarios y de personas

[158] El lenguaje del Poder Reformar, legislador cualificado, no pudo ser menos afortunado. Precisamente las facultades concurrentes mandatan que el legislador ordinario lleve a cabo un reparto de competencias sobre determinada materia, por lo que mandatarle que en leyes establezca las bases para distribuir competencias es totalmente inconsistente. Como si el Poder Reformador le dijese al legislador ordinario que señale en una ley como debe llevarse a cabo una distribución de competencias, pero sin que en la ley se lleve a cabo reparto alguno de competencias. La inconsistencia radica en que no se debe perder de vista que, con base en la mecánica de la distribución de competencias en un Sistema Federal, sólo el Poder Reformador puede establecer disposiciones por las que ordena o mandata que el Congreso General (poder constituido) lleve a cabo el reparto de competencias en la ley general respectiva.

morales de las entidades federativas y los catastros municipales, se explicitan tanto la finalidad de homogeneizar/homologar[159] como la finalidad de armonizar.

Cuadro 25. Contabilidad de facultades concurrentes, facultades de bases de coordinación y facultades que combinan concurrencia y bases de coordinación, conforme al texto constitucional vigente

23 Facultades concurrentes expresas	11 Facultades que combinan concurrencia y bases de coordinación	12 Facultades única y exclusivamente de concurrencia	2 Facultades única y exclusivamente para establecer bases de coordinación
	Total: 23 facultades concurrentes		
	1. Seguridad pública 2. Turismo 3. Acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos 4. salubridad general (salud) 5. Transparencia gubernamental 6. Acceso a la información 7. Protección de datos en posesión de autoridades 8. Organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal y organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos 9. Partidos políticos 10. Organismos electorales 11. procesos electorales	1. Educación 2. Centros urbanos y asentamientos humanos 3. Medio ambiente 4. Cultura física y deporte 5. Pesca y acuacultura 6. Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa 7. Secuestro 8. Trata de personas 9. Niñas, niños y adolescentes 10. Servicio profesional docente 11. Registros públicos inmobiliarios y de personas morales 12. Delitos electorales	1 protección civil Ley General 2 cultura (no se ha expedido la ley respectiva)

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente esquema se muestran las décadas en las que se han establecido facultades concurrentes de manera expresa en la constitución.

[159] Homogeneizar es hacer homogéneos elementos diversos y homogéneo pertenece o es relativo a un mismo género, poseedor de iguales caracteres. Por su parte homologar es equiparar, poner en relación de igualdad dos o más cosas. Conforme a estas acepciones, pragmáticamente equiparamos homogeneizar y homologar en el sentido de que lo que se persigue es que haya en la regulación esencial el mismo tratamiento regulativo.

C. Facultades concurrentes -expresas- en el texto constitucional, por décadas

Cuadro 26. Facultades concurrentes por décadas [Fuente: Elaboración propia]

Materia electoral: a) Ley general de delitos electorales b) Ley general partidos políticos c) Ley general organismos electorales d) Ley general procesos electorales									23 22 21 20
erecho a la información a) Transparencia gubernamental; b) acceso a la información; c) datos personales; d) Sistema Nacional de Archivos									19 18 17 16
Registros públicos inmobiliarios y de personas morales									15
Servicio profesional docente									14
Niñas, niños y adolescentes									13
Cultura física y deporte									5 bis
Trata de personas									12
Acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos									11
Secuestro								10	
Seguridad pública								9∅	
Contabilidad gubernamental								Ley sui géneris	
Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa								8	
Pesca y acuacultura								7	
Turismo								6	
Deporte							5		
Protección civil							Ley de bases		
Seguridad pública							Ley de bases		
Medio ambiente						4			
salud						3			
Centros urbanos y asentamientos humanos					2				
Educación			1						
Materia / Década	1917	1920 - 1930	1930 - 1940	1950-1960	1970- 1980	1980 - 1990	1990 -2000	2000 - 2010	2010 - 2014
TOTAL:			1		1	2	1	6	12
	83 AÑOS, 5 FACULTADES CONCURRENTES							**14 AÑOS, 18 FACULTADES CONCURRENTES**	
En total 23 facultades concurrentes									

∅ Como ya lo referimos en la nota 147, la contabilizamos como facultad concurrente.

D. Materias concurrentes expresas y leyes generales (marco) correlativas que se han expedido y están vigentes

Cuadro 27. Materias concurrentes expresas y leyes generales –marco- correlativas que se han expedido

Facultad concurrente	Ley general –marco- vigente
1. Materia educativa	1. Ley General de Educación DOF 13-07-1993
2. Acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos (Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.)	
3. Materia de desarrollo de centros urbanos y asentamientos humanos	2. Ley General de Asentamientos Humanos DOF 21-07-1993
4. Salubridad general	3. Ley General de Salud DOF 07-02-1984
5. Medio ambiente y equilibrio ecológico	4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente DOF 28-01-1988
-. Protección civil (bases de coordinación)	-. Ley General de Protección Civil DOF 06-06-2012
6. Cultura física y deporte♠	5. Ley General de Cultura Física y Deporte DOF 07-06-2013
7. Turismo	6. Ley General de Turismo DOF 17-06-2009
8. Pesca y acuacultura	7. Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables DOF 24-07-2007
9. Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa	
-. Contabilidad gubernamental (sui generis, no distribuye competencias)	-. Ley General de Contabilidad Gubernamental DOF 31-12-2008
10. Seguridad pública. Bases de coordinación (remisión al artículo 21 constitucional)	8. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública DOF 02-01-2009 (Bases de coordinación y distribución de competencias)
11. Secuestro (concurrencia y formas de coordinación entre órdenes de gobierno)	9. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos DOF 30-11-2010

♠ En el esquema del apartado C, “Facultades concurrentes –expresas- en el texto constitucional, por décadas”, contabilizamos las dos facultades como una sola facultad concurrente: facultad 5 y facultad 5 bis.

12. Trata de personas (concurrencia y formas de coordinación entre órdenes de gobierno)	10. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos DOF 14-06-2012
13. Derechos de las niñas, niños y adolescentes	11. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes DOF 04-12-2014
14. Servicio Profesional docente (en el artículo tercero transitorio se ordena hacer adecuaciones a la ley general de educación, no obstante se expidió una ley general –marco- del servicio profesional docente, en la que se reparten competencias entre la federación y el ámbito local)	12. Ley General del Servicio Profesional Docente DOF 11-09-2013
15. Registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales	
En materia de derecho a la información: 16. Materia de transparencia gubernamental; 17. Acceso a la información; 18. Protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; 19. Organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos	13. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública DOF 04-05-2015
En materia electoral: 20 Delitos electorales 21. Partidos políticos 22. Organismos electorales 23. Procesos electorales	14. Ley General en Materia de Delitos Electorales DOF 23-05-2014 15. Ley General de Partidos Políticos DOF 23-05-2014 16. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales DOF 23-05-2014
Nota: Obsérvese que no es necesario que por cada facultad concurrente haya una ley general.	

[Fuente: Elaboración propia]

E. Años en los que se han expedido leyes generales (marco), conforme a fundamento constitucional

Veamos ahora la evolución histórica de las leyes generales (marco) que se han expedido, mostrando la facultad concurrente respectiva en la que se fundamentan.

Cuadro 28. Leyes generales –marco- fundamentadas constitucionalmente [Fuente: Elaboración propia]

Materia	1917	1934	1976	1983	1987	1994	1999	2003	2004	2008	2009	2011	2013	2014-15
Materia electoral: a) Ley general de delitos electorales b) Ley general partidos políticos c) Ley general organismos electorales d) Ley general procesos electorales														16 15 14
Derecho a la información a) Transparencia gubernamental; b) acceso a la información; c) datos personales; d) Sistema Nacional de Archivos														13
Registros públicos inmobiliarios y de personas morales														
Servicio profesional docente													12	
Niñas, niños y adolescentes												11		
Cultura física (y deporte)												5 bis♦		
Trata de personas												10		
Secuestro											9			
Seguridad pública. Bases de coordinación										8▽				
Contabilidad gubernamental										Ley *sui géneris*				
Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa														
Pesca y acuacultura									7					
Acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos														
Turismo								6						
Deporte							5							
Protección civil							Ley de bases							
Seguridad pública (bases de coordinación)						Ley de bases∅								
Medio ambiente					4									
salud				3										
Centros urbanos y asentamientos humanos			2											
Educación		1												
Materia / año	1917	1934	1976	1983	1987	1994	1999	2003	2004	2008	2009	2011	2013	2014-15

♦ Considerando qué se regula en la Ley General de Cultura Física y Deporte, y que se trata de un solo ordenamiento, la indicamos como variante incluida en la ley número 5. Consecuentemente, no las contabilizamos como dos leyes sino como una sola ley.

▽ La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigente, DOF 2 de enero 2009, establece tanto bases de coordinación como distribución de competencias, con lo que va más allá del mandato constitucional y, por ende, en lo relativo a la distribución de competencias es inconstitucional. No obstante esta circunstancia, la consideramos como facultad concurrente y facultad de bases de coordinación.

∅ La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 11 dic. 1995), fue abrogada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 2 enero 2009), y, efectivamente, sólo regulaba bases de coordinación sin distribuir competencias.

F. Leyes generales vigentes en sentido de regulación de sujeto general

En el caso de considerar, justificadamente, que el calificativo "general" genera un pleonasmo[160], las leyes que incurren en este defecto son las siguientes:

Cuadro 29. Listado de leyes generales pleonasmo

1	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito DOF 27-08-1932
2	Ley General de Sociedades Mercantiles DOF 04-08-1934
3	Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros DOF 31-08-1935
4	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito DOF 14-01-1985
5	Ley General de Sociedades Cooperativas DOF 03-08-1994

[Fuente: Elaboración propia]

El título de estas leyes puede prescindir del término "general" sin generar ningún problema, pues se trata de materias federales exclusivas.

G. Leyes generales cuyo título es equívoco

Hay un conjunto de leyes que en sus títulos llevan el calificativo de generales, pero al revisar sus contenidos, se evidencia que no son leyes que distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno. Las leyes son las siguientes:

[160] Tomo la significación de pleonasmo en su sentido negativo, es decir, en la segunda acepción del Diccionario de la Lengua Española: (Del lat. pleonasmus, y este del gr. πλεονασμός). 1. m. Ret. Figura de construcción, que consiste en emplear en la oración uno o más vocablos innecesarios para que tenga sentido completo, pero con los cuales se añade expresividad a lo dicho; p. ej., lo vi con mis propios ojos. **2. m. Demasía o redundancia viciosa de palabras**. Real Academia Española, *Diccionario… Op. Cit*.; voz pleonasmo (Las negritas son mías).

Cuadro 30. Listado de leyes generales cuyo título es equívoco.

	Ley general	El título podría ser:
1	Ley General de Bibliotecas DOF 21-01-1988	Ley Federal de Bibliotecas
2	Ley General de Bienes Nacionales OF 20-05-2004	Ley de Bienes Nacionales, o Ley de Bienes Federales
3	Ley General de Contabilidad Gubernamental[161] DOF 31-12-2008	Ley Federal de Contabilidad Gubernamental
4	Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas DOF 13-03-2003	Ley Federal de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
5	Ley General de Deuda Pública DOF 31-12-1976	Ley Federal de Deuda Pública
6	Ley General de la Infraestructura Física Educativa DOF 01-02-2008	Ley Federal de la Infraestructura Física Educativa
7	Ley General de Población DOF 07-01-1974	Ley de Población, o Ley Federal de Población
8	Ley General de Protección Civil[162] DOF 06-06-2012	Ley que establece bases de coordinación en materia de protección Civil
9	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral DOF 22-11-1996	Ley Federal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
10	Ley General para el Control del Tabaco DOF 30-05-2008	Ley Federal para el Control del Tabaco
11	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad DOF 30-05-2011	Ley Federal para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
12	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia DOF 24-01-2012	Ley Federal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

[Fuente: Elaboración propia]

[161] La Ley General de Contabilidad Gubernamental, no es una ley que distribuya competencias ni es una ley de bases de coordinación, es para regular la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional (Artículo 73, XXVIII, constitucional).

[162] En el caso de la Ley General de Protección Civil, indebidamente se le califica como general, pues es una auténtica ley de bases de coordinación que no distribuye competencias.

H. Leyes generales –marco-, vigentes, que distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno que no tienen sustento en facultad concurrente expresa

Ahora bien, existen varias leyes generales que distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno, pero no tienen fundamento en facultad concurrente expresa. Las leyes son las siguientes:

Cuadro 31. Listado de leyes generales sin fundamento constitucional

	Ley	DOF
1	Ley General de Vida Silvestre.	DOF 03-07-2000
2	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.	DOF 25-02-2003
3	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.	DOF 08-10-2003
4	Ley General de Desarrollo Social.	DOF 20-01-2004
5	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	DOF 02-08-2006
6	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	DOF 01-02-2007
7	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	DOF 24-10-2011
8	Ley General de Cambio Climático.	DOF 06-06-2012
9	Ley General de Víctimas.	DOF 09-01-2013

[Fuente: Elaboración propia]

I. Relación de leyes generales y creación de órganos/instituciones y sistemas, nacionales

Actualmente, nuestro Sistema Jurídico cuenta con 42 leyes que en su título tienen el calificativo de "general" (hasta mayo de 2015). Sinteticemos lo visto en los apartados anteriores y, además, agreguemos un elemento de análisis más: cuáles órganos, sistemas, redes, y demás instituciones se crean o regulan por virtud de leyes generales, para mostrar cómo el diseño normativo y el diseño institucional del Sistema Federal condiciona el diseño normativo y el diseño institucional de la Administración Pública federal y de las administraciones locales (de las entidades federativas y de los municipios), en su sentido amplio[163].

[163] Es importante acotar que referimos la Administración Pública federal en una significación amplia, por lo que incluimos a los demás órganos e instituciones que estrictamente no forman parte de tal administración, pues los órganos constitucionalmente autónomos no están adscritos al depositario

Cuadro 32. Las 42 leyes generales del Sistema Jurídico mexicano: si reparten competencias o no, e instituciones relevantes que regulan o crean.

N° Consecutivo	Ley (en orden alfabético)	Fecha de publicación DOF	Distribuye competencias	Crea o regula organización/institución, Sistema o red, relevantes
1∗	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	01-02-2007	Sí	Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres a cargo de la Secretaría de Gobernación Secretaría Ejecutiva Instituto Nacional de las Mujeres
2∗	Ley General de Asentamientos Humanos	21-07-1993	Sí	
3♣	Ley General de Bibliotecas	21-01-1988	No	Red Nacional de Bibliotecas Públicas Consejo de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas Sistema Nacional de Bibliotecas
4♣	Ley General de Bienes Nacionales	20-05-2004	No	Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal
5∗	Ley General de Cambio Climático	06-06-2012	Sí	Consejo de Cambio Climático Fondo para el Cambio Climático Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (organismo público Descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

del Poder Ejecutivo (es decir, no forman parte de la Administración Pública federal), ni a los otros depositarios de los otros dos poderes (legislativo y judicial; V. gr., Instituto Nacional Electoral e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). En este sentido amplio se está más próximo al concepto de “gobierno” también en sentido amplio.

				Sistema Nacional de Cambio Climático Sistema de Información sobre el Cambio Climático Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
6♣	Ley General de Contabilidad Gubernamental	31-12-2008	No	Consejo Nacional de Armonización Contable (Secretario Técnico) Sistema de Contabilidad Gubernamental
7*	Ley General de Cultura Física y Deporte	07-06-2013	Sí	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. Comité Olímpico Mexicano, Asociación Civil. Comité Paralímpico Mexicano, Asociación Civil. La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte. Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil. Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte. Registro Nacional de Cultura Física y Deporte. Comisión Especial: La Comisión Especial Contra la Violencia en el Deporte. Asociaciones nacionales deportivas Consejo de Vigilancia Electoral Deportiva.
8♣	Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	13-03-2003	No	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública Consejo Nacional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
9*	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	25-02-2003	Sí	Comisión Nacional Forestal Consejo Nacional Forestal Fondo Forestal Mexicano Registro Forestal Nacional Servicio Nacional Forestal Sistema Nacional de Información Forestal

10∗	Ley General de Desarrollo Social	20-01-2004	Sí	Consejo Consultivo de Desarrollo Social Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social Comisión Nacional de Desarrollo Social Sistema Nacional de Desarrollo Social
11♣	Ley General de Deuda Pública	31-12-1976	No	Comisión Asesora de Financiamientos Externos
12∗	Ley General de Educación	13-07-1993	Sí	Sistema Nacional Educativo
13∗	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	23-05-2014	Sí	Instituto Nacional Electoral Organismos públicos electorales de las entidades federativas
14♦	Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	31-08-1935	No	
15♣	Ley General de la Infraestructura Física Educativa	01-02-2008	No	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
16∗	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	04-12-2014	Sí	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
17♦	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	14-01-1985	No	
18∗	Ley General de Partidos Políticos	23-05-2014	Sí	Instituto Nacional Electoral
19∗	Ley General de Pesca y	24-07-2007	Sí	Instituto Nacional de Pesca, órgano descentralizado

	Acuacultura Sustentables			sectorizado con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria Sistema Nacional de Información de Pesca y Acuacultura Registro Nacional de Pesca y Acuacultura Consejo Nacional de Pesca y Acuacultura Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola
20♣	Ley General de Población	07-01-1974	No	Consejo Nacional de Población
21*	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	24-10-2011	Sí	Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil Registro Nacional y Registros Estatales de los Centros de Atención
22♣	Ley General de Protección Civil	06-06-2012	No	Centro Nacional de Prevención de Desastres Comité Nacional de Emergencias y Desastres de Protección Civil Consejo Consultivo Permanente de Protección Civil, como órgano asesor del Consejo Nacional Consejo Nacional de Protección Civil. Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional de Protección Civil. Fondo de Protección Civil. Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales.
23*	Ley General de Salud	07-02-1984	Sí	Sistema Nacional de Salud

24♦	Ley General de Sociedades Cooperativas	03-08-1994	No	
25♦	Ley General de Sociedades Mercantiles	04-08-1934	No	
26♦	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	27-08-1932	No	
27∗	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	04-05-2015	Sí	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
28∗	Ley General de Turismo	17-06-2009	Sí	Comisión Ejecutiva de Turismo Consejo Consultivo de Turismo Consejo de Promoción Turística de México Consejos Consultivos Locales de Turismo Consejos Municipales de Turismo Fondo Nacional de Fomento al Turismo
29∗	Ley General de Víctimas	09-01-2013	Sí	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas Comisión Estatal y del Distrito Federal de Atención Integral a Víctimas Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral Registro Nacional de Víctimas Sistema Nacional de Atención a Víctimas
30∗	Ley General de Vida Silvestre	03-07-2000	SÍ	Consejo Consultivo Nacional para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre

				Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre Subsistema Nacional de Información sobre la Vida Silvestre
31*	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	28-01-1988	Sí	Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
32*	Ley General del Servicio Profesional Docente	11-09-2013	Sí	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Sistema de Información y Gestión Educativa
33♣	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	22-11-1996	No	
34*	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	02-01-2009	Sí	Consejo Nacional de Seguridad Pública Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública Sistema Nacional de Seguridad Pública Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; Consejos Locales e Instancias Regionales,

35*	Ley General en Materia de Delitos Electorales	23-05-2014	Sí	
36♣	Ley General para el Control del Tabaco	30-05-2008	No	
37*	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	02-08-2006	Sí	Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres Instituto Nacional de las Mujeres (coordina el sistema)
38♣	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	30-05-2011	No	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, organismo descentralizado Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad Asamblea Consultiva, órgano de asesoría y consulta del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad
39♣	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	24-01-2012	No	Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Unidad Administrativa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública
40*	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	08-10-2003	Sí	Subsistemas de información nacional sobre la gestión integral de residuos
41*	Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,	30-11-2010	Sí	

	Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos			
42∗	Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	14-06-2012	Sí	Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas Sistema nacional de vigilancia y observación de los delitos en materia de trata de personas
Fuente: Elaboración propia.				

De estas leyes hay que diferenciar:

a) 5 utilizan indebidamente dicho calificativo (y que marcamos con el signo ♦), pues no son leyes que distribuyan competencias sino leyes que utilizan el término general bajo la 1ª acepción, es decir, redundan en la propiedad preponderante de toda ley: estar dirigida a sujetos en general o a una clase de sujetos en general (las cuales denominamos leyes generales-pleonasmo, pues si toda ley en sentido amplio, es general, abstracta e impersonal, no tiene sentido llamar a una ley general si de suyo ya lo es; así, por ejemplo, la Ley General de Sociedades Mercantiles, no es una ley general en sentido de ley marco, o sea que reparta competencias entre los órdenes de gobierno);

b) 12 leyes tienen el calificativo de general en el sentido de la segunda acepción del término general (y que marcamos con el signo ♣), pues se trata de textos normativos que son de índole federal, bien sea por efecto de facultad exclusiva a

favor de la federación o de manera concurrente en sentido amplio, es decir, son leyes basadas en facultades coincidentes, y

c) 25 leyes calificadas en sus títulos como generales que reparten competencias, sin distinguir si están o no fundamentadas en facultad concurrente expresa (y que marcamos con el signo ∗).

De las 25 leyes generales –leyes marco- no todas cumplen la condición de estar fundamentadas en facultad concurrente expresa. Solamente 16 leyes generales cumplen tal condición; 9 leyes no cumplen la mencionada condición, por lo que están afectadas de inconstitucionalidad, tal y como lo sostiene justificadamente tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La argumentación es relativamente sencilla: toda ley general en sentido de ley marco requiere fundamentarse en facultad concurrente expresa y de no ser así es inconstitucional; X ley general –marco- no está fundamentada en facultad concurrente (expresa); por tanto, X ley es inconstitucional[164].

También hay que destacar que se han creado 24 sistemas nacionales[165], sobre los que habría que analizar sus impactos en las administraciones públicas federales y locales, pero escapa al objetivo de este estudio desarrollar las implicaciones correspondientes. En todo caso, hay que llamar la atención en el hecho de que la operatividad de las administraciones públicas no solamente se ven afectadas por la creación de órganos constitucionalmente autónomos sino también por la creación de sistemas nacionales en los que la federación absorbe cualquier cantidad de funciones provocando la inhibición de la actuación local. No estamos en aptitud de juzgar –evaluar- si los sistemas nacionales son buenos o malos en

[164] Se trata de un razonamiento entimemático, en el que la premisa mayor está oculta: Toda ley general, en sentido de ley marco, requiere necesariamente fundamentarse en una facultad concurrente expresa. Incluso se puede argumentar bajo el esquema del silogismo condicional, en el *modus tollens*: si p → q, - q, → -p (si es ley general entonces hay facultad concurrente; no hay facultad concurrente, entonces no hay ley general).

[165] No contabilizamos el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque no es un sistema “nacional”, además de tratarse de cuestiones de justicia electoral, además, como ya se ha señalado, no se trata de una ley general en sentido de ley marco; es una ley con título erróneo.

relación a su contribución al desarrollo del país en el que consideramos rubros sensibles a los derechos humanos, en especial los de tipo social, los cuales tienen un piso de mínimos vitales sin los cuales no es posible hablar de desarrollo social. Solamente destacamos que la concurrencia entre otros efectos, está dando lugar a la creación de sistemas nacionales con los que se impactan definitivamente las administraciones públicas. Quedan como aporías: ¿qué son los sistemas nacionales –cuáles son sus características peculiares?, ¿cuáles son las funciones de los sistemas nacionales?, ¿cómo se vinculan con los órdenes de gobierno?, ¿Cuáles son sus finalidades?, ¿cómo operan?, ¿Cómo se evalúan? Parece ser que en un Sistema Federal tiene sentido contar con instancias institucionales que establezcan principios y criterios de actuación de los órganos e instituciones federales y locales, en los que contar con elementos normativos compartidos propicia la uniformidad de actuaciones, pero, ¿están cumpliendo su cometido los sistemas nacionales? Allí están, y como son controlados centralmente, no debemos perder de vista que el poder de los recursos que se manejan para su operatividad son puestos por el centro/federación, y ello determina y de alguna manera condiciona el curso de acciones, pues es evidente que el manejo de recursos determina las decisiones que pudieran tomar los poderes locales.

Debemos, entonces, llamar la atención sobre el hecho de que la conformación de nuestro Sistema Federal no se agota en el análisis de la distribución de competencias, sino también en la revisión de cuáles órganos e instituciones se han estado creando, y en las que no solamente juegan los órganos constitucionalmente autónomos sino otras clases de organizaciones/instituciones y sistemas, redes, y similares. Lo que es definitivo es que los arreglos políticos respecto de la distribución de competencias impactan la estructura organizacional de las administraciones públicas.

Con base en los hallazgos de este capítulo, en el siguiente evidenciamos la tendencia que se está dando respecto de la conformación del Sistema Federal y que da lugar a un fenómeno inédito que denominamos federalismo normativo centralmente dirigido y el cual caracterizamos con el objetivo de conceptualizarlo y, con base en ello, revisar el dilema entre federalismo/centro y espacio local/periferia.

Capítulo IV. Federalismo normativo centralmente dirigido

A. Tendencia de establecer facultades concurrentes (en forma expresa) en el texto constitucional y de expedición de textos normativos como leyes generales en sentido de leyes marco, con y sin fundamento de facultad concurrente constitucional expresa

1. Leyes generales de nuestro Sistema Jurídico: síntesis y diferenciación

Cuadro 33. Resumen de las clases de leyes generales de nuestro Sistema Jurídico

<table>
<tr><td colspan="4">42 leyes que en sus títulos se califican como generales</td></tr>
<tr><td colspan="2">25 Leyes generales -marco-</td><td rowspan="2">12 de las leyes calificadas como generales, cuyos títulos son equívocos</td><td rowspan="2">5 leyes calificadas como generales en sus títulos, pero que hemos calificado como leyes generales pleonasmo</td></tr>
<tr><td>16 con fundamento expreso</td><td>9 sin fundamento expreso</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia

La problemática actual para la conformación del Sistema Federal, se centra en la fedeconcurrencia, respecto de la cual y ante el hallazgo de leyes que distribuyen competencias sin estar fundamentadas constitucionalmente en facultad concurrente expresa, debemos distinguir entre fedeconcurrencia legalista[166] o impropia, la cual de suyo es débil, y fedeconcurrencia genuina o propia y que, cuando está justificada, lo es en sentido fuerte.

Con la locución fedeconcurrencia legalista se hace referencia al conjunto de leyes generales que distribuyen competencias sin estar fundamentadas en facultades concurrentes expresas, incluso comprende leyes que no se califican en sus títulos como generales pero que en sus textos se ha establecido alguna forma de distribución de competencias. Cabe destacar que habíamos señalado que la fedeconcurrencia es una acción normativa que solamente puede ejercer el Poder Reformador, pero al observar que el Congreso General expide leyes generales en sentido de leyes marco, es decir, que distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno sin existir fundamento constitucional para ello, es evidente que el Congreso General lleva a cabo una

[166] Legalista significa anteponer a toda otra consideración la aplicación literal de las leyes. Real Academia Española, *Diccionario…*, 23ª ed., *Op. Cit*.; voz: legalista, p. 1322.

fedeconcurrencia espuria e implica que está ejerciendo una acción que no le corresponde, es decir, para la cual no tiene competencia.

En la segunda, es decir, la fedeconcurrencia genuina, solamente se considera que el conjunto de disposiciones está integrado por dos elementos: i) facultades concurrentes expresas (en el texto constitucional) y leyes que con base en ellas se expiden (leyes generales –marco-).

La fedeconcurrrencia genuina cumple los requisitos formales. La fedeconcurrencia legalista no. Pero ambas son consentidas por el espacio local. La primera, al aprobar modificaciones constitucionales y la segunda al no impugnarse las leyes generales –marco- que el Congreso General expide sin fundamento constitucional mediante mecanismos de control constitucional: sea Controversia Constitucional o Acción de Inconstitucionalidad (Artículo 105 constitucional).

Ahora bien, junto con esta diferenciación, hay un cuestionamiento relevante ¿Qué pasa con fedeconcurrencias genuinas que no están justificadas? Esta interrogante implica considerar que, *prima facie*, la fedeconcurrencia propia es, antes que nada, formal, es decir, basta con:

(i) Aplicar el procedimiento de modificaciones constitucionales, y

(ii) Reunir los requisitos que la acción de fedeconcurrencia implica (básicamente que sobre una materia se disponga que será concurrente en sentido estricto).

Estas exigencias operan como condiciones necesarias y suficientes para que el resultado sea una fedeconcurrencia genuina. No obstante ello, no se debe perder de vista que en perspectiva de los parámetros de un Estado Constitucional de Derecho, las exigencias de justificación de cambios normativos, sobre todo de índole constitucional, son mayores e ineludibles. Aquí, el Poder Reformador falla cuando no justifica razonablemente una fedeconcurrencia, pues no está comprendiendo que se trata de un medio excepcional de

reparto de competencias y, por ende, su justificación es también excepcional, es decir, de mayor exigencia; con sus acciones está ocultando un poder central arbitrario que las más de las ocasiones responde a coyunturas inmediatistas y sus acciones poco tienen que ver con auténticos diseños normativos y diseños institucionales que contribuyan a desarrollar y consolidar el Sistema Federal que requiere nuestro país. A veces parece que el Poder Reformador se escuda en la imposibilidad de revisión judicial de sus actos, específicamente de sus productos: las modificaciones constitucionales (reformas constitucionales), pues hasta ahora no son objeto de revisión constitucional por ningún poder constituido que no sea el propio Poder Reformador, ya que es el único poder que, hasta ahora, puede revertir una reforma constitucional.

Es tal la confusión del Poder Reformador que, últimamente, deja de lado establecer, como debe ser, facultades concurrentes y pasa directamente a regular el efecto normativo que se corresponde con la actuación del Congreso General cuando éste lleve a cabo la configuración legal y, en lugar de establecer la facultad concurrente respectiva, prescribe directamente se expida una ley general, es decir, regula el efecto normativo y margina lo que es su tarea: establecer la facultad concurrente.

Hemos interpretado la significación de las redacciones en el texto constitucional que refieren expedir una ley general en determinada materia, en el sentido de considerar que el Poder Reformador ha ejercido la acción de fedeconcurrir y, por ende, que tal clase de redacción en realidad se trata de una facultad concurrente en sentido estricto, y si, además, se mencionan bases de coordinación implica o atenerse a las bases que el propio Poder Reformador ha establecido o a las que establezca el Congreso General al realizar la configuración legal. En estos casos interpretamos que se combinan dos facultades: una facultad concurrente y una facultad acerca de bases de coordinación, las cuales implican que el Poder Reformador operó las acciones normativas de fedeconcurrencia y de establecimiento de bases de coordinación. Enseguida mostramos cuál es el comportamiento respecto de las materias calificadas como concurrentes y cuáles leyes se han expedido de manera correlativa a tales facultades y, además, agregamos las leyes generales que se han expedido sin fundamento constitucional

Cuadro 34. Materias y leyes generales expedidas, con y sin fundamento constitucional, por décadas

	Materias fedeconcurridas	Número de leyes expedidas que distribuyen competencias					
Sin fundamento en facultad concurrente expresa	Varias materias: vida silvestre; desarrollo forestal; residuos; desarrollo social; igualdad entre hombres y mujeres; acceso mujeres a vida libre de violencia; prestación de Servicios para la atención, cuidado y desarrollo Integral Infantil cambio climático; víctimas (9 leyes)					6	3
Con fundamento en facultad concurrente expresa	Materia electoral: 23. a) Ley general de delitos electorales 22. b) Ley general partidos políticos 21. c) Ley general organismos electorales 20. d) Ley general procesos electorales						3
	Derecho a la información 19. a) Transparencia gubernamental; 18. b) acceso a la información; 17. c) datos personales; 16. d) Sistema Nacional de Archivos						1
	15. Registros públicos inmobiliarios y de personas morales						
	14. Servicio profesional docente						1
	13. Niñas, niños y adolescentes						1
	12. Cultura física (y deporte)						1 bis϶
	11. Trata de personas						1
	10. Secuestro					1	
	9. Seguridad pública					1∇	
	Contabilidad gubernamental					Ley sui generis⊗	
	8. Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa						
	7. Pesca y acuacultura					1	
	6. Turismo					1	
	5. Deporte				1		
	Protección civil				Ley de bases⊗		
	Seguridad pública				Ley de basesΩ		
	4. Medio ambiente			1			
	3. Salud			1			
	2. Centros urbanos y asentamientos humanos		1				
	1. Educación	1					
	Materia / Década	1930 - 1940	1970- 1980	1980 - 1990	1990 -2000	2000 - 2010	2010 - 201
	SUBTOTALES:	1	1	2	1	10	10
	TOTALES:	5				20	
	ϴ 1 bis lo utilizamos para indicar que no se contabilice, pues, como se ha indicado, la materia de deporte y la materia de cultura física están reguladas en una sola l general. ⊗ No se contabilizan. Ω La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 11 dic. 1995), fue abrogad por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 2 enero 2009), y no se contabiliza. ∇ La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Públic vigente, DOF 2 de enero 2009, establece tanto bases de coordinación como distribución de competencias, y, como se ha indicado, la contabilizamos como ley gene –marco- como si la facultad constitucional fuera auténticamente concurrente. Fuente: Elaboración propia						

2. Tendencia a la fedeconcurrencia

Para darnos una idea de la tendencia a conformar el Sistema Federal utilizando facultades concurrentes en sentido estricto, contrastemos las materias concurrentes, las leyes generales con o sin fundamento constitucional y las materias federalizadas desde el año 2000 al año 2014:

Cuadro 35. Comportamiento de fedeconcurrencia y federalización desde el año 2000 a mayo de 2015 [Fuente: Elaboración propia.]

	Materias	Número de leyes expedidas	
Sin fundamento en facultad concurrente expresa	9 materias: vida silvestre; desarrollo forestal; residuos; desarrollo social; igualdad entre hombres y mujeres; acceso mujeres a vida libre de violencia; prestación de Servicios para la atención, cuidado y desarrollo Integral Infantil cambio climático; víctimas	6	3
Con fundamento en facultad concurrente expresa	Materia electoral: 1.a) Ley general de delitos electorales 2.b) Ley general partidos políticos 3.c) Ley general organismos electorales 4.d) Ley general procesos electorales		3
	Derecho a la información 5.a) Transparencia gubernamental; 6.b) Acceso a la información; 7.c) Datos personales; 8.d) Sistema Nacional de Archivos		1
	9.Registros públicos inmobiliarios y de personas morales		
	10.Servicio profesional docente		1
	11.Niñas, niños y adolescentes		1
	12.Cultura física (y deporte)		1 bis[167]
	13.Trata de personas		1
	14.Secuestro	1	
	15.Seguridad pública	1	
	16.Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa		
	17.Pesca y acuacultura	1	
	18.Turismo	1	
	Materia / Período	2000 - 2010	2010 – mayo 2015
	SUBTOTALES:	10	10
	TOTALES:	20[168]	

Federalización de materias Exclusividad a favor de la federación	
1	Vestigios y restos fósiles cuya conservación sea de interés nacional DOF 21 sept 2000
2	Seguridad nacional Establecer requisitos y límites a las investigaciones correspondientes DOF 5 abril 2004
3	Sustancias químicas, explosivas y pirotecnia DOF 20 julio 2007
4	Protección de datos personales en posesión de particulares DOF 30 abril 2009
5	Acciones colectivas DOF 29 julio 2010
6	Delincuencia organizada DOF 14 julio 2011
7	Tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, banda ancha e internet DOF 11 junio 2013
	2000-2014
TOTAL:	7

[167] 1 bis lo utilizamos para indicar que no se contabilice, pues, como se ha indicado, la materia de deporte y de cultura física están reguladas en una sola ley general y, además, se considera que la concurrencia está dada desde 1999 en materia de deporte. Por tanto, en el lapso 2000-mayo 2015, no se contabiliza.

[168] Atentos a la nota anterior, si se contabiliza la materia de cultura física, entonces son 21 leyes generales, en sentido de leyes marco, de 2000 a mayo 2015

Obsérvese que son 18 materias constitucionalmente fedeconcurridas (texto constitucional); 9 materias no constitucionalmente calificadas como concurrentes (expresamente), pero que se corresponden con igual número de leyes generales –marco-; todo ello contra 7 materias federalizadas.

En todo caso, como lo hemos visto, el diseño normativo y el diseño institucional del Sistema Federal, gira en torno a seis acciones normativas que puede realizar el Poder Reformador, y todas ellas confluyen a conformar dicho sistema. Lo que se evidencia es que se está privilegiando la fedeconcurrencia.

Justamente, a partir del año 2000, a la fecha (mayo 2015), el incremento de facultades concurrentes y de las leyes generales, en sentido de leyes marco (con o sin fundamento constitucional) es sostenido, es decir, hay tanto fedeconcurrencia legalista como fedeconcurrencia genuina.

Esta fedeconcurrencia genérica (tanto legalista como genuina), comparada con las materias federalizadas, y su análisis cualitativo, es decir, la naturaleza de las materias que se han otorgado de manera exclusiva a la federación, permite afirmar que la conformación del Sistema Federal se está desarrollando más por la vía de las acciones de fedeconcurrencia que de federalización, sin menoscabo de la acción de unormar, es decir, de mandatar que en ciertas materias solamente impere legislación única: los casos son de la materia penal: (i) procedimientos, (ii) solución alternativa de controversias penales y (iii) ejecución de sentencias); y, también, sin perjuicio de las acciones para establecer bases de coordinación. En suma, es cada vez más acentuada la tendencia a dirigir desde el centro la dimensión normativa de los órdenes locales.

Con base en estos datos, observamos que las acciones de federalización desde el año 2000 a mayo 2015, las cuales necesariamente requirieron de modificaciones constitucionales, fueron 7, y en el mismo período se dieron 18 acciones de fedconcurrencia genuina y 9 acciones de fedeconcurrencia legalista, y se expidieron 20 leyes generales –marco- de las cuales solamente 11 tienen fundamento constitucional expreso.

Con base en los datos sobre facultades concurrentes, y sus respectivas leyes generales –leyes marco-, así como la expedición de leyes generales que distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno que no tienen fundamento constitucional, es a partir del año 2000 con la expedición de la Ley General de Vida Silvestre (la cual no tiene fundamento constitucional, es decir, no existe facultad concurrente expresa), cuando inicia el incremento del fenómeno de la fedeconcurrencia, es decir, del establecimiento en el texto constitucional de facultades concurrentes junto con la expedición de leyes generales –marco- con o sin fundamento constitucional.

Entonces, lo que observamos es una tendencia general de incremento de fedeconcurrencia, es decir, de facultades concurrentes y sus correspondientes leyes generales –marco-, además de una labor legislativa por la que se expiden leyes generales sin fundamento constitucional.

Esta tendencia es clara, y muestra un nuevo fenómeno que, *prima facie*, podemos denominar como *federalismo normativo centralmente dirigido*.

Con base en los datos analizados, el incremento "sostenido" del establecimiento de facultades concurrentes en el texto constitucional, inicia en el año 2003, aunque desde el año 2000 inicia el proceso, también sostenido, de expedir leyes generales sin fundamento constitucional. De 1917 al año 2000, en 83 años, solamente se incorporaron al texto constitucional 5 facultades concurrentes; y del año 2000 a mayo de 2015, en casi 15 años (mayo), 18 facultades concurrentes. En total, desde el año 1917 a mayo 2015, casi 98 años, 23 facultades concurrentes.

Sobre el incremento de las facultades concurrentes y leyes generales en sentido de leyes marco, el tratadista Carlos F. Matute González, señala:

> "El reparto de facultades es una custión de técnica constitucional en sus orígenes y conforme ha avanzado la coincidencia este reparto se ha convertido en un tema de legalidad, de adecuación de leyes marco, convenio o acuerdos a la constitución y a la interpretación jurisprudencial de la misma y no exclusivamente una cuestión del constituyente permanente, como único ente capaz de repartir las atribuciones

> estatales entre los dos ámbitos de gobierno. Además el aumento de la cooperación ha ocasionado que la concurrencia, que era la excepción en el federalismo dual, en las condiciones actuales sea la regla y las facultades exclusivas y excluyentes la excepción.
>
> El crecimiento de las atribuciones, la ampliación de las funciones de las administraciones públicas locales, no se distinguió de las federales más que en ritmo, puesto que las primeras también aumentaron constantemente en el número de órganos administrativos y personal durante las últimas décadas, aunque más lentamente.
>
> …Los legisladores y los ejecutivos federal y locales han avanzado en los últimos 35 años en esta tarea definiendo competencias, auxilándose mutuamente, ensayando distintos procedimientos y, sobre todo, concientizándose de que una sociedad más crítica y demandante requiere de un aparato administrativo más eficiente en la atención de los reclamos ciudadanos. Esta actitud crítica aflora especialmente en las elecciones o en problemas que afectan lo cotidiano de las personas, como servicios públicos, y por ello debe crearse el andamiaje jurídico suficiente para mantener administraciones públicas tanto locales como federales, que cumplan con sus fines primordiales. ”[169]

En el apartado siguiente damos cuenta de la construcción conceptual del fenómeno "federalismo normativo centralmente dirigido".

B. Hacia una conceptualización del fenómeno "federalismo normativo centralmente dirigido": caracterización

De lo anterior, se desprende que el fenómeno de fedeconcurrencia genérica (tanto genuina como legalista) se visibiliza en dos vías:

[169] Matute González, Carlos F., *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, prol. Sergio A. Valls Hernández, Porrúa, México, 2007, pp. 217-218. Este tratadista presenta un excelente estudio sobre el reparto de competencias y, en especial, los aspectos ideológicos del federalismo en México, y consideramos que se inscribe en la línea de los federalistas que califican nuestro Sistema Federal como un federalismo coordinado. Véase, además, de este mismo autor: "De los sistemas y algo más", en el Periódico *La Crónica*, 9 de mayo de 2015, www.cronica.com.mx/notas/2015/897783.html; consultado el 19 de junio de 2015; artículo en el que señala: "Toda esta acción legislativa [se refiere a la creación del Sistema Nacional de Tranparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales] que privilegia el llamado *federalismo coordinado, que es aquel en el que la Federación y las entidades federativas tienen facultades concurrentes y –en un plano de igualdad y en el ejercicio de su autonomía constitucional- articulan sus políticas y acciones con el propósito de cumplir con los fines que les atribuye la constitución a ambos órdenes de gobierno*." (las cursivas son nuestras)

a) Por un lado, el establecimiento en el texto constitucional de facultades concurrentes, el cual no puede darse sino de manera expresa. Se insiste, no hay facultades concurrentes implícitas.

   Estas facultades requieren, por su propia naturaleza, de configuración legal, y ésta da lugar a leyes generales –marco-, en las que se concreta la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.

   En esta vía es evidente la correlación entre facultad concurrente y ley general –marco-, y formalmente es correcta, pues, como ya se demostró, no debe haber leyes generales –marco- sin fundamento constitucional –expreso-.

b) La segunda vía es la expedición de leyes generales –marco- que no tienen fundamento constitucional, y recalcamos: expreso. Es relevante (por no decir, impactante) el dato numérico de leyes vigentes generales –marco- que son inconstitucionales por no estar fundamentadas en facultad concurrente (que de suyo es expresa). Como ya se apuntó, cualquier argumentación que pretenda justificar una ley general –marco- que carezca de fundamento expreso en una facultad concurrente esconde esta condición imprescindible y, por ende, su argumentación es falaz.

Podríamos hablar de una tercera vía[170] y que se corresponde con leyes que no tienen el calificativo de generales, pero que contienen disposiciones por las que se reparten competencias entre los órdenes de gobierno. En estos casos, no es fácil detectar cuáles leyes presentan tales dispositivos, pero hay ejemplos muy claros de leyes que

[170] Esta tercera vía, si la aceptamos, muestra el extremo de irracionalidad del legislador en el rubro jurídico-formal, pues el grado de erosión del sistema jurídico provocado por este tipo de legislación es quizá de los más altos, y tiene efectos perversos en la conformación de las administraciones públicas: invasión de competencias, duplicidad de funciones, mayor gasto público y, quizá uno de los efectos más nocivos para el Orden Jurídico, falta de seguridad jurídica, pues el legislador termina haciendo lo que la norma constitucional no le autoriza y ello no redunda en la planificación de gobierno y de planes de vida.

indebidamente regulan distribución de competencias entre los órdenes de gobierno como la Ley de Asistencia Social.

Nos distrae de nuestro objeto de estudio llevar a cabo un análisis de todas las leyes que no calificándose, en sus títulos, de generales en sentido de leyes marco, norman alguna forma (alguna técnica) de distribución de competencias, pero no es óbice ejemplificar con el caso de la Ley de Asistencia Social, la cual incurre en varias inconsistencias y lo más grave es que regula a favor de la federación una serie de competencias en materia de asistencia social.

La materia de asistencia social, conforme a la Ley General de Salud, auténtica ley general –marco-, se regula, artículo 3°, fracción XVIII, como una de las materias de salubridad general que compete a la autoridad local, artículo 13, B, I. No obstante ello, la Ley de Asistencia Social, basándose en la Ley General de Salud, regula la materia como si se tratase de una materia concurrente sobre la que se ha facultado al legislador ordinario expidiera una ley que lleve a cabo un reparto competencial sobre la indicada materia.

Destacamos este ejemplo porque la normatividad impacta los diseños institucionales, en especial de las administraciones públicas, y la hechura de políticas públicas. Si desde el diseño normativo del Sistema Federal se arrastran equívocos, éstos no dejarán de tener efectos perversos o no deseados en los diseños de las administraciones públicas. La materia de asistencia social, es un rubro relevante para la realización de ciertos derechos sociales y si hay incoherencia en la normatividad habrá incoherencia en las organizaciones e instituciones de las administraciones públicas federal y locales, incluyendo las de los municipios, que generan efectos no deseados como son la duplicidad de funciones con los consabidos gastos duplicados, falta de fines locales, pues los fines de la federación implican una visión macro y las regiones tienen variaciones muy importantes. Las políticas públicas se quedan en los objetivos y metas de la planeación nacional y poco tienen que ver con las problemáticas locales que tienen sus propios fines y objetivos.

En este punto vale la pena destacar un argumento central -abstracto y profundo- sobre la exigencia de que las facultades concurrentes sean expresas en el texto constitucional. El argumento pertenece al tema de las relaciones entre Poder y Derecho, esto es, entre legitimidad y legalidad.

De un estudio que realizamos sobre los sistemas de votaciones y de mayorías en el Congreso General[171], retomo, por su pertinencia y oportunidad, lo siguiente:

> "Respecto, de las relaciones entre derecho y poder, a decir de Norberto Bobbio, destaca, en especial, el problema de la legalidad del poder:
>
> > 'El debate secular sobre los principios de legitimación sólo toma un aspecto del complejo problema de la relación entre poder y derecho. Existe otro aspecto de la relación entre poder y derecho que ha suscitado un debate no menos secular y que merece ser considerado; se trata del problema de la legalidad del poder. Entre legitimidad y legalidad existe la siguiente diferencia: la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo (no sea un usurpador). Cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas (no sea un tirano). Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; la legalidad es lo que establece su deber. Desde el punto de vista del súbdito, al contrario, la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer; la legalidad es la garantía de su derecho de no ser oprimido. Todavía más: lo contrario del poder legítimo es el poder de hecho; lo contrario del poder legal es el poder arbitrario.'*
>
> Después de estas palabras, Bobbio resalta el primordial papel del principio de legalidad, ya que con base en él se distingue un buen gobierno de un mal gobierno, y, citando a Solón (el cual refería que un buen legislador no es sólo quien da buenas leyes a su pueblo, sino también quien respeta las leyes que él mismo dio), alude, a partir de Aristóteles, al clásico tema del gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes, y señala:
>
> > 'La idea del gobierno de las leyes está tan arraigada en la teoría política y jurídica del occidente y en la conciencia de los ciudadanos de las sociedades democráticas que ha tenido un efecto sorprendente sobre la misma doctrina de la legitimidad del poder, que es el tema sobre el cual deseo detenerme

---

[171] Gutiérrez Parada, Oscar, *Sistema de votaciones y de mayorías en el Congreso General. Legitimidad (poder) y legalidad (derecho)*, Editorial Asesoría de Diseños Normativos, México, octubre 2013, pp. 19-21. Nota bene: las citas del texto de Bobbio, las mostramos con un asterisco en píe de página.

* Bobbio, Norberto, "El Poder y el Derecho", en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, Grijalvo, México, 1984, p. 30.

> brevemente a manera de conclusión. El efecto al que me refiero ha consistido en la **resolución del principio de legitimidad en el principio de legalidad**, en otras palabras en la eliminación de los dos diferentes niveles sobre los que se ha puesto tradicionalmente el problema de la relación entre poder y derecho, el nivel del título justo y el del ejercicio correcto de ese poder, dos niveles con base en los cuales se podía concebir un poder legítimo que no respetara la legalidad (el tirano *ex parte eencitii)* y un poder respetuoso de la legalidad pero no legítimo (el tirano *ex defectu tituli)*, es decir, en el supuesto de que **un poder es legítimo en cuanto y en la medida en que es legal**, y por lo tanto en la afirmación de que la legalidad no es solamente el criterio para distinguir el buen gobierno del mal gobierno sino también el criterio para distinguir el gobierno legítimo del ilegítimo.'[**]

Estas son las razones, fuertes, de por qué no se justifica la expedición de una ley general –marco- sin que haya fundamento constitucional expreso.

El ejercicio del poder normativo, tratándose del Poder Reformador, el ejercicio de su facultad –nada más y nada menos que modificar el texto constitucional- está sujeto a reglas, contenidas en el artículo 135 y que se reconducen a lo establecido en los artículos 70, 71 y 72, constitucionales. Es un diálogo: "Poder Reformador, puedes cambiar el texto normativo, para ello estás legitimado y se te asignó la regla de competencia respectiva, sí, pero debes observar, entre otros aspectos, las reglas para *ejercer* tal poder"; y si a esta exigencia agregamos que el artículo 124 constitucional implica uno de los principios fundamentales del Sistema Federal consistente en que lo no otorgado expresamente a la federación se entiende reservado a los Estados, *cualquier excepción es estricta* y, por ende, debe estar expresamente prevista en el texto constitucional, y así lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tratadistas de Derecho Constitucional que se toman en serio el Sistema Federal.

Por otra parte es importante analizar si el establecimiento expreso de una facultad concurrente está justificado. Una cosa es cumplir la exigencia formal-procedimental y otra muy distinta justificar si la creación de una facultad concurrente auténticamente está justificada, y aquí me parece hay déficit: no pocas facultades concurrentes expresas cumplen el parámetro de excepción que como condición necesaria, pero no suficiente, deben cumplir. Las pautas evaluatorias son, básicamente, de dos clases: una atinente al

[**] *Ídem*., p. 33.

aspecto formal-jurídico (procedimental) y otra inherente a la cuestión material, sustancial (justificación de fondo), en la que juegan en serio los principios del Sistema Federal.

La revisión y replanteamiento de nuestro Sistema Federal, debe pasar, necesariamente, por estos test para estar en aptitud de fortalecer el punto de equilibrio entre el centro y lo local. Así, diversas materias deben ser locales, se deben "devolver", es decir, desfederalizar y otorgarlas al espacio local, sea de las entidades federativas o de los municipios. En esta tarea se requiere tomarse la Constitución en serio en lo que a su parte orgánica se refiere, desde luego sin menoscabo de los temas de derechos humanos y de derechos sociales, y sin olvidar que la eficiencia, eficacia y efectividad de éstos depende en gran medida del arreglo normativo-institucional orgánico.

Para desarrollar este apartado, considerando la investigación teórica sobre las facultades y las investigaciones descriptivas sobre la evolución normativa del Sistema Federal mexicano, así como siguiendo las pautas metodológicas que plantea Mario Bunge respecto del tratamiento de problemas[172], daremos respuesta a la pregunta qué es el fenómeno que denominamos "federalismo normativo centralmente dirigido", es decir, cuáles son sus propiedades inequívocas y así construir su núcleo intensional; y para ello seguimos la

[172] Bunge, Mario*, La investigación… Op. Cit..* Señala Bunge: "Vamos a intentar ahora exponer el esquema general de la resolución de problemas en la ciencia factual. El tratamiento de un problema, o, por mejor decir, de un sistema problemático, no empieza con el efectivo trabajo de resolución, ni termina cuando se ha hallado una solución. Pueden distinguirse cinco estadios principales: formulación, exploración preliminar, descripción, interpretación y control de la solución…3. Descripción. 3.1. ¿Qué es? (Referente) 3.2. ¿Cómo es? (Propiedades) 3.3. ¿Dónde está? (Lugar) 3.4. ¿Cuándo ocurre? (Tiempo) 3.5. ¿De qué está hecho? (Composición) 3.6. ¿Cómo están sus partes –si las tiene- interrelacionadas? (Configuración) 3.7. ¿Cuánto? (Cantidad)…4. Interpretación. 4.1. ¿Cuáles son las variables relevantes? (Factores) 4.2. ¿Cuáles son los factores determinantes? (Causas) 4.3. ¿Cómo están relacionadas las variables relevantes? (Leyes) 4.4. ¿Cómo funciona? (Mecanismo) 4.5. ¿De dónde o de qué procede? (Origen físico o lógico) 4..6. ¿En qué se transforma? (Predicción)…", pp. 221-222. De acuerdo con este esquema, nos ceñiremos a las preguntas sobre descripción y respecto de la interpretación atenderemos básicamente las interrogantes 4.2. relativa a las causas del fenómeno y la cuestión 4.5. inherente a la pregunta acerca de dónde procede o de qué procede el fenómeno, esto es, su origen, es decir, 4.2. y 4.5., las comprendemos en la pregunta sobre el por qué del fenómeno, es decir, sus razones, causas o motivos. La cuestión 4.4. sobre cómo funciona el fenómeno, ya fue contestada al exponer la mecánica para establecer facultades concurrentes. Por lo que hace a la pregunta del para qué, y considerando que estamos en el mundo institucional, generalmente las acciones humanas presentan intencionalidad y, por ende, normalmente, persiguen fines u objetivos.

estrategia de tomar en cuenta otras preguntas: cómo es, cuándo ocurre, dónde ocurre, por qué ocurre y para qué ocurre.

Para dar respuesta a la primer pregunta, es decir, qué es el *federalismo normativo centralmente dirigido*, es oportuno primero dar respuesta a las últimas preguntas empezando por la que interroga sobre el por qué de tal fenómeno y en segundo lugar la pregunta acerca del para qué tal fenómeno.

Cuando se interroga sobre el por qué de algo se tiene que atender a las causas y respecto del para qué de algo se tiene que estar a las miras de su fin u objetivo.

¿Por qué existe eso que denominados *federalismo normativo centralmente dirigido*? Desde el año 1917 hasta el año 2000, las facultades concurrentes eran realmente extraordinarias, solamente se establecieron cinco entre 1917 y el año 2000. Las materias son 1) educación; 2) centros urbanos y asentamientos humanos; 3) salud; 4) medio ambiente; y 5) deporte. También en ese lapso se establecieron dos facultades inherentes a bases de coordinación, expidiéndose las respectivas leyes de seguridad pública y de protección civil.

Si revisamos cada una de esas facultades, observamos que la materia de seguridad pública, la cual fue objeto de modificación constitucional en el año de 1994, estrictamente no se regula como facultad concurrente sino como una facultad por la que el Poder Reformador mandata expedir una ley que determine las bases de coordinación entre los órdenes de gobierno. Este mandato originalmente fue respetado, pues la ley de 1995 establece bases de coordinación. No obstante este mandato, la ley vigente expedida en 2009, distribuye competencias[173]. Si esto es así, entonces las facultades concurrentes en el período referido, tal y como las hemos conceptualizado y definido, solamente son cinco. Esta evidencia muestra que si bien hay una regularidad empírica, la misma tiene el sello

[173] Esta situación muestra, entre otros aspectos, la confusión que prevalece en el Congreso General al no diferenciar lo que es una ley de bases de coordinación de una ley general en sentido de ley marco o cuando se mandata concurrir y establecer bases de coordinación. Confusión que también se da en el Poder Reformador al revisar los enunciados jurídicos que utiliza cuando establece facultades de bases, facultades de bases de coordinación y facultades concurrentes.

de extraordinariedad: en 83 años sólo se establecieron cinco facultades concurrentes en sentido estricto.

En cambio, en el período comprendido entre el año 2000 y el año 2014, se han establecido en el texto constitucional 18 facultades concurrentes (tal cual se muestra en el cuadro 35). Incluso si somos estrictos, la facultad relativa al servicio profesional docente no debería ser considerada como una materia sobre la que se ha prescrito una facultad concurrente, pues los enunciados jurídico-lingüísticos del texto constitucional no son claros en cuanto a los parámetros de una facultad concurrente[174]. Si esto es así, consecuentemente sólo debemos considerar que en 14 años se establecieron 17 facultades concurrentes en sentido estricto.

Ahora bien, originalmente, es decir, si consideramos el período de 1917 al año 2000, como lapso primario del establecimiento de facultades concurrentes, observamos que cinco materias que se volvieron concurrentes solamente tres están plenamente justificadas (1. educación, 2. salud y 3. centros urbanos y asentamientos humanos), es decir, si se requería que una ley general, en sentido de ley marco, distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno, pero dos materias no convencen en su justificación para hacerlas fedeconcurrir: la materia de deporte y la materia de seguridad pública.

El por qué del federalismo normativo centralmente dirigido es una cuestión atinente a las causas, razones o motivos de su existencia, y la respuesta tiene varias aristas. Las más relevantes son:

a) Un activismo normativo natural histórico de la federación/centro en contraste con una actitud pasiva de lo local. Subyace a este rasgo la fuerte herencia relativamente centralista del virreinato y, en las primeras décadas del México independiente la lucha entre liberales y conservadores, pues ambos pugnaban por una autoridad central fuerte a través de un Presidente

[174] "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:…XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución;…"

fuerte y un Congreso decisor de las pugnas locales. Los actores políticos están instalados en la lógica del espacio central.

b) La persistente visión histórica, desde el México independiente, de no ver al gobierno central y a los gobiernos locales (incluyendo el ámbito municipal) como órdenes competenciales coexistentes que no guardan relaciones de jerarquía, y verlos como niveles de gobierno, lo que implica jerarquizar dando prelación al orden federal sobre los órdenes locales, y entre éstos privilegiar a las entidades federativas sobre los espacios municipales.

c) Evidentemente implica un mayor uso del expediente de la fedeconcurrencia y que indica desproporción en relación con el respeto que el Sistema Federal exige para lo local para preservar los valores regionales, locales.

d) Quien produce el federalismo normativo centralmente dirigido es, principalmente, el Poder Reformador, es decir, el legislador constitucional y no es un legislador cualificado sustantivamente, es decir, el procedimiento de modificaciones constitucionales es relativamente agravado y ello permite afirmar que se trata de un procedimiento cualificado, pero de ello no se infiere necesariamente que el Poder Reformador esté cualificado sustantivamente para llevar a cabo modificaciones constitucionales que impacten el Sistema Federal. En una visión realista, es el legislador ordinario el que lleva a cabo las modificaciones constitucionales sin mayores exigencias que las formales de procedimiento previstas en el artículo 135 constitucional.

e) Es un fenómeno de relativa comodidad para el espacio local y no genera corresponsabilidad, pues cualquier problema de operatividad permite

escudarse en que ha sido la federación la que ha establecido las reglas del juego. La fedeconcurrencia es un desincentivo de responsabilidad para lo local. Además, si no hay recursos que otorgue la federación, los espacios locales no actúan.

f) Las facultades para operar la fedeconcurrencia que se auto establece la federación son las reglas de competencia "importantes", pues con ellas se deciden cursos de acción, políticas públicas en la materia fedeconcurrida. A lo local solamente le queda hacer lo que le dicen que tiene que hacer sin que haya opinado en la concepción de las estrategias respectivas. Precisamente por esta característica no deja de ser una cuasi forma de centralización, aunque más sofisticada por las implicaciones de la fedeconcurrencia genuina. Con base en la autonormación[175] federal en las leyes generales –marco- la federación "se queda" con los mayores recursos y que "distribuye" a lo local para que sea éste el que "ejecute" las tareas correspondientes.

g) Genera una percepción de que lo importante es lo nacional sin que quede claro que es eso. Así lo demuestra que se han creado 24 sistemas nacionales a partir de leyes generales en sentido de leyes marco, estén o no fundamentadas en facultad concurrente expresa.

[175] Esta característica debe ser vista en forma genérica: hay leyes generales en sentido de leyes marco que para la federación agotan la regulación respectiva; pero hay otras leyes de este tipo que mandatan que la federación expida, paradoijicamente a través del Congreso General, su legislación en la materia, pero considerando los parámetros establecidos en la Ley general respectiva, V gr., Ley General de Trransparencia y Acceso a la Información Pública (DOF del 4 de mayo de 2015), conforme a la cual deberá expedirse una ley federal en la materia. En todo caso, los límites de la norma legal no pueden ir más allá de lo establecido en la ley general.

h) Uno de los más importantes principios del Sistema Federal es el que deriva de lo establecido en el artículo 124 constitucional: la federación solamente puede hacer aquello a lo que expresamente se le ha facultado; principio que se debilita con la fedeconcurrencia ya que ésta no es algo extraordinario sino que desde hace 14 años se ha vuelto común, ordinaria.

i) Puede ser visto como una salida a la falta de capacidad o desinterés de lo local para enfrentar sus tareas. Como lo local no atiende sus tareas, en lugar de federalizar la materia, la federación/centro “pone orden” y vía reglas de competencia determina las tareas que estarán a cargo de lo local, y la presión para que lo local realice sus tares es el manejo de recursos. Quizá este es el incentivo perverso o no deseado para hacer que lo local haga lo que tiene que hacer, ya que la rendición de cuentas es un tema todavía pendiente en México.

j) Una causa relevante radica en la falta de conocimiento técnico de la forma en que se conforma y opera, en general, un Sistema Federal, destacando la confusión del Poder reformador entre (i) acciones normativas, (ii) las finalidades que cada acción persigue y (iii) la clase de facultad que cada acción produce.

k) Es un fenómeno altamente complejo porque no sigue la lógica clásica de reparto de competencias: otorgar a los órdenes de gobierno facultades en exclusividad; sino que en una materia participan los órdenes de gobierno e implica desagregar actividades y otorgarlas, a través de más reglas de competencia, a los órdenes de gobierno.

Respecto del para qué un federalismo normativo centralmente dirigido, hay que plantear si persigue alguna finalidad, y si la hay, considerar si está o no justificada.

Cuando las facultades concurrentes eran realmente extraordinarias, la justificación en parte era su carácter extraordinario, pero a partir del año 2000 su incremento ya no es algo que pueda calificarse de extraordinario. ¿Su finalidad es fomentar un federalismo cooperativo o de colaboración? Este federalismo de hecho se da en cualquier Sistema Federal. Sería impensable un federalismo en el que no hubiera márgenes colaborativos o de cooperación entre los órdenes de gobierno. La fedeconcurrencia es antes que nada un fenómeno de normatividad, esto es, se establecen las competencias a cargo de cada orden de gobierno respecto de una materia y de suyo lleva un ingrediente de cooperación o de colaboración, y, por tanto, no es tal finalidad la que persigue en sí un federalismo normativo centralmente dirigido. Por la parte del llamado federalismo de ejecución, pasa algo similar con el federalismo cooperativo o de colaboración, pues a final de cuentas lo local ejecuta acciones, con base en reglas de competencia prefijadas en un texto normativo que ha establecido la distribución de competencias en determinada materia, dejando a lo local la ejecución, y aquí el incentivo perverso para lo local son los recursos. En todo caso, en federalismos cooperativos o colaborativos y de ejecución, se inhibe lo local, tanto normativa como ejecutivamente, y esto no abona en el fortalecimiento del Sistema Federal.

Todo Sistema Federal maneja niveles de colaboración o cooperación y de ejecución entre los órdenes de gobierno, por lo que fomentar tales formas de federalismo no es la finalidad del federalismo normativo centralmente dirigido.

Un dato revelador respecto del incremento de facultades concurrentes a partir del año 2000, es el hecho de que a nivel federal el partido hegemónico perdió la presidencia de la República y desde 1997 había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados. En los dos sexenios en los que gobernaron los panistas -la oposición, relativamente respecto del

partido hegemónico-, el entendimiento no fue el de federalizar o desfederalizar sino el de fedeconcurrir y en algunos casos el establecimiento de bases de coordinación. Este hecho nos llevaría a pensar que la concepción del Sistema Federal en esos sexenios es propia de cómo entendieron el federalismo esos gobiernos panistas, pero si consideramos el regreso del partido hegemónico (2012), observamos que la respuesta sobre el tratamiento del federalismo continua la fedeconcurrencia y, además, llega la unormación. Asimismo, no se debe perder de vista que están por ocurrir fedeconcurrencias en materia de responsabilidad de servidores públicos (establecer facultad concurrente en el texto constitucional y expedir la ley general –marco-[176]) y en materia de agua (expedir la ley general –marco-, conforme al fundamento constitucional respectivo[177]). Esto indica que el fenómeno de federalismo normativo centralmente dirigido no es una cuestión de visión partidista, es algo más que eso; el punto es que el fenómeno se continúa desarrollando.

[176] Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 26 de febrero de 2015, Anexo III. La propuesta de nueva facultad concurrente es la siguiente: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIII. …XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales**; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución**;…" (lo resaltado es nuestro)

[177] Recordemos que en el artículo 4°, párrafo 6, constitucional, se establece: Artículo 4°, párrafo 6°: "Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, **estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios**, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.", (lo resaltado es nuestro), y justamente señalar que en la ley se establecerá la participación de los órdenes de gobierno, lo interpretamos como facultad concurrente. El artículo 1 de la propuesta de Ley General de Aguas, se establece: "Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de los artículos 4o., párrafo sexto y 27, párrafos quinto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto establecer la participación de la Federación, los estados, el Distrito Federal, los municipios y la ciudadanía para garantizar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como regular las aguas nacionales.", y en su texto se lleva a cabo una distribución de competencias; véase Dictamen de las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, y de Recursos Hidráulicos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 5 de marzo de 2015, Anexo II.

El federalismo normativo centralmente dirigido tiene una finalidad inmediata: ejercer control normativo de los órdenes de gobierno: que la autoridad central (federación) establezca, mediante reglas de competencia, qué corresponde hacer a cada orden de gobierno en determinadas materias. *Lo local ya no decide que se debe hacer; se le indica que debe hacer*.

Las implicaciones más relevantes de esta finalidad son las de heteronormar[178]el espacio local, e implica para la federación autonormación: "*el centro norma y lo local aplica/ejecuta"*. Como se trata de normatividad de reglas de competencia se está determinando que deben hacer los órdenes de gobierno. Los órdenes de gobierno locales participan en la "realización" de la materia, es decir, primordialmente a partir de poder(es) ejecutivo(s) en el sentido lato de aplicar y ejecutar la ley. La ley general en sentido de ley marco, expedida con o sin fundamento constitucional, constituye una esfera normativa que inhibe en una medida considerable el poder normativo local. Tal esfera normativa actúa como parámetro único de referencia normativa en la que necesariamente se establecen una serie actividades que, mediante el otorgamiento de reglas de competencia que se asignan a cada orden de gobierno, regulan la aplicabilidad y ejecutividad de la materia respectiva.

Ahora bien, parece ser que la finalidad mediata del federalismo normativo centralmente dirigido es producir un Sistema Federal en el que materias relevantes sean atendidas por los órdenes de gobierno a partir de normatividad controlada centralmente con lo que privilegiar a la federación/autoridad central o privilegiar lo local, pierde esencialmente sentido. Si observamos algunas de las materias que se federalizaron desde el año 2000, es evidente que lo que se está federalizando son materias en las que se considera conveniente que solamente la federación establezca regulación (V. gr., telecomunicaciones, seguridad nacional, etc.). Además, si tomamos en cuenta el gran

[178] Véase la nota 174. La característica de heteronormación opera igual, *mutatis mutandi* que la autonormación: las legislaturas estatales deben expedir la legislación correspondiente, incluso modificar sus constituciones si el caso lo amerita, pero considerando los parámetros establecidos en la Ley general respectiva, V gr., Ley General de Trransparencia y Acceso a la Información Pública (DOF del 4 de mayo de 2015), conforme a la cual los congresos locales deberán expedir las leyes locales en la materia. Como lo señalamos, los límites de la norma legal de la entidad federativa no puede ir más allá de lo establecido en la ley general.

número de sistemas nacionales que se generan por efecto de la configuración legal de materias concurrentes (fundamentadas constitucionalmente) o que se han considerado concurrentes (sin fundamento constitucional), el efecto de control normativo central (federación) cae en la esfera de los efectos de la fedeconcurrencia.

En suma, y en perspectiva de fin mediato, el federalismo normativo centralmente dirigido es nuestra respuesta a la conformación del Sistema Federal, y habrá que esperar algún tiempo para evaluar si es una respuesta adecuada. Si tal fenómeno tiene como finalidad conformar un inédito Sistema Federal, realmente su finalidad mediata adquiere carácter medial, es decir, se constituye en un medio para el fin consistente en una novedosa conformación de un Sistema Federal, de nuestro Sistema Federal.

El escenario actual no es nada promisorio. No se encontraron mejores palabras que las de Guillermo M. Cejudo y Sergio López Ayllón, respecto de los cambios que se han estado dando y el reto que para las administraciones públicas representan, por lo que, abusando de la cita, vale la pena considerar sus observaciones:

> "El discurso oficial ha marcado la pauta: el periodo de aprobación de grandes reformas ha concluido y ha llegado el tiempo de ejecutarlas. Pero ejecutar una decisión no quiere decir sólo acatar una orden o activar un proceso: significa que existen las condiciones básicas para que esa decisión pueda ser efectivamente implementada: convertir una ley en un resultado de política pública. En otras palabras: para que el éxito político de la aprobación de las reformas se convierta en un resultado sustantivo, las reformas deben convertirse en decisiones, acciones, productos y resultados. Y es por eso que la implementación será fundamental en los próximos años.
>
> En su segundo informe de gobierno el presidente Enrique Peña Nieto dio por cerrado el llamado "ciclo reformador", que abarcó 11 reformas constitucionales y legales: una nueva Ley de Amparo y el Código Nacional de Procedimientos Penales; modificaciones constitucionales en materia energética, educativa, político-electoral, competencia económica, transparencia, telecomunicaciones y radiodifusión, y las reformas financiera, hacendaria y laboral.
>
> Además de lo anterior, el Ejecutivo federal emitió en mayo de 2013 el Plan Nacional de Desarrollo que, a su vez, ha comenzado a ser desagregado en planes sectoriales y especiales. Se han creado nuevas instituciones (como el Instituto Federal de Telecomunicaciones), se han reconfigurado organismos públicos (como el nuevo Instituto Nacional del Emprendedor), se están diseñando nuevos sistemas nacionales (como el Sistema Nacional de Transparencia) y se han

anunciado estrategias ambiciosas (como la Cruzada Nacional contra el Hambre o el Plan Nacional de Infraestructura) y obras públicas deslumbrantes (como el nuevo aeropuerto en la ciudad de México, por ejemplo). Se han adecuado las reglas de operaciones de muchos programas federales y ha habido modificaciones presupuestarias importantes.

Todas estas decisiones son el arranque de complejos procesos de implementación. No basta con reformar las normas: las leyes tienen que ser aplicadas, los derechos garantizados, las instituciones construidas, las obligaciones cumplidas y las responsabilidades asumidas, *con las capacidades y recursos ya existentes*. Tampoco basta con emitir planes: éstos tienen que ejecutarse mediante políticas públicas concretas, *en procesos burocráticos complejos, por funcionarios públicos que operan por rutinas*. Y, por último, no es suficiente con anunciar más gasto público: los presupuestos tienen que ejercerse, con base en planes operativos anuales y proyectos de inversión, por unidades responsables, *en el marco de controles estrictos*.

El problema hacia adelante es que las condiciones que hicieron posibles las reformas —demandas sociales, decisiones ejecutivas, acuerdos políticos, negociaciones legislativas— no son las mismas que garantizan los resultados. Las reformas parten de supuestos en buena medida inexistentes. Suponen, por ejemplo, que existe una administración pública federal coordinada, eficaz, con recursos suficientes y con funcionarios comprometidos y capaces, listos para implementar las decisiones, y que, cuando haya que colaborar con otros ámbitos de gobierno, esto ocurrirá en el marco de un sistema federal eficaz, con responsabilidades claras y coordinación intergubernamental, siempre con mecanismos de control y supervisión que operan para que las reformas logren sus propósitos, el todo orientado por un conjunto de reglas coherentes que otorgan competencias y facilitan la operación.

Estos supuestos son precisamente las condiciones indispensables para el éxito de cada una de las reformas: una administración pública capaz, un sistema coherente de reglas, un federalismo eficaz y mecanismos de supervisión y rendición de cuentas funcionales. La mala noticia, como se explicará a continuación, es que esos supuestos no sólo se incumplen, sino que ni siquiera aparecen en la agenda de trabajo de los responsables de generarlos. Cuando busquemos explicaciones por los logros no alcanzados o los propósitos desviados, serán estas carencias las que saldrán a la luz…

Pese a tantos proyectos de cambio, la administración pública federal no ha tenido, desde los años setenta, una lógica integral que dé sentido a cambios parciales. Podemos resumirlo de manera simple: ha habido agendas de modernización dispersas, con acumulación histórica pero sin nuevo modelo. El resultado es una administración desarticulada que responde a un conjunto de lógicas contrapuestas (por ejemplo, entre un sistema de control interno enfocado en los procedimientos y la orientación a resultados del sistema de evaluación; o entre las demandas de un decreto de austeridad y las presiones por ejecutar el gasto sin subejercicios) que, si bien pueden tener sentido en sí mismas, no forman un todo coherente, sino que obligan a los funcionarios públicos a intentar operar en el marco de reglas, procesos y controles que no necesariamente están diseñados para que los propósitos de las grandes reformas puedan cumplirse.

El resultado de esta situación se manifiesta en un conjunto de efectos que restan efectividad a la acción gubernamental: obligaciones legales sin recursos materiales, programas presupuestarios sin estructuras ni personal para ejercerlos, objetivos de planeación sin sustento en programas, prioridades políticas sin sustento normativo, enormes recursos dedicados a generar reportes e informes que a nadie importan y, en suma, una desconexión entre competencias, capacidades y prioridades.

La desarticulación de las lógicas de trabajo de la administración se refleja también en los problemas de coordinación entre las oficinas de gobierno. Buena parte del trabajo necesario para la implementación de las decisiones políticas supone la coordinación entre dos o más áreas del gobierno: por ello se crean gabinetes sectoriales, se instalan comisiones intersecretariales o se induce, desde las normas, la colaboración entre agencias gubernamentales. El problema, como ocurre en todas las administraciones públicas, es que los incentivos para colaborar que existen entre los responsables políticos no son los mismos que existen entre los operadores. Dos secretarios de Estado pueden firmar gustosos un convenio de colaboración, pero en la operación cotidiana los funcionarios de nivel medio y bajo estarán más interesados en cumplir sus metas parciales (sobre las que pueden ser auditados y exigidos) que por alcanzar los resultados generales (sobre los que su incidencia es indirecta). Esto ocurre en todo el mundo; el problema es que en México la infraestructura normativa y de control no sólo no promueve la coordinación, sino que la obstaculiza. Más allá de lo que señalen las leyes o las reglas de operación, los incentivos que estructuran el comportamiento cotidiano de funcionarios y organizaciones de la administración pública son opuestos a la coordinación.

La administración pública federal opera en estas lógicas contrapuestas, con un marco normativo disfuncional, con mecanismos de coordinación que no alcanzan para asegurar la colaboración. Y lo hace con los funcionarios, procesos y estructuras que ya existen, y que, aunque sean modificados, lo hacen de manera incremental. Las capacidades institucionales de las oficinas públicas no surgen por generación espontánea, ni en respuesta automática a las reformas legales que las dan por sentadas; requieren ser construidas con intervenciones deliberadas que no se ven en la agenda el día de hoy.

El principio de legalidad es uno de los fundamentos centrales del “Estado constitucional de derecho”. Resultado de una larga secuencia histórica, este principio postula que el ámbito del ejercicio del poder está acotado por la reglas y que la acción de la autoridad supone siempre una competencia previamente establecida en la ley. El resultado es que la acción gubernamental siempre se da en un entorno regulado y la sanción por el exceso o defecto en esa acción es la activación de los mecanismos de control (jurídicos o políticos).

El problema para la implementación de las reformas es que, como resultado de cambios recientes y acumulados, el sistema jurídico en su conjunto, y en particular el que regula la acción de la administración, está completamente desarticulado. La certeza jurídica que debería orientar la acción de funcionarios y ciudadanos ha cedido el paso al caos normativo, la multiplicación de la reglas y la parálisis de la acción, o alternativamente la generación de incentivos para eludirlo y producir corrupción….

> Buena parte de las reformas deberá implementarse, también, en el marco de un sistema federal que no corresponde con las expectativas de los reformadores. Es cierto que el sistema federal mexicano ha tenido transformaciones importantes en los últimos años: modificaciones significativas en las competencias definidas desde la constitución, un incremento dramático de los recursos transferidos a los estados y los municipios, y la activación política de los gobernadores y, en menor medida, de los presidentes municipales. Pero el arreglo federal vigente no corresponde a un diseño deliberado en el que se hayan definido con precisión responsabilidades, capacidades y recursos, sino que es el agregado de decisiones inconexas sobre la distribución fiscal, de acuerdos políticos coyunturales y de decisiones legislativas que no siempre han tomado en cuenta las implicaciones en la operación del federalismo en su conjunto…
>
> La agenda política no ha considerado hasta ahora iniciativas que busquen que los supuestos sobre los que descansan las reformas —una administración pública capaz, un marco coherente de leyes, un federalismo eficaz y mecanismos de control funcionales— sean plausibles. Hay, en los próximos meses, una pequeña ventana de oportunidad para empezar a construir intervenciones deliberadas que mejoren las perspectivas de implementación de las reformas. Pero si no se empiezan a atender hoy esos supuestos, cuando salten a la luz por las complicaciones que generarán en la implementación de las reformas, será muy tarde. Las reformas no se detuvieron por la falta de voluntad política o por la dificultad de construir acuerdos; ojalá que no se detengan por una implementación fallida por no crear a tiempo las condiciones para su ejecución."[179]

Ahora bien, respecto de la justificación de las finalidades del federalismo normativo centralmente dirigido, si consideramos la debilidad de los espacios locales y que además consienten los dirija el centro/federación, desde la perspectiva de éste, si está justificado tal fenómeno, pero las razones de ello son aparentes porque la responsabilidad del centro/federación no son las de anular, en lo posible, y principalmente los poderes normativo y ejecutivo de lo local porque también está en sus tareas tomarse en serio el Pacto Federal. Consecuentemente, en una perspectiva esencialista de lo que es un Sistema Federal, no se justifica, a pesar de consentirlo lo local[180]. Si se replantea el fenómeno de fedeconcurrencia y auténticamente se le da el carácter de extraordinariedad

[179] Cejudo, Guillermo M. y López Ayllón, Sergio, "Muchas Reformas pocos resultados", en Revista *Nexos,* diciembre 2104; http://www.nexos.com.mx/?p=23500; Consulta 13 diciembre de 2014.

[180] No se olvide que toda modificación constitucional requiere del voto positivo de la mayoría de las legislaturas estatales (sin son 31 entidades federativas, con el voto de más de la mitad, es decir, con 17 votos aprobatorios, procede la modificación constitucional (artículo 135 constitucional). Por ende, cualquier modificación constitucional cuenta con la legitimación (grado de consenso bajo el parámetro de mayoría absoluta) del espacio de lo local.

que debe tener, entonces muchas facultades concurrentes y leyes generales sin fundamento constitucional, deberían eliminarse.

Así, por ejemplo, tendría sentido devolver a lo local la materia de deporte, la materia de desarrollo social, la materia de asistencia social, la materia de los derechos de la niñez, la materia electoral, la de acceso a la información y de transparencia, la de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, la materia sobre derechos de las víctimas, y otras más. Incluso rediseñar normativa e institucionalmente los sistemas nacionales. Para esta revisión de la estructura de nuestro Sistema Federal habrá que elaborar diagnósticos de operatividad y evaluar si los fines inmediatos que se plantearon al fedeconcurrir, al establecer sistemas nacionales, efectivamente se han alcanzado y, sobre todo, cuáles valores se han logrado perennemente realizar.

Por lo que hace a las preguntas acerca de cómo es, cuándo ocurre, dónde ocurre, a la primera cabe responder que el federalismo normativo centralmente dirigido se visualiza con el establecimiento de facultades concurrentes, las cuales tienen un sitio primordial entre las diferentes clases de facultades con las que se conforma un Sistema Federal; facultades de bases de coordinación, ya sea que se establezcan en el texto constitucional o se mandate se establezcan en la ley respectiva; y facultades de unormación, es decir, para establecer legislación única; así como por la expedición de leyes que distribuyen competencias sin estar fundamentadas constitucionalmente. Ocurre cuando se plantea por parte del Poder Reformador establecer cualquiera de las facultades mencionadas o por parte del legislador ordinario cuando expide una ley general –marco- o una ley ordinaria, en la que se distribuyen competencias sin haber fundamento constitucional para ello. La sede de realización del fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido es el espacio del Poder Reformador y del legislador ordinario.

Una primera caracterización del fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido, e ir construyendo su núcleo intencional como elemento imprescindible de su concepto, atiende las respuestas de por qué, para qué, cómo es, cuándo y dónde ocurre, por lo que resumiendo las peculiaridades más sobresalientes podemos conceptualizar tal fenómeno

como una forma de conformar un Sistema Federal que da prioridad a la fedeconcurrencia, tanto genuina como legalista, y que implica un control normativo desde el centro respecto de los poderes locales.

Hay que resaltar los aspectos siguientes:

1. Evidentemente se da en estados federales en los que coexisten órdenes de gobiernos a los cuales se les hace concurrir en determinadas materias indicándoles cuáles son sus actividades.

2. Es un fenómeno que opera como excepción del principio implicado en el artículo 124 constitucional, pero dado su uso intensivo, la excepción ha perdido extraordinariedad.

3. Un incremento de facultades expresas a favor de la federación, y que conlleva un menoscabo del espacio local, pero, paradójicamente, con su consentimiento relativo (mayoría absoluta de las legislaturas estatales, es decir, por lo menos más de la mitad –de hecho, al obtenerse 17 votos a favor, se da por aprobada la modificación constitucional respectiva)

4. Un incremento de facultades concurrentes establecidas por el Poder Reformador, es decir, de manera expresa en el texto constitucional, con base en las cuales el legislador ordinario expide leyes –generales-marco- y distribuye competencias entre los órdenes de gobierno. En este punto hay que diferenciar:

a) Un plano al que subyace el reconocimiento de la necesidad de una mejor coordinación entre órdenes de gobierno en el que operan elementos del federalismo cooperativo; del federalismo colaborativo y del federalismo coordinado.

b) Un plano de mera centralidad: desde el centro/federación determinar tareas que deben realizar los órdenes estatales y los órdenes municipales. El centro norma y los órdenes de las entidades federativas y los órdenes municipales aplican/ejecutan u operan actividades de acuerdo a la normatividad que les es establecida.

c) Un plano al que subyace una asunción de competencia por la federación por incapacidad, negligencia o desidia, o simple indiferencia, del ámbito local por atender la materia correspondiente. Caso de la materia de contabilidad gubernamental.

5. Un incremento de leyes marco no fundamentadas en facultades concurrentes.

6. Algunas facultades concurrentes encubren una falsa necesidad de "armonizar" normatividad. Es una falsa necesidad porque una cosa es que haya heterogeneidad en la regulación de las materias objeto de las facultades concurrentes y otra muy distinta es que se quiera que no haya heterogeneidad simplemente para que la regulación sea igual.

7. Es un fenómeno primordial e inicialmente formal. Al respecto no es posible resistir referir una característica que opera en la totalidad de nuestro orden jurídico y que está íntimamente ligada con la eficacia, eficiencia y efectividad del mismo, y que consiste en el pensamiento mágico de que el solo cambio normativo, por sí mismo, produce los cambios de la realidad, tanto física (diría John Searle, de los hechos brutos) como institucional[181]. Esta característica permea, lamentablemente, en los cambios normativos de la Constitución, y determina que el federalismo normativo centralmente dirigido sea, antes que nada, un fenómeno formal, es decir, se trata de cambio normativo, el cual no implica necesariamente que cambie la realidad

[181] Véase: Searle, John, *La construcción…Op. Cit.* Searle refiere las reglas constitutivas como las reglas que tienen como efecto cambiar la realidad, sí, pero solamente la realidad institucional, nunca la realidad física. El mundo normativo, el Sistema Federal, las administraciones públicas tienen como región ontológica la realidad institucional o social, y de lo que se trata con el Sistema Federal y con las administraciones públicas es de cambiar la realidad social de las personas para que bajo esquemas de justicia igualitaria, se aspire a mejores mundos de vida de t-o-d-o-s, y tenga *efectos* en la realidad física –material-.

social/institucional[182]. La problemática es que se queda en la forma, en el cambio normativo y los efectos inherentes a su aplicación en la realidad institucional son muy poco efectivos, eficaces y eficientes.

En relación con nuestro objeto de estudio, es evidente que el Sistema Federal no está operando mejor por la federalización, desfederalización, fedeconcurrencia en sentido estricto, unormación de facultades y establecimiento de bases de coordinación, y, además,

[182] Sobre la problemática de considerar que los cambios normativos constitucionales por sí solos cambian la realidad social, véase: Casar Pérez, María Amparo, "El fetichismo constitucional", en Revista *Nexos*, febrero 2013; http://www.nexos.com.mx/?p=15163; consulta: 14 febrero 2015. Señala Casar: "Dos mitos se han apoderado del imaginario público: el de la incapacidad de llegar a acuerdos en el Congreso y el de la capacidad transformadora de las reformas constitucionales. Convengamos llamar a uno el mito de la parálisis y al otro el fetichismo constitucional. El primero supone que la ausencia de mayoría para un partido en el Congreso, en particular el del presidente, y las irreconciliables diferencias entre las fracciones parlamentarias llevan a la inmovilidad legislativa. El segundo, que cada cambio en la Constitución lleva aparejado un cambio equivalente, seguro y automático en la realidad….Estos son los datos duros [sobre los consensos para modificar la Constitución] que se desprenden del estudio de las reformas constitucionales y en ellos no hay juicio de valor sobre su contenido. Simplemente desmienten la tesis de que la pluralidad y ausencia de mayoría para el partido del presidente tienen como consecuencia la falta de acuerdos y la imposibilidad de construir coaliciones para el cambio. Pero bien podría decirse que el *quid* no está en los números sino en la calidad de las reformas y su impacto potencial, ya sea en los derechos ciudadanos, en la forma de gobierno o en las políticas públicas. Desde esta perspectiva tampoco encontramos grandes diferencias entre los gobiernos con y sin mayoría. En ambos tipos de gobiernos coexisten reformas cosméticas o sin consecuencia y reformas con gran potencial transformador. Por ejemplo, en los gobiernos de mayoría se pasaron reformas tan relevantes como la municipal (1983), la que primero estatizó (1982) y después privatizó la banca (1990), la que dio autonomía al Banco de México (1993) y al IFE (1996), la que otorgó personalidad jurídica a las Iglesias (1992) o la que fortaleció al Poder Judicial (1994). En los gobiernos sin mayoría se encuentran también reformas transcendentes: la de la Auditoría Superior de la Federación y cuenta pública (1999 y 2008), la de presupuestación (2004), la que dio autonomía al INEGI (2006), la de transparencia (2007), la electoral (2007), la de seguridad y justicia (2008), la de los derechos humanos (2011), la del juicio de amparo (2011) o la que establece las candidaturas independientes, las formas de democracia directa y la iniciativa preferente (2012). Tenemos entonces que el reformismo constitucional se ha acelerado a medida que ha avanzado la pluralidad y que la calidad, relevancia e impacto potencial de las reformas no ha variado de acuerdo a la existencia de gobiernos con y sin mayoría. A diferencia de lo que ocurría con anterioridad en que las reformas respondían a los cambios requeridos por un proyecto sexenal de gobierno, a partir de 1982 lo que presenciamos es un cambio de foco de las reformas hacia la ampliación de derechos, el reequilibrio de los poderes (en particular, el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial), los mecanismos de acceso al poder, la seguridad y justicia y los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas. Resalta también el campo del federalismo, que es uno de los más reformados pero que, sin embargo, cuenta con el mayor número de cambios intrascendentes y de bajo impacto salvo por el caso de la reforma municipal de 1983 …"

con la creación de un sinnúmero de sistemas nacionales, consejos, comités, comisiones también nacionales.

Por el contrario, hay bastante evidencia que muestra que los arreglos político-institucionales (que, *prima facie*, muchos de ellos se concretan en cambios normativos constitucionales) se quedan en la forma (o, si se prefiere, mucho se queda en la forma), ya que el contenido no abona para mejorar la operatividad de nuestro orden jurídico, en especial su entramado competencial que sustenta las administraciones públicas federal y locales, incluyendo las municipales porque el armazón federal tiene problemas de diseño normativo y de diseño institucional: o son inexistentes o son defectuosos.

Un elemento adyacente al fenómeno del *federalismo normativo centralmente dirigido* es el relativo a los Órganos Constitucionalmente Autónomos[183]. Éstos conllevan una especie de centralización y que calificaríamos como concentración en el sentido de que la materia objeto de las facultades de un órgano queda totalmente bajo su esfera de competencia y, además, como precondición para la operatividad de las competencias respectivas, el órgano de que se trate no forma parte de ninguno de los depositarios de los poderes públicos, es decir, es autónomo en relación con los depositarios de tales poderes.

Los órganos constitucionalmente autónomos requieren la asignación de competencias que no se otorgan a la federación ni a las entidades federativas ni a los municipios ni, por ende, a ninguno de los depositarios de los poderes públicos. A los mencionados órganos, en principio, se les otorgan funciones estatales y, por ende, no están adscritos a ninguno de los depositarios de los poderes públicos.

[183] Preferimos el nombre de órganos constitucionalmente autónomos al de órganos constitucionales autónomos, pues con la primera designación significamos que la Asamblea Constituyente o Poder Constituyente, o el Poder Reformador, han determinado (decisión política) que cierta materia corresponda a determinado órgano que no esté adscrito a ninguno de los depositarios de los poderes públicos y, consecuentemente se le dota de autonomía mediante un enunciado constitucional; la segunda denominación da a entender que hay órganos del espacio constitucional y que son autónomos. El espacio o ámbito constitucional es un orden constitucional normativo.

Hay que distinguir entre auténticos órganos constitucionalmente autónomos y organismos que se mencionan en el texto constitucional que no están dotados de autonomía; a éstos la doctrina constitucional los ha calificado como organismos de relevancia constitucional, pues se considera que al ser referidos en el texto constitucional son relevantes constitucionalmente.

No comparto esta opinión porque el criterio de relevancia constitucional (independientemente de cuál sea su significado) se hace residir en la sola mención en el texto constitucional, es decir, es un criterio formal que deja de lado lo sustantivo, es decir, hay organismos que no son relevantes constitucionalmente porque las funciones que desempeñan no son de relevancia constitucional, pero se les menciona en el texto constitucional y entonces se califican como órganos de relevancia constitucional.

Si atendemos nuestra historia constitucional en la que cada vez más se incluyen regulaciones que no corresponden con el nivel de un texto constitucional, observamos que se mencionan bastantes instituciones y no todas son de relevancia constitucional, pues hay un buen número de instituciones que no se mencionan en el texto constitucional que, por las funciones que desempeñan, deberían estar mencionadas en el texto constitucional, pero no es así.

Por tanto, eso de calificar organismos como de relevancia constitucional es muy relativo. Vinculado con el tema de organismos de mención constitucional, es decir, que se refieren en el texto constitucional, pero que no cuentan con autonomía, está la problemática de determinar cuáles instituciones realmente son órganos constitucionalmente autónomos, ya que algunas instituciones se atribuyen autonomía para ser considerados como órganos constitucionalmente autónomos.

Los órganos constitucionalmente autónomos son los siguientes:

Cuadro 36. Enunciados constitucionales que refieren órganos constitucionalmente autónomos[184].

Órgano	Banco de México	Instituto Nacional Electoral	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Instituto Nacional de Información Estadística e Informática	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Comisión Federal de Competencia Económica	El Instituto Federal de Telecomu-nicaciones	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	Fiscalía General de la República
Año	1993	1994	1999	2006	2013	2013	2013	2014	2014	2014 (2015)
Enunciado lingüístico-jurídico constitu-cional	Artículo 28, párrafos 6 y 7: "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funcio-nes y en su adminis-tración."	Artículo 41, fracción V, A: V.... A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, …" "La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.	Artículo 102, apartado B: "El Congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos... El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; *contará con autonomía de gestión y presupues-taria, personal-dad jurídica y patrimonio propios*."	Artículo 26, apartado B: "… La responsabi-lidad de normar y coordinar dicho Sistema [Nacional de Información Estadística y Geográfica] estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la informa-ción que se genere y proveer a su observancia."	Artículo 3°, IX: "… La coordinación de dicho sistema [Nacional de Evaluación Educativa] estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con persona-lidad jurídica y patrimonio propio….."	Artículo 28, párrafo 14: "El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano Autónomo, con persona-lidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto…"	Artículo 28, párrafo 15: "El Instituto Federal de Telecomuni-caciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomu-nicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitu-ción y en los términos que fijen las leyes…."	Artículo 26, C: "El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones …"	Artículo 6, VIII: "La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto …, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados…".	Artículo 102, A: "El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público Autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios."

Fuente: Elaboración propia.

[184] Consdieramos como órganos constitucionalmente autónomos solamente diez instituciones. Otros autores inluyen más, como por ejemplo, Luis Carlos Ugalde: "En la marea de la baja calidad del Estado", Revista Nexos, mayo 2014; http://www.nexos.com.mx/?p=20787 , quien menciona a las universidades y a la UNAM, al Tribunal Superior Agrario y a la Comisión Nacional Antocorrupción.

¿Qué inferimos de estos enunciados constitucionales?

1. Observamos que un elemento común de los enunciados es la locución autonomía, que en algunos casos se menciona con algún complemento (por ejemplo, autonomía de gestión) y en otros casos sin menciones (órgano u organismo autónomo).

2. Solamente tres órganos se reconducen, textualmente, a funciones del Estado: Banco de México, Instituto Nacional Electoral y el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Este dato es importante porque en la doctrina constitucional se maneja que los órganos constitucionalmente autónomos desempeñan funciones del Estado, pero esto es muy relativo, pues podemos observar que algunos de esos órganos no llevan a cabo funciones estatales, sin perjuicio de anotar que no queda nada claro qué es eso de función del Estado. Si esto es así, no todos los órganos calificados como autónomos desarrollan funciones del Estado, incluso algunas funciones las realizaba el Poder Ejecutivo y bajo el escudo de la autonomía otorgada en el texto constitucional se le quita al Presidente de la República la facultad en la materia respectiva y se le asigna a un órgano constitucionalmente autónomo.

   Si comparamos las funciones del Banco de México con las de los otros órganos constitucionalmente autónomos, observamos que el test de la función del Estado no lo pasan todos esos órganos, y esto lleva a pensar que el expediente de la autonomía otorgada en el texto constitucional sólo es una forma de encubrir que coyunturalmente no es conveniente corresponda a un poder clásico, en especial el Poder Ejecutivo, realizar la función respectiva, pero entonces lo que está fallando es la responsabilidad del depositario del poder que no operó adecuadamente la materia (función) respectiva. V. gr., el Banco de México se crea en

1925, y muchos décadas después se autonomiza constitucionalmente porque cuando dependía del titular del Poder Ejecutivo, éste instruía al banco para hacer lo que no debía hacer, y para quitar esa injerencia perversa, se saca de la esfera del Poder Ejecutivo dicho banco y se le dota de autonomía (a más de las exigencias y parámetro internacionales). Si el titular del Poder Ejecutivo hubiera sido responsable –atento a los cánones financieros y económicos nacionales e internacionales-, no hubiera sido "necesario" hacer al Banco de México "autónomo".

3. Una característica importante de un órgano constitucionalmente autónomo auténtico, que tiene competencia en alguna función del Estado, es su autonomía respecto de los poderes públicos, es decir, no formar parte ni estar adscrito a ninguno de los depositarios de los tres poderes: ni del legislativo, ni del ejecutivo ni del judicial. En este sentido la autonomía es relativa, pues el que no forme parte de los poderes clásicos no lo exime de ciertos controles, sobre todo los que ejerce el Poder Legislativo. No obstante esta peculiaridad, existen organismos que tampoco están adscritos a ninguno de los poderes públicos y, sin embargo, tienen autonomía, como es el caso, entre otros, de los tribunales administrativos, las juntas de conciliación y arbitraje y los tribunales agrarios: son de naturaleza jurisdiccional y tienen autonomía en relación con el Poder Judicial[185]. La diferencia de estos organismos autónomos jurisdiccionales con los organismos autónomos del Estado, al parecer reside en que los primeros desarrollan una función propia de cualquiera de los tres poderes públicos, en cambio los segundos

[185] Tengamos presente que en México no aplica el principio de unidad jurisdiccional, el cual implica que toda la función jurisdiccional está concentrada en el Poder Judicial, y por ende no hay órganos jurisdiccionales fuera de su espacio competencial. En México, la jurisdicción administrativa está dispersa en un sinnúmero de instituciones que operan con lógicas disímbolas. No obstante ello, dado el centralismo del control constitucional y del control de legalidad, la casi totalidad de resoluciones jurisdiccionales terminan siendo revisadas por los depositarios del Poder Judicial Federal.

> desarrollan actividades propias del Estado, del poder público visto en su unidad, no en su ejercicio.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que los órganos constitucionalmente autónomos son instituciones creadas para desarrollar funciones del Estado o para asignarle determinada materia en exclusiva con el objetivo de que no dependan del titular del Poder Ejecutivo ni de ninguno de los depositarios de los otros poderes públicos.

Si lo dicho es correcto, hay varios organismos que no deberían asumir el carácter de constitucionalmente autónomos por más que servidores públicos de los mismos afirmen lo contrario.

Así, por ejemplo, el caso del órgano para procurar la justicia agraria es evidente que el texto constitucional no prevé el atributo esencial de autonomía para poder considerarlo como un organismo constitucionalmente autónomo, por lo que si en ley secundaria se establece que opere como un organismo autónomo, se estaría yendo más allá de lo que la propia constitución establece.

Para considerar que la procuración de justicia agraria es una función del Estado, se requiere modificar el texto constitucional, y establecer el carácter de autónomo que tendría el órgano al cual se le responsabilizaría de la realización de dicha función.

En fin, no es objeto de estudio de este trabajo analizar puntualmente qué son los órganos constitucionalmente autónomos[186], cómo son, por qué se crean, para qué se crean, cuándo

[186] Véase la caracterización de los órganos constitucionalmente autónomos que realizan Miguel Carbonell y Pedro Salazar en el libro de su autoría *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM-IIJ, Serie Estudios Jurídicos Núm. 96, México, 2006, pp. 55-59. Para estos autores, las características, en síntesis, son: a) Se crean en la Constitución; b) Resultan centrales para la configuración del modelo de Estado (si desaparecieran, se vería afectado el sistema constitucional en su conjunto); c) Participan en la dirección política del Estado, "es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal"; d) Se ubican fueran de la estructura orgánica de los poderes tradicionales; y e) Están en "paridad de rango" con los demás órganos y poderes. Si con base en estas características hacemos un *test*, pocos órganos constitucionalmente autónomos serían realmente constitucionalmente autónomos.

se crean, dónde se crean. Solamente es relevante apuntar que su creación va en aumento. Al parecer, dando una respuesta provisional a las causas de su creación, y considerando que algunos órganos constitucionalmente no deberían tener tal categoría, se han quitado facultades al Presidente de la República formalmente para que no tenga injerencia en las materias competencia de tales órganos; sin embargo, no ha desaparecido totalmente el que no tenga injerencia, pues el diseño normativo respecto del nombramiento (elección, selección, designación) de los titulares de dichos órganos propicia que el Presidente "coloque" incondicionales en los puestos directivos de los mencionados órganos o, en otros casos, sean los partidos los que se repartan esos puestos de dirección, propiciándose la partidización, es decir, acuerdos oficiosos sobre el establecimiento de cuotas entre los partidos de quienes conforman las unidades de dirección de los órganos constitucionalmente autónomos[187].

No estaría completa nuestra imagen del fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido si no hiciéramos una breve mención sobre el espacio municipal. Éste también ha sido objeto de dirección central/federal, es decir, responde genéricamente al fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido, en dos vías:

a) Por mención original en el texto constitucional de 1917, y posteriores modificaciones al artículo 115 constitucional, ambas a través de reglas de competencia, y

b) Por la asignación de reglas de competencia en las leyes generales –marco- (expedidas con o sin fundamento constitucional, es decir, en facultad concurrente expresa) y algunas otras leyes no calificadas de generales, pero que les asignan competencias (V. gr., Ley de Asistencia Social).

[187] Sobre el exceso de órganos constitucionalmente autónomos y otros aspectos de operatividad de los mismos, véase: Ugalde, Luis Carlos, "En la marea de…, *Op. Cit.,*y Salazar Ugarte, "Las demasiadas autonomías", Revista *Nexos*, febrero 2014; http://www.nexos.com.mx/?p=18380.

Nos interesa destacar en la primer vía, la del texto constitucional, las modificaciones constitucionales al régimen municipal, artículo 115:

Cuadro 37. Fechas de modificaciones constitucionales en materia municipal (DOF: Diario Oficial de la Federación)

1. DOF 20 de agosto de 1928
2. DOF del 29 abril de 1933
3. DOF del 8 de enero de 1943
4. DOF del 12 de febrero de 1947
5. DOF del 17 de octubre de 1953
6. DOF del 6 de febrero de 1976
7. DOF del 6 de diciembre de 1977
8. DOF del 3 de febrero de 1983
9. DOF del 17 de marzo de1987
10. DOF del 23 de diciembre de 1999
11. DOF del 14 de agosto de 2001
12. DOF del 18 de junio de 2008
13. DOF del 24 de agosto de 2009
14. DOF del 10 de febrero de 2014

Fuente: Elaboración propia.

Las modificaciones constitucionales más importantes en materia municipal son las de los años 1983 y 1999, y hablan por sí solas:

Cuadro 38. Comparativo de texto original del artículo 115 constitucional, sus modificaciones de 1983 y 1999, y texto vigente

Texto original de 1917	DOF 3 febrero 1983	DOF 23 diciembre 1999	Texto actualmente vigente
"Artículo. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.	Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:	Artículo 115. ….	Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
	I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones	I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.	I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la

	propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.	….	elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. [Párrafo reformado DOF 10-02-2014] Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.	En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrases nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.	Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;	Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores
	II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de	II. ….	II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de

	acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.	Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;	acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

		b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para aplicar celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos	b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos

		terceras partes de sus integrante; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes: (sic) Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;	terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;
	III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a).- Agua potable y alcantarillado. b).- Alumbrado público.	III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas esiduales; b)…	III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público.

	c).- Limpia. d).- Mercados y centrales de abasto. e).- Panteones. f).- Rastro. g).- Calles, parques y jardines. h).- Seguridad pública y tránsito, e i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.	c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d)… e)… f)… g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 e esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i)… Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios	c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.	Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.	observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;	Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

	IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b).- Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.	IV … a) a c) …	IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por

	c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.	Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier	las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier

	Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.	título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.	título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

		Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;	Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;
El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su	V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.	V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;	V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

encargo más de cuatro años. Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”		e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;	e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;
	VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad	VI …	VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una

	demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.		continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
	VII.- El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.	VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;	VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;
	VIII.- [188] Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las	VIII.… [Texto modificado por decreto del 17 de marzo de 1987:] Las Leyes de los estados introducirán el principio de la	VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

[188]En las modificaciones de 1987, se eliminan los enunciados “intrusos” que regulaban a los gobernadores, los cuales fueron introducidos en el texto normativo primario y original, y desarrollados “ampliamente” en las modificaciones de 1933 y de 1983. A partir de 1987, y con las modificaciones de 1999, el artículo 115 es el artículo constitucional por excelencia que regula el Municipio, como el 116 regula a los Estados y el 122 el Distrito Federal.

	Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato. (sic,:) a).- El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación. b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de	representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.]	Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

	cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. El número de representantes en las legislaturas de los Estado (sic) será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas		

	locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.		
	IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.	IX.- Derogada (por decreto del 17 de marzo de 1987)	IX. Derogada. .
	X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.	X.- Derogada (por decreto del 17 de marzo de 1987)	X. Derogada

Fuente: Elaboración propia

Como lo apuntamos, la contrastación habla por sí misma: es evidente que el Poder Reformador (léase, el centro/federación), es quien está determinando las reglas de competencia del espacio municipal, lo que implica que las entidades federativas, en su regulación municipal (leyes estatales cuyo objeto de regulación es el Municipio), deben ceñirse al parámetro regulativo del artículo 115 constitucional.

La autoridad central dirige normativamente el ámbito municipal, y esto contribuye a visualizar el fenómeno del *federalismo normativo centralmente dirigido*. Si nuestro Sistema Federal tuviera en consideración la autonomía[189] e independencia de los Estados, se les dejaría a éstos desarrollar sus poderes normativos y ejecutivos en relación con el espacio municipal. Además, no debe pasar desapercibido un elemento real que ha escapado al Poder Reformador: los 2457 municipios de nuestro país, no conforman una entidad uniforme, por el contrario hay todo tipo de municipios según el criterio taxonómico que se utilice. Me explico: existe un considerable número de municipios que no responden al modelo de Municipio que se tiene regulado/conceptualizado en el artículo 115 constitucional.

Así, por ejemplo, de los 570 municipios del Estado de Oaxaca, alrededor de 415 se rigen por usos y costumbres, y evidentemente no se ajustan a los parámetros normativos del mencionado artículo constitucional, y dentro de estos municipios, los más pobres no cuentan con los servicios públicos que según la Constitución son de su responsabilidad y, por tanto, no prestan tales servicios.

Me parece que el artículo 115 constitucional está pensado para municipios medianos y grandes, urbanos y semiurbanos, por lo que hay, quizá, varios cientos de municipios que

[189] Sobre la autonomía estatal, Gamas Torruco, señala: "Nuestra Constitución considera a los estados dotados de "soberanía" que comparten con la Federación. Consideramos importante enfatizar dos ideas: en primer término, que la creación del Estado Federal, se dijo, es obra de la soberanía popular; en segundo lugar, que todas las entidades federativas, como la Federación misma, actúan dentro de los límites de la norma suprema; por tanto, la soberanía de los estados tiene que entenderse como 'autonomía' ya que de ninguna manera éstos ni la Federación podrían ser autodeterminables, calidad exclusiva del pueblo que constitucionalmente crea a ambos, ni son plenamente supremos ya que sobre ambos vale la Constitución.", Gamas Torruco, José, *El Federalismo… Op. Cit.*, p. 111.

“incumplen” lo mandatado en la Constitución. Es una tarea pendiente rediseñar, normativa e institucionalmente, el Municipio y crear nuevas categorías de gobierno local. No podemos continuar cierta forma de simulación respecto de organizaciones sociales–territoriales que tratamos como si fueran municipios cuando realmente son otra cosa. Está probado que la dispersión tiene costos muy altos para el desarrollo de las administraciones públicas y para la instrumentación de políticas públicas.

En todo caso, lo que interesa para este estudio es que el Municipio debe ser lo que puede realmente ser a partir de ciertos parámetros básicos que las entidades federativas deberían establecer, y no querer que sea lo que una ordenación *in abstracto* indica que debe ser. Tal ordenación *in abstracto* la ha estado prescribiendo el Poder Reformador; y si, además, tomamos en cuenta que mucha de la normatividad competencial municipal se determina mediante leyes generales, en sentido de leyes marco, el espacio municipal no escapa al fenómeno del *federalismo normativo centralmente dirigido*, entrando a su esfera de influencia. Finalmente, vale la pena contrastar este fenómeno con algunos tipos de federalismo que se manejan en la doctrina y evidenciar que se trata de una nueva clase de conformación del Sistema Federal.

Ahora bien, con base en la caracterización del fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido, estamos en condiciones de revisar las diferentes definiciones del federalismo que se manjean en la doctrina.

Basicamente encontramos tres definiciones, las cuales incorporan algún adjetivo al primer término, es decir, al federalismo y, por ende, lo califican a partir del asjetivo que el tratadista resepctivo considera como relevante o determinante. Así, observamos tres modos de ser del federalismo según se destaque si en él prevalecen actividades de coordinación, de cooperación o de ejecución.

Orientándonos por las definiciones que proporciona José Gamas Torruco, las exponemos agregando la síntesis de lo que sería el fenómeno del federalismo normativo centralmente

dirigido para evidenciar las discrepancias que cada tipo de federalismo presenta y cuáles son las diferencias entre ellos y respecto del fenómeno mencionado.

Cuadro 39. Clases de federalismos

Federalismo coordinado	Federalismo cooperativo	Federalismo orgánico o de ejecución	Federalismo normativo centralmente dirig
"El federalismo coordinado es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho del uno hacia los otros ni viceversa; el reparto de competencias entre la Federación y los estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real….[190]	El federalismo cooperativo implica que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines….[191]	El federalismo orgánico [o de ejecución] es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado."[192]	Es un federalismo por el que la federación/centro realiza un control normativo por me del establecimien de reglas de competencia conforme a las qu deben actuar la propia federación las entidades federativas y los municipios. [*Lo lo ya no decide que debe hacer; se le indica que debe hacer*.]

[Fuente: Elaboración propia]

¿Excluye el federalismo normativo centralmente dirigido los llamados federalismos coordinado, de cooperación, de colaboración y de ejecución? No del todo. Pero precisemos. Siempre hay márgenes para actividades de coordinación, de colaboración, de cooperación o de ejecución de las instituciones y órganos de los órdenes de gobierno en la aplicación de sus reglas de competencia; pero una cosa es que haya esos márgenes mínimos "fácticos" y naturales, y otra muy diferente es la de participar activamente, de

[190] Gamas Torruco, José, *El Federalismo Op. Cit.,* pp. 140-147.
[191] *Idem.*
[192] *Ib.* Entre corchetes es nuestro.

manera visible[193] y de forma directa, en la construcción (i) del establecimiento de las facultades concurrentes en sentido estricto y (ii) participar directamente en la elaboración (formulación) de las leyes generales en sentido de leyes marco.

En el primer caso, la tarea corresponde al Poder Reformador y no hay que perder de vista que el procedimiento de modificaciones constitucionales prevé la participación de las legislaturas estatales (absurdamente no participa la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), pero éstas no opinan ni pueden proponer modificaciones al proyecto de decreto de modificaciones constitucionales; simple y sencillamente manifiestan si están de acuerdo o no están de acuerdo, y me parece que este mecanismo (diseño normativo decimonónico) no genera una real participación en la hechura del diseño normativo y del diseño institucional del Sistema Federal (llámese cooperativo, colaborativo, coordinado o de ejecución). Entonces, la federación/centro establece la norma –regla de competencia- que en determinada materia habrá de seguirse sin que las entidades federativas se hayan pronunciado al respecto, salvo el emitir su voto favorable o desfavorable sobre la modificación constitucional respectiva.

En el segundo supuesto, elabración de leyes generales, el Congreso General, *in abstracto*, representa al pueblo –Cámara de Diputados- y representa a las entidades federativas –Cámara de Senadores-, y supone que el mayor porcentaje de legisladores tienen su origen en las entidades federativas por lo que se presume que atienden los intereses locales, sobre todo los senadores, pero dado el elemento partidista de hegemonía de partidos nacionales que se desenvulven en la lógica federación/centro, la representación de lo local se diluye, y de allí que lo consideremos un argumento válido, pero débil.

Quizá el punto nodal esté en la significación, dentro del contexto del federalismo, de las locuciones “federalismo coordinado”, “federalismo cooperativo”, “federalismo colaborativo” y “federalismo de ejecución”, y aquí, me parece, hay que diferenciar semánticamente (i) la

[193] Nos referimos a las exigencias de información pública y transparencia. No valen los arreglos ocultos. En las instancias o mecanismos debe quedar constancia de las propuestas, de los debates y de los acuerdos.

utilización de los adjetivos y (ii) la utilización de las locuciones cuyo significación es la de sustantivizar algún modo de ser del federalismo.

Considerando estos puntos, una cosa es que dos o más sujetos se coordinen, cooperen, colaboren o ejecuten respecto de determinadas materias basándose en las respectivas reglas de competencia[194], y otra muy distinta generar instancias y mecanismos (instituciones u órganos; V. gr., la Conferencia Nacional de Gobernadores –CONAGO[195]-) en las que las partes *acuerden o convengan* reglas de competencia en determinada materia y se establezcan las pautas de como habrán de coordinarse, cooperar, colaborar o ejecutar.

Entonces, una cosa es participar activa y visiblemente (a través de instancias y mecanismos *ad hoc*) en el diseño normativo y en el diseño institucional para que las partes –órganos e instituciones- establezcan las reglas de coordinación, cooperación, colaboración o ejecución, y otra cosa muy distinta es que un solo sujeto –esto es, de forma unilateral- establezca, bien o mal, el diseño normativo y el diseño institucional, y en los diseños correspondientes las reglas de competencia que conlleven coordinación, cooperación, colaboración o ejecución (las cuales necesariamente se requieren cuando se trata de materias calificadas como concurrentes) deben ser aplicadas por el espacio local sin que hayan participado en su formulación, y que no fueron acordadas por quienes principalmente habrán de aplicarlas. El centro le establece al espacio local que debe hacer y éste sólo debe aplicar la regla de competencia respectiva, sea coordinándose, cooperando, colaborando o ejecutando. La federación/centro margina –olvida- que ella es resultado de la unión de las entidades federativas y que los diseños normativos e institucionales hay que consensarlos, construirlos entre todos (federación y entidades federativas), y aquí los roles del Poder Reformador y del Congreso General jugarían de

[194] Sobre los convenios entre la federación y las entidades federativas que se celebran con base en facultades concurrentes, véase: Arteaga Nava, Elisur, *El Sistema Federal Mexicano. Apuntes para una Teoría General*, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México, 2013, pp. 101-113

[195] Este organismo no es, probablemente, el mejor ejemplo dado su carácter progobiernista, pero si muestra que se pueden crear instancias formales para que el espacio local dialogue con la federación.

forma determinante si la representación que de suyo tienen los legisladores respecto de las entidades federativas realmente tomara en cuenta los intereses locales.

De acuerdo con las definiciones de Gamas Torruco sobre los distintos federalismos, parece que tales modos de ser del federalismo se deben replantear, pues ninguno opera en exclusiva, es decir, con exclusión de los otros, y, por ende, poco tienen que ver con la realidad en el sentido de lo que las actuaciones del orden federal y de los órdenes locales implican necesariamente actividades de coordinación, cooperación, colaboración y ejecución. El punto clave, parece ser, está en la participación directa, visible, activa de los órdenes de gobierno en los diseños normativos e institucionales, y no tanto en la aplicación de las reglas de competencia: la problemática, en síntesis, es que '*X*' establece unilateralmente que se debe hacer y '*Y*' sólo tienen que llevarlo a cabo.

Esto nos lleva a replantear la forma en que participan las legislaturas estatales en las modificaciones constitucionales y en la hechura de las leyes generales en sentido de leyes marco, es decir, las que distribuyen competencias.

En el primer replanteamiento, en otro estudio[196], hice ver que las mayorías y los sistemas de votación para las modificaciones constitucionales debían revisarse y que, en todo caso, no son tan exigentes en cuanto a porcentajes, a pesar de que el Poder Reformador es un legislador cualificado cuantitativamente, pero que dista mucho de serlo cualitativamente. Así, sería importante reflexionar sobre la necesidad de modificar la pauta procedimental de modificaciones constitucionales en lo que a conformación del Sistema Federal se refiere con miras a una participación directa y visible de las legislaturas estatales e incluir al órgano legislativo del Distrito Federal con el objetivo de que lo local participe directamente en los diseños normativos e institucionales del Sistema Federal y, por ende, se diseñen las reglas de competencia conjuntamente de manera que se propicien actividades de coordinación, de cooperación, de colaboración y de ejecución entre los órdenes de gobierno acordadas previamente entre las partes.

[196]Gutiérrez Parada, Oscar, *Sistema de votaciones y*…, *Op. Cit*.

Por lo que hace a la expedición de leyes generales, como leyes marco, y consecuentemente la configuración legal del Sistema Federal, el Senado debe asumir un papel más protagónico en su calidad primaria de representante de las entidades federativas (estados y Distrito Federal). Así, por ejemplo, tratándose de esas leyes se podría establecer la regla procedimental de contar con la opinión de las entidades federativas.

En fin, referir que estamos desarrollando alguna clase de federalismo, sea coordinado, cooperativo, colaborativo o de ejecución, encubre la ausencia de la participación activa, directa, visible y responsable del espacio local, pues si bien hay coordinación, cooperación, colaboración o ejecución en la aplicación de reglas de competencia entre los órdenes de gobierno es porque sus actuaciones en muchas materias lo requieren, pero inferir de ello que se trata de modos del federalismo coordinado, cooperativo, colaborativo o de ejecución no es muy exacto, y distorsiona la imagen de lo que implica la conformación de un Sistema Federal.

Vinculado con esta diferenciación entre inevitables actividades de coordinación, cooperación, colaboración o ejecución, de los órdenes de gobierno y modos de ser del federalismo y calificarlo como federalismo coordinado, federalismo cooperativo, federalismo de colaboración o federalismo de ejecución, lleva a plantear que hay visiones optimistas y visiones no optimistas de cómo se está desarrollando nuestro federalismo.

Son optimistas[197] los que ven las actividades mencionadas como configuradoras de alguno de los modos del federalismo y, entonces, ven que nuestro federalismo va en el camino de

[197] Consideramos que Martín Díaz y Díaz fue un entusiasta y, por ende, optimista, promotor del federalismo cooperativo, a pesar de haber señalado sus bemoles. Véase: Díaz y Díaz, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", en Barra Méxicana-Colegio de Abogados, *Homenaje a FernandoAlejandro Vázquez Pando*, Themis, México,, 1996, pp. 129-173. Cabe destacar que para este autor "…la técnica de las concurrencias legislativas se ha utilizado para consolidar la posición funcional y participativa de los poderes estatales en **procesos extensivos arbitrados desde el centro**. Bajo esta perspectiva, podría sugerirse que la fórmula primigenia del federalismo dual es el objetivo, mientras que la fórmula cooperativa resultaría el medio para alcanzarlo.", pp. 170-171 (lo resaltado es nuestro); cita de la que también vale destacar la locución "arbitrados desde el centro", cuya

un federalismo coordinado, cooperativo, de colaboración o de ejecución, según se resalte algún tipo de actividad (coordinar, cooperar, colaborar o ejecutar). Los optimistas operan una especie de sinécdoque porque designan el todo por una de sus partes, perdiendo de vista que uno de los atributos primordiales del Sistema Federal es la participación activa, directa y visible de todas sus partes.

En cambio, la visión no optimista, esto es, pesimista, distingue entre (i) el hecho de que necesariamente haya actividades de coordinación, cooperación, colaboración o ejecución y (ii) la situación en la que los órdenes de gobierno, conjunta y deliberadamente, conciben los medios idóneos para llevar a cabo las tareas que les corresponden, sobre todo en el caso de materias que se han calificado como concurrentes: en suma: los órdenes de gobierno participan de manera visible en el diseño normativo y en el diseño institucional del Sistema Federal. Desde luego, el espacio natural para generar esos acuerdos es el del Poder Reformador y el del Congreso General, pero, hoy por hoy, estamos lejos de que así sea.

Los no optimistas, al tomar en cuenta que la dimensión de actividades de coordinación, cooperación, colaboración o de ejecución se dan en cualquier Estado Federal, no infieren que se esté ante alguno de los modos del federalismo. El no optimista tiene en cuenta que tales actividades son inevitables en cualquier sistema federal, sean resultado o no de diseños normativos y diseños institucionales; hacen ver que hay déficit en tales diseños poque no han sido acordados y, consecuentemente, no son tan optimistas respecto de que estemos racionalmente desarrollando alguna forma de federalismo sea coordinado, cooperativo, colaborativo o de ejecución, o alguna mezcla de ellos. Por ello, el no optimista está conciente de la complejidad y el reto de construir un Sistema Federal en el que participen la federación y las entidades federativas (y, en su caso, los municipios) en igualdad formal y generen propuestas, deliberación y decisiones.

---

significación lleva a destacar que es la federación/centro la que toma *unilateralmente* decisiones y, por ende, dirige o marca la pauta a seguir (y en la que no participan los órdenes locales); incluso, no se debe perder de vista que los convenios entre la fedración y las entidades federativas tienen el sello de los contratos de adhesión y, por tanto, no hay libertad contractual (o definitivamente es muy escasa), aunque si haya, relativamente, libertad de contratar.

Evidentemente la caracterización del fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido tiene algo que ver con la visión no optimista, pues los diseños normativo e institucional no son producto de procesos en los que realmente participen los órdenes de gobierno locales, pues, se insiste, en términos genéricos la federación/centro determina unilateralmente que se debe hacer (establece las reglas de competencia) y lo local solamente debe aplicar y ejecutar (en sentido lato) la norma (regla de competencia). Quizá si hubiera participación activa, directa y visible de todas las partes que conforman un Sistema Federal podríamos hablar, se nos ocurre, de un federalismo normativo unitario participativo, el cual dejaría de lado el ingrediente de control y dirección unilateral de la federación/centro, y considerar que hay una dimensión democrática-institucional del Sistema Federal mexicano, el cual abona en contra de las tendencias autoritarias que tanto daño hacen a nuestro país al reforzar los pesos y contrapesos entre la autoridad central y las autoridades locales.

No viene mal considerar los señalamientos de José María Serna de la Garza:

> "…para evitar la lógica centralizadora que han tenido las leyes generales o marco en nuestro país, convendría que las entidades federativas tomasen la iniciativa a efecto de determinar las materias que desean y están en condiciones de recibir, en el contexto de un proceso de devolución. **En esencia se trataría de lograr que dentro de un gran diálogo nacional se llegara a acuerdos políticos sobre qué materias dejarían de ser de competencia exclusiva de la Federación, para pasar a ser objeto de responsabilidad compartida entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales**. Además, dicho acuerdo, que insluso podría convertirse en norma y alcanzar rango constitucional, debiera en principio fijarse horizontes de corto, mediano y largo plazo, que orienten la descentralización en sus distintas etapas…
>
> …en el proceso de descentralización debe ocupar un lugar importante el principio de provisión, por el cual la transferencia de competencias que llegase a ser convenida debe ir acompañada de recursos financieros, humanos, materiales y técnicos. Este principio, esencial para garantizar la eficacia de la tranferencia, nos muestra que la descentralización debe ir acompañada de reformas correlativas en el ámbito del federalismo fiscal, para que no quede como una simple manifestación de buenas intenciones."[198]

[198] Serna de la Garza, José María, "La lógica centralizadora del Sistema Federal Mexicano", en VV. AA. *Federalismo y Regionalismo*, coordinadores Diego Valadés y José María Serna de la Garza, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 229, México, 2006, pp. 558 (lo resaltado es nuestro). Justamente, para ese "dialogo nacional" no tenemos instancias ni mecanismos, y para el caso de la construcción del Sistema Federal mexicanos, las sedes Poder Reformador y Congreso General,

Respecto de las relaciones entre democracia, Sistema Federal y orden jurídico, Serna de la Garza apunta:

> "…la construcción de un federalismo real, y no nominal, debe correr de manera paralela a la formación de un verdadero Estado democrático de derecho. Para decirlo de la manera más simple posible: no existe federalismo sin democracia. O, dicho de manera inversa, la mejor garantía de un federalismo real es el fortalecimiento de nuestras instituciones y cultura democráticas."[199]

Ahora bien, los medios primordiales del federalismo normativo centralmente dirigido son:

(i) Acciones del Poder Reformador, principalmente, la fedeconcurrencia en sentido estricto, la unormación y el establecimiento de bases de coordinación entre los órdenes de gobierno y por las cuales se establecen las facultades constitucionales respectivas y con base en ellas se expiden las leyes generales en sentido de leyes marco;

(ii) Acciones del Congreso de la Unión a través de la expedición de leyes generales en sentido de leyes marco sin fundamento constitucional;

---

no constituyen, hoy por hoy, los espacios para dar lugar a ese dialogo nacional, visible y tranparente, respetuoso, pero firma. Por otra parte, vale llamar la atención sobre lo que para Serna de la Garza significa la locución de Martín Díaz y Díaz en relación con los procesos de descentralización a través de leyes generales en sentido de leyes marco, "arbitrados desde el centro" (véase la nota de píe de página 195), pues los ve como procesos de descxentralización como una estrategía descentralizadora **unilateral** desde la federación/centro (p. 555), esto es, no hay participación de lo local en los diseños normativos e institucionales

[199] *Idem*, p. 583. Actualmente en la Teoría Constitucional se habla del paradigma de Estado Constitucional Democrático y de Derecho o neoconstitucionalismo, en el que, básicamente, se destacan los nuevos roles de los Derechos Humanos, del papel del Juez Constitucional y el valor normativo de la Constitución, girando el discurso jurídico-constitucional sobre los Derechos Humanos, pero habrá que ir agregando a tal discurso los aspectos de la parte orgánica de las constituciones, pues la organización y distribución del poder en forma democrática no ha sido lo suficientemente abordado por ese neoconstitucionalismo, y refiere aquello que señalamos duele a Roberto Gargarella, al final de la introducción, sobre la poca atención de "La Sala de Máquinas" de la Constitución, y que es atinente a la organización del poder político mediante diseños normativos y diseños institucionales razonables. Sobre el paradigama del Estado Constitucional Democrático de Derecho, véase: VV. AA. *Neoconstitucionalismo(s)*, 2ª ed., Trotta, Madrid, España, 2005; y VV. AA. *El canón neoconstitucional*, Trotta, Madrid, España, 2010.

(iii) La determinación constitucional del Poder Reformador de lo que debe hacer el Municipio (modificaciones al artículo 115 constitucional); y

(iv) Creación de órganos constitucionalmente autónomos, los cuales concentran la competencia en alguna materia sin injerencia de los depositarios de los tres poderes públicos clásicos.

El escenario y diagnóstico de cómo se ha estado conformando nuestro Sistema Federal, su tendencia a la fedeconcurrencia y las acciones iniciales de unormación y sobre el establecimiento de bases de coordinación, nos lleva a tratar el cuestionamiento del dilema entre centralismo y espacio local, el cual abordamos en el apartado siguiente.

C. ¿Un falso dilema: federal/central – local/periferia?

Con base en lo que nos muestra el análisis de los dos apartados anteriores de este capítulo, no queda más que replantear la afirmación que señala que nuestro federalismo realmente encubre una forma de centralismo, en el que ciertos aspectos del presidencialismo contribuyen de manera definitiva al fortalecimiento del gobierno central. Paradójicamente, parecería que está vigente el artículo 1, parágrafo 4, de la sexta ley constitucional de 1836, pues las entidades federativas, se conducen como si fueran departamentos de un gobierno central y, consecuentemente, su conducción se realiza conforme a lo que dicta el gobierno central[200].

Esta visón sería correcta, *prima facie,* como lo he indicado, si solamente evaluáramos el federalismo con una visión meramente dualista, es decir, las materias objeto de distribución de competencias o son federales o son locales, pero si buscamos explicaciones a la tendencia que denomino “federalismo normativo centralmente dirigido”, visualizaríamos que la construcción de nuestro federalismo en parte es auténticamente federal y en parte

[200] “Art. 1.4. El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.”, Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales…, Op. Cit.,* p. 239. Recordemos que a partir de 1836 se instauró un sistema de Estado Central.

responde a la necesidad de uniformar la actuación de la federación y de los espacios locales mediante la herramienta de las facultades concurrentes. Obviamente habría que poner orden constitucional respecto de la expedición de leyes generales o leyes marco que no tienen fundamento constitucional en facultades concurrentes expresas, y, en general, revisar si realmente algunas facultades concurrentes (expresas) están justificadas, es decir, si hay razones suficientes para establecerlas.

Después del fallido imperio de Agustín de Iturbide, nació nuestro Estado con una promesa perene: ser federal para conciliar y desarrollar la diversidad en la unidad. Se adoptó, y adaptó, el modelo federal americano, pero sin dejar de tomar en cuenta nuestras peculiaridades y necesidades históricas[201]. Nace nuestro Estado en un ambiente histórico normativo a un tiempo centralizado y descentralizado. ¿No es el Virreinato un ir y venir de uno a otro extremo y viceversa?; esta dialéctica da sentido a la búsqueda razonable de un federalismo que sea para nosotros una herramienta de la convivencia de nuestro pluralismo étnico, cultural, político, económico, social y jurídico, y en el que aún tiene un peso específico lo que diga y haga, lo que no diga y no haga, la autoridad central. La promesa sigue viva y seguimos creyendo que nuestra forma de desarrollar el federalismo ha estado conciliando nuestra diversidad en la unidad.

[201] Sobre la génesis de nuestro Estado y la adopción del Sistema Federal véase: González Oropeza, Mauricio, *El federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C. Estudios Históricos, núm. 53, UNAM, México, 1995. Este estudio es de suma importancia porque contiene una serie de documentos históricos con base en los cuales se demuestra que México no "copió" el modelo federal americano sino que se debatió y analizó profundamente el Sistema Federal y los beneficios e inconvenientes de su adopción para nuestro país. Señala este autor, en el prefacio, "La Constitución Política de 1824 no fue la primera que tuvo México, pero sí ha sido la que más ha influido en el futuro de nuestro país. Las decisiones políticas fundamentales actualmente vigentes provienen de sus disposiciones que, a pesar de haber sido cambiadas e interrumpidas al poco tiempo, conservaron tan perdurable firmeza que se sobrepusieron a las cíclicas crisis políticas que asolaron el siglo XIX. Entre tales decisiones políticas, destacan el federalismo y la forma republicana de gobierno, así como el presidencialismo que, según lo hiciera ver Jorge Carpizo en sus *Estudios Constitucionales*, constituyen el principal legado de la Constitución de 1824. Resulta fácil afirmar que estas decisiones políticas fueron tomadas literalmente de la experiencia de Estados Unidos de América; no obstante, esta afirmación resulta engañosa. Ni el Congreso Constituyente Mexicano de 1823-1824, ni los debates que posteriormente se dieron y que duraron hasta 1857, pueden compararse en extensión, profundidad e intensidad con la Convención de Filadelfia de 1787 o los escritos denominados anti-federalistas en los Estados Unidos. Para México fue una decisión más difícil y mejor meditada que para ese país escoger el Sistema Federal.", p. 9.

Muchos diagnósticos sobre el federalismo, desde hace décadas, apuntan su fracaso en México, y señalan que nuestro Estado en realidad es centralista con un fuerte ingrediente del fenómeno que Jorge Carpizo denominó "presidencialismo", tanto en su aspecto metaconstitucional como constitucional[202].

Nuestro Estado es central, pero disfrazado de federal, señalan. Por citar un tratadista en esta línea, me parece relevante referir el diagnóstico de 1999 de Elisur Arteaga Nava:

> "México, formalmente, ha adoptado el sistema federal con la mayor regulación; las características que le son propias lo hacen diferente de otros sistemas. Que la constitución deje poco a la discreción de las autoridades estatales, sobre todo en materias legislativas, no niega que exista una fórmula federal. El federalismo mexicano, más que de carácter legislativo, es un federalismo administrativo; es una forma de descentralización administrativa. Los estados, más que autónomos, ejercen funciones ejecutivas de gobierno; su función legislativa casi ha desaparecido. … Contrariamente a lo que sucede en Estados Unidos de América, el constituyente mexicano, con sus excesivas prevenciones relativas a la estructura, funcionamiento, limitaciones y prohibiciones a los estados, ha impedido e impide que el país goce de las ventajas que un verdadero sistema autónomo pudiera traer..."[203]

Otro tratadista, Diego Valadés, se circunscribe en esta línea de pensamiento sobre el federalismo, pues a partir de un análisis más jurídico sobre el incremento de facultades a favor de la federación, refiere que México es un "federalismo centralizado":

---

[202] Hay que distinguir entre sistema presidencial y presidencialismo. De acuerdo con Giovanni Sartori, el sistema presidencial tiene como características principales las siguientes: 1) el Presidente se elige popularmente y asume un doble carácter: es jefe de Estado y es jefe de gobierno, 2) el congreso no puede retirar del cargo al Presidente, 3) el Presidente encabeza el gobierno que conforma y sólo ante el son responsables políticamente los ministros o secretarios de Estado y, 4) el principio de separación de poderes se concreta en una efectiva separación de los depositarios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 1997. Jorge Carpizo conceptualizó el presidencialismo como el periodo en México en el que Presidente de la República era la columna vertebral del sistema político –de todo el sistema- al contar con facultades constitucionales y metaconstitucionales. El Presidente tenía, entre otras facultades, la de ser el jefe del partido en el poder, contaba con una avasalladora influencia en la integración y operación de los miembros de los depositarios de los poderes Judicial y Legislativo, ejercía un control sobre los medios de comunicación, controlaba los procesos electorales, participaba de manera determinante en la designación de su sucesor, controlaba la designación y remoción de los gobernadores de los estados, Véase: Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, siglo XXI, 1987.

[203] Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de…Op. Cit.,* p. 558.

> "…las atribuciones de los Estados disminuyen en la medida en que aumentan las del Congreso. Es así como se explica que el Estado mexicano sea federal y central a un mismo tiempo. El primero existe en una dimensión cada vez más abreviada, mientras que las características centrales aumentan en forma acelerada. En los primeros 70 años de vigencia de la carta de Querétaro, el artículo 73 tuvo 38 cambios, equivalentes al 53% del total de los que se le han hecho; en los últimos 20 años se le han incorporado 33 más, correspondientes al 47%. La tendencia centralizadora fue muy clara desde el principio; hubo un receso en el periodo 1952-1964, durante el cual no se le introdujo ajuste alguno, y se aceleró en los dos últimos decenios: 7 modificaciones entre 1994-2000, 14 entre 2006 y 2012, y 6 a partir de este último año… En México el sistema federal se planteó…para atenuar la tradición centralizadora virreinal pero sin construir un sistema democrático… El federalismo mexicano… no fue un instrumento para el control de los presidentes, sino un vehículo para el control por los presidentes… La reforma constitucional se convirtió en el procedimiento sustitutivo para ensanchar las facultades federales y estrechar las locales. En lugar de una solución local democrática para contar con gobernadores responsables y controlados, se ha optado por el oxímoron constitucional de un peculiar federalismo centralizado."[204]

De acuerdo con lo señalado por Diego Valadés, la característica peculiar, definitoria, del federalismo centralizado es el incremento de facultades a favor de la federación, y en ese incremento, muchas veces injustificado pero avalado por los Estados, se ven mermadas las facultades locales.

Me parece que las observaciones de Diego Valadés se circunscriben al parámetro de la tensión entre federalismo/centralismo – espacio local/periferia, ¿cuál privilegiar? En este debate juegan los señalamientos del federalismo dual y del federalismo cooperativo, y quizá la visión del federalismo de ejecución, pues en ellos se busca el equilibrio de la distribución de competencias "vertical", de poderes entre los órdenes de gobierno. ¿Cuál es el justo medio?: cada país debe construirlo según su contexto histórico.

Es evidente que en la concepción del federalismo centralizado no se destaca el papel que están jugando las facultades concurrentes y las leyes generales en sentido de leyes marco que se han expedido, haya o no facultad concurrente (expresa). Solamente ver que el artículo 73 es el dispositivo más reformado de la Constitución y que ello implica un incremento desmesurado de facultades a favor de la federación, en menoscabo del espacio

[204]Valadés, Diego "Federalismo centralizado", periódico *Reforma*, sección Opinión, 24 de junio de 2014.

local, sin distinguir que mucho de ese incremento reciente es debido a facultades concurrentes, desdibuja la imagen del horizonte al que se está orientando nuestro federalismo.

En general, las percepciones que descalifican el federalismo serían válidas si nuestro modelo normativo de federalismo solamente toma como parámetro a seguir el federalismo de los Estados Unidos de América (o de algún otro país, V. gr., Alemania), país en el que el espacio local tiene peso real en la conformación de su federalismo, además de una alta responsabilidad y respeto federal por lo local. Se toman en serio el Sistema Federal.

Las percepciones descalificadoras se justificarían si evaluamos nuestro federalismo bajo los parámetros del federalismo originario, es decir, del Sistema Federal americano.

Por ello, es importante resaltar que si bien adoptamos el Sistema Federal en 1824, y fue y vino en el siglo XIX, para el siglo XX, con una nueva constitución, replanteamos nuestro Sistema Federal, y actualmente seguimos empeñados en ser un Estado Federal, lo cual, me parece, todavía se justifica por el valor intrínseco que la forma de gobierno federal tiene en sí mismo y en especial para las características culturales de nuestra sociedad. La cuestión no es optar por un federalismo como el de cualquier otro país federal o por, ya de plano, constituirnos como un estado central, incluso que casi todo lo haga lo local y solamente algunas cosas “nacionales” o de conveniencia política o económica fueran federales como la emisión de moneda y la organización del ejército, pues esta última exigencia es la que está implícita en los que reclaman que se le han “quitado” muchas facultades a las entidades federativas.

Es un falso dilema tener que elegir entre favorecer al centro y desfavorecer lo local o favorecer lo local sobre lo central. En efecto, algunos constitucionalistas plantean la cuestión federal como si se tratase de un dilema entre federalismo/centralismo y lo local, lo cual no es exacto dado que es un falso dilema al olvidar que el federalismo está basado en un equilibrio razonable entre los poderes centrales-federales y los poderes locales-entidades federativas y municipios, y que la búsqueda de ese justo medio no sólo está en

elegir entre dos opciones porque en realidad son más de dos y que en nuestro Estado se ha abierto una tercera vía que está generando una nueva fisonomía del Sistema Federal y que reside en el fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido.

Ciertamente no hay estados federales ni estados centrales que no operen algunas formas de descentralización (o desconcentración). En los estados centrales la problemática no se presenta en diversidad de fuentes productoras de normatividad sino en cuestiones de ejecución y de jurisdicción, sino en modelos de descentralización; en cambio, en los estados federales, en los que también hay descentralización, coexisten fuentes productoras de normatividad que impactan las formas en que se ejecutan las leyes y las formas en que se lleva a cabo la jurisdicción.

La problemática general de los estados centrales históricamente no versó sobre las fuentes formales productoras de normatividad; la preocupación se ciñe, en cuanto a organización del poder público, a la división del poder público. Durante la Revolución francesa, al expedirse la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de agosto de 1789, expresamente se señala en el artículo XVI: “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución.”. Francia con su revolución nace como estado central, por lo que no le preocupó la organización del poder vertical, es decir, la inherente a los órdenes de gobierno.

La cuestión es revisar, desde la perspectiva normativa constitucional y legal, cómo estamos conformando nuestro federalismo. Precisamente a partir del año 2000 vamos a observar una tendencia, que no ha parado, pues cada vez más se incrementa, en la que para nuestro federalismo estamos recreándolo con base en facultades concurrentes y con base en leyes que distribuyen competencias, sin perjuicio del nuevo fenómeno de unormación con el que se establecen legislaciones únicas.

Siempre que alguien propone cambiar algo, enseguida digo y pregunto: bien, hay que cambiarlo, pero cómo cambiarlo. Así, por ejemplo, se cuestiona que el federalismo no

funciona del todo bien dado el gran peso, desproporcionado, del centro, y, por ende, hay que cambiar la correlación de fuerzas y generar un federalismo más cooperativo, más colaborativo. De acuerdo, sin embargo, cómo se diseñan un cambio normativo y un cambio institucional. Las respuestas, como posibles soluciones, van por el camino de la normatividad, condición necesaria aunque no suficiente, pues la normatividad constituye el núcleo ineludible para llevar a cabo cambios institucionales.

No puede haber cambio institucional sin cambio normativo, éste conlleva un diseño que en el caso de sistemas federales comienza por la operatividad de reglas de competencia y éstas conforman el andamiaje de las instituciones, de las cuales la gran mayoría pertenecen a las administraciones públicas. Consecuentemente, la normatividad y la institucionalidad requieren, con miras al cumplimiento de fines y de valores, de diseños. Un diseño es delinear algo, es decir, determinar sus límites, señalar sus funciones, o sea qué queremos que realice o que lleve a cabo la institución, y ello sólo es posible, en el mundo institucional, estableciendo reglas de competencia en las que dado un estado de cosas y si alguien al que se le asigna una regla de competencia realiza la acción que se le indica en la regla de competencia, entonces se produce el resultado institucional.

Con base en el Principio de Legalidad, uno de los pilares del Estado Constitucional de Derecho, específicamente el gobierno sujeto a la ley, los titulares de las instituciones actúan conforme a las reglas de competencia y solamente conforme a ellas. Esta es la base de la institucionalidad. Pero si el diseño normativo es complicado, estos es, confuso, ininteligible, el ejercicio de potestades será igualmente confuso, ininteligible, y la evidencia muestra que ante facultades difusas su ejercicio genera arbitrariedad. Por tanto, el diseño normativo debe ser lo más preciso y claro posible, y siempre tomado en cuenta qué es lo que queremos que haga la institución.

Nos queda pasar a los apartados sobre conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones que se derivan de la investigación realizada.

1. La conformación del Sistema Federal condiciona el entramado de las administraciones públicas, tanto la federal como las de las entidades federativas, y de los municipios que responden al modelo constitucional (artículo 115 de la Constitución).

2. En un Estado Federal la tensión federación/centro-espacio local/periferia, es inevitable, pero no implica un dilema: o se privilegia el centro o se privilegia lo local, y no hay más alternativas; existen otras alternativas para equilibrar las relaciones entre el centro y lo local, y entre ellas está el mecanismo del federalismo normativo centralmente dirigido.

3. El fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido es de reciente cuño, del año 2000 a la fecha, y debe su aparición a varios factores entre los que destacan el histórico activismo de la federación/centro y la pasividad del espacio local. Tal fenómeno se puede entender como la búsqueda de un mecanismo intermedio entre federalizar y desfederalizar y generar esquemas de actuación en diversas materias en las que simultáneamente participen los tres órdenes de gobierno.

4. El federalismo normativo centralmente dirigido implica que si hay mayor número de leyes generales –marco-, estén o no fundamentadas en facultad concurrente expresa, entonces es mayor el control normativo de la autoridad federal-central, y una de las consecuencias de tal control es operar como la fuente formal de producción normativa por excelencia y, por ende, se inhibe la proyección normativa local (de las entidades federativas y de los municipios), afectando definitivamente la autonomía relativa de los espacios locales.

5. El núcleo fuerte del federalismo centralmente dirigido está en la acción normativa que ejerce el Poder Reformador y que llamamos fedeconcurrencia en sentido estricto, esto es, en el proceso por el que se establece en la Constitución una facultad concurrente, así como

por parte del legislador ordinario al expedir leyes generales –marco- sin fundamento constitucional (fedeconcurrencia legalista).

6. Al fenómeno del federalismo normativo centralmente dirigido acompañan otras formas de conformar el Sistema Federal, entre las que destacan:

(i) La creación de órganos constitucionalmente autónomos, los cuales conllevan *concentrar* una materia en una institución de alcance nacional, y sólo ella puede operar la materia de que se trate;

(ii) El establecimiento de reglas de competencia para el desempeño municipal a través de enunciados jurídicos de nivel constitucional y mediante enunciados de leyes generales; y

(iii) La creación de sistemas e instancias (consejos, comités) nacionales mediante el expediente de leyes generales que distribuyen competencias, estén o no fundamentadas constitucionalmente.

7. El texto normativo constitucional es producto de diseño normativo y de diseño institucional. No obstante constatar que existen tales diseños (exposiciones de motivos de propuestas de modificaciones constitucionales), éstos son defectuosos al comprobar los diferentes usos lingüísticos de los productos de las acciones normativas que ejerce el Poder Reformador, en especial cuando “redacta” las facultades concurrentes.

Los diseños mencionados no sólo los produce el Poder Reformador, también el legislador ordinario al llevar a cabo la configuración legal de las facultades concurrentes o expedir leyes generales por las que se distribuyen competencias sin fundamento constitucional (también vale revisar las exposiciones de motivos de las iniciativas de ley respectivas).

8. Las correlaciones entre normativa e institucionalidad, se determina en los textos normativos, ya que las instituciones-organización de las administraciones públicas

requieren de manera necesaria, aunque no es condición suficiente, de reglas que confieren poder o competencia normativa, jurisdiccional o ejecutiva, o la combinación de ellas. Aquí es donde se desarrollan los diseños institucionales. ¿Qué es lo conveniente debe hacer una autoridad, de acuerdo al planteamiento de fines y realización de valores?: ¿hacer cosas, realizar ciertas actividades (políticas públicas)?, entonces se le dota de competencia ejecutiva; ¿normar, guiar la conducta?, entonces se le asigna competencia normativa; ¿tratar conflictos sociales, resolver casos determinando a quién corresponde el Derecho?, entonces se le confiere competencia jurisdiccional (decir el Derecho).

9. Un corolario ineludible es señalar que ni el Poder Reformador ni el legislador ordinario están a la altura de las exigencias sociales de nuestro país. Sus confusiones muestran desconocimiento de las bases de la construcción de un Estado de Derecho y de éste ir en búsqueda de un Estado Constitucional de Derecho. En ambos tiene primicia el Principio que los tutela y que impregna la conformación del Sistema Federal y de sus administraciones Públicas: el Principio de Legalidad. La tan señalada debilidad de las instituciones se desenvuelve en varias aristas, y una de ellas es que si la estructura competencial es confusa e ilegítima (e inconstitucional, al no estar fundamentada), lo que provoca es un efecto perverso o no deseado: el que los titulares de las competencias las ejerzan arbitrariamente, no las ejerzan o las ejerzan distorsionadamente. Esta es la raíz de la debilidad de las instituciones; y si a esto sumamos la falta de aplicación de la normativa en materia de rendición de cuentas, los resultados son operar con instituciones débiles.

Recomendaciones

1. La primera recomendación es que los legisladores, los politólogos, los juristas, los administradores públicos y los políticos, nos tomemos en serio el Sistema Federal y, por tanto, la conformación de las administraciones públicas.

En este punto es importante poner en la mesa de la discusión nacional, el tema del Sistema Federal, y cómo éste condiciona las administraciones públicas. Se debe comenzar por fortalecer el conocimiento de cómo se estructura un Sistema Federal y ello conlleva un entendimiento puntual de las reglas de competencia y la labor del Poder Reformador en tres aspectos cruciales: conocer las implicaciones de cada acción normativa; las finalidades que cada una persigue; y la elaboración del enunciado lingüístico constitucional inherente a la facultad producto de la acción o acciones ejercidas por el Poder Reformador, todo ello bajo los parámetros de los diseños normativos y de los diseños institucionales de un Sistema Federal y de sus administraciones públicas.

Hay que decirlo claramente: muchas fedeconcurrencias genuinas, en puro sentido formal, y muchas fedeconcurrencias legalistas, son fruto de la falta de conocimiento puntual de qué son las facultades concurrentes. El remedio va por el camino de la famosa frase que reza: “no hay mejor práctica que la buena teoría.” Sí, hay que cambiar las realidades física y social/institucional, sobre todo la segunda, pero para ello se requiere conocimiento sobre qué son y cómo operan tales realidades. Así, por ejemplo, cambiar el curso de un río, hacer una presa, pueden tener efectos a muy largo plazo irreversibles y dañinos para el ser humano; asignar demasiadas competencias a una institución o a la misma conferirle poderes que no le son naturales, V. gr., el Instituto Nacional Electoral, a la larga genera distorsiones en la “acción de gobierno”.

Replantear el federalismo para reconformarlo comienza necesariamente por revisar la distribución de competencias. Entender como juegan las reglas de competencia (facultades o atribuciones), cuál es su estructura, tipos de poder que se pueden conferir, etc.

2. Está en la agenda pendiente de la Teoría de la Administración Pública, incorporar estudios sobre los diseños normativos y los diseños institucionales, tanto del Sistema Federal como de las administraciones públicas.

Se visibiliza un reto para la academia y para los profesionales de la Administración Pública: deben incorporar en su profesionalización permanente y en los planes de estudio e investigaciones, estudios que giren en torno a los temas de los diseños normativos y de los diseños institucionales, con un especial énfasis en problemáticas relativas a la Teoría de la Legislación (todavía referidas en México como problemas de técnica legislativa, y dentro de está acotada a cuestiones de redacción de textos normativos; ojalá sólo éste fuera el problema).

Los estudios sobre la Administración Pública, su teoría, deben ampliar su horizonte de conocimientos e incorporar análisis sobre los diseños normativos e incrementar los estudios de los diseños institucionales y diseños de políticas públicas, sobre todo correlacionarlos. De esta manera se podrá conocer y diagnosticar mejor lo que tenemos como administraciones públicas estatales, del Distrito Federal y municipales y elaborar propuestas que optimicen las relaciones entre gobierno y sociedad.

Las aportaciones de las teorías del Derecho, General del Derecho, de la Legislación, de la lingüística, entre otras, deben ser conocidas y desarrolladas por los estudiosos del fenómeno de la Administración Pública para mejorar el enfoque del objeto de conocimiento y estar en aptitud de proponer, desarrollar y consolidar cambios sociales que hoy por hoy son demandados por los actores gubernamentales, sociales y académicos vinculados a la relación gobierno-sociedad.

Se necesitan desarrollar estudios sobre las correlaciones entre los diseños normativos y los diseños institucionales, con los que estemos en aptitud de comprender cuáles han sido los sentidos de determinada y concreta regulación: sus fines y los valores que se pretenden alcanzar y realizar, y cuáles son los medios planteados para ello. Está demostrado que la

conformación del Sistema Federal condiciona la estructura de las administraciones públicas.

3. Es de suma importancia revisar los esquemas explicativos del falso dilema centralismo/ámbitos locales, en los que están atrapados no pocos doctrinarios del Derecho Constitucional en cuanto a sus explicaciones sobre el federalismo, pues inhiben buscar nuevas explicaciones de nuestro federalismo y, sobre todo, revisar alternativas de solución por las que se ha estado optando en el desarrollo de nuestro federalismo, específicamente el caso de la utilización de las facultades concurrentes.

Se considera pertinente el estudio del federalismo actual en cuanto a su conformación y estructura normativas porque cada día más se suman voces de que estamos ante un federalismo disfrazado de centralismo y los tratadistas solamente hacen alusión a la federalización de facultades mediante modificaciones constitucionales, perdiendo de vista que el desarrollo de nuestro federalismo no solamente se da por efecto de la federalización constitucional de facultades sino también, y de manera cada vez más, a través de facultades concurrentes que también implican modificaciones constitucionales.

Este trabajo puede ser visto como la primera parte de un instructivo para ello, pues la metodología básica para la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno es, *mutatis mutandi*, aplicable a los diseños de las administraciones públicas, ya que, a final de cuentas, las dependencias y entidades tienen su razón de ser en la asignación de competencias.

Aquí es relevante “denunciar” el nivel en el que la mayoría de las voces, incluso cierto discurso gubernamental, tienen respecto de la exigencia de replantear nuestro federalismo: ellos señalan lo mal que está el federalismo mexicano, pero no dan soluciones, pues las que pudieran considerarse como alternativas de solución son demasiado genéricas, abstractas. Se señala en el estudio: si hay que cambiar, pero cómo. Pues este trabajo constituye la primera parte de ese instructivo, y es por lo que hay que empezar.

La Administración Pública es un sistema de organización gubernamental basado en diseños normativos y diseños institucionales, por lo que el conocimiento de cómo operan éstos propicia el mejoramiento de las instituciones/organizaciones que conforman la Administración Pública.

El fortalecimiento de las administraciones públicas requieren desarrollar metodologías y técnicas normativas e institucionales que consideren el planteamiento de fines y de valores, así como la determinación de los medios idóneos para ello, y esta labor pasa por el conocimiento del manejo de las reglas de competencia (facultades o atribuciones).

El Poder Revisor debe atender la evolución normativa e institucional del Municipio al momento de plantearse modificaciones al texto normativo constitucional a fin de, primero, evitar recaídas en textos normativos ya superados y, después, propiciar el mejoramiento de la normativa municipal derivada, tanto local como propiamente municipal.

Relación de cuadros

Cuadro		Pág.
Cuadro 1.	Esquema sobre la estructura condicional de las reglas de competencia……	46
Cuadro 2.	Clases de normas para la producción de normas a partir de considerar 5 variables……..	51
Cuadro 3.	Clases de normas para la producción de normas a partir de considerar 4 variables……..	54
Cuadro 4.	Clases de normas para la producción de normas a partir de considerar 3 variables……..	55
Cuadro 5.	Criterios de clasificación de las reglas de competencia y sus clases…….....	61
Cuadro 6.	Combinaciones de los poderes que se pueden otorgar respecto de una materia…….....	75
Cuadro 7.	Fases del proceso de otorgamiento de facultades……	78
Cuadro 8.	Esquema sobre elementos a considerar en la distribución de competencias……..	79
Cuadro 9.	Combinatoria de reglas que ordenan, prohíben o permiten ordenar, prohibir o permitir……	92
Cuadro 10.	Esquema condicional de regla con la que actúa una Asamblea Constituyente…….....	92
Cuadro 11.	Funciones del Poder Reformador sobre ordenar, prohibir o permitir…….....	93
Cuadro 12.	Esquema condicional de regla jurídica con la que actúa el Poder Reformador……..…….....	95
Cuadro 13.	Decretos de modificaciones constitucionales por los que se establecen y distribuyen Competencias después de 1917…….....	96
Cuadro 14.	Federalización en materia laboral-jurisdiccional…….....	138
Cuadro 15.	La acción de fedeconcurrir…….....	141
Cuadro 16.	Construcción de neologismo unormar…….....	144
Cuadro 17.	Acciones normativas constitucionales y sus productos……	152
Cuadro 18.	Cambio normativo: acciones de cambio normativo y actos normativos……..	154
Cuadro 19.	Relaciones entre las acciones de cambio normativo constitucional……..	155
Cuadro 20.	Acciones normativas constitucionales y su finalidad…….....	158
Cuadro 21.	Clases de normas de acuerdo al sujeto y a la acción…….	171
Cuadro 22.	Jerarquía normativa del Sistema Jurídico Mexicano…….	192
Cuadro 23	Disposiciones relevantes sobre distribución de competencias de la Ley Fundamental (Constitución) de la República Federal Alemana…….	194

Cuadro 24.	Texto constitucional y materias objeto de facultad concurrente……..	205
Cuadro 25	Contabilidad de facultades concurrentes, facultades de bases de coordinación y facultades que combinan concurrencia y bases de coordinación, conforme al texto constitucional vigente…….	213
Cuadro 26.	Facultades concurrentes por décadas……	214
Cuadro 27.	Materias concurrentes expresas y leyes generales –marco- correlativas que se han expedido……..	215
Cuadro 28.	Leyes generales –marco- fundamentadas constitucionalmente……....	217
Cuadro 29.	Listado de leyes generales pleonasmo…….	218
Cuadro 30.	Listado de leyes generales cuyo título es equívoco……	219
Cuadro 31.	Listado de leyes generales sin fundamento constitucional…….	220
Cuadro 32.	Las 42 leyes generales del Sistema Jurídico mexicano: si reparten competencias o no, e instituciones relevantes que regulan o crean…….	221
Cuadro 33.	Resumen de las clases de leyes generales de nuestro Sistema Jurídico…….	231
Cuadro 34.	Materias y leyes generales expedidas, con y sin fundamento constitucional, por décadas……..	234
Cuadro 35.	Comportamiento de fedeconcurrencia y federalización desde el año 2000 al año 2014……..	235
Cuadro 36.	Enunciados constitucionales que refieren órganos constitucionalmente autónomos…….	262
Cuadro 37.	Fechas de modificaciones constitucionales en materia municipal (DOF: Diario Oficial de la Federación)…….	267
Cuadro 38.	Comparativo de texto original del artículo 115 constitucional, sus modificaciones de 1983 y 1999, y texto vigente……..……..……..……..	268
Cuadro 39.	Clases de federalismos……	287

Fuentes de información

Bibliografía

Aristóteles, *La Política*, Gredos, España, 1990.

Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, 4 volúmenes, Oxford, México, 1999. Volumen 2, pp. 750-854.

Arteaga Nava, Elisur, *El Sistema Federal Mexicano. Apuntes para una Teoría General*, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México, 2013.

Arroyo Gil, Antonio*, La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de Modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, (II Premio Josep María Vilaseca i Marcet), Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Institut d'Estudis Autonómics, España, mayo 2009.

Asamblea Nacional Constituyente de la Primera República Francesa, 1789, Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789

Atienza, Manuel, *Contribución a una Teoría de la Legislación*, Civitas, Madrid, España, 1997.

Atienza, Manuel y Ruíz Manero, Juan, *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 2ª ed., actualizada, Ariel, Madrid, España, 2004.

Beltrán de Felipe, Miguel y González García, Julio V*., Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2ª ed., Ed. Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Textos y Documentos, núm. 15, Madrid, España, 2006.

Beristaín, Helena, *Diccionario de Poética y Retórica*, Porrúa, México.

Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Debate, Madrid, España, 1991.

Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª ed., FCE, México, 2000.

Bunge, Mario, *La investigación científica*, 2ª ed., actualizada, Ariel, Barcelona, España, 1983

Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 2ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1999.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM-IIJ, Serie Estudios Jurídicos Núm. 96, México, 2006.

Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 2a ed., UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 48, México, 1983.

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, México 1987.

De Gortari, Eli, *Diccionario de la lógica*, Plaza y Valdés Editores, México, 1988.

Gamas Torruco, José, El Federalismo Mexicano, Secretaría de Educación Pública, Colección SepSetentas Núm. 195, México, 1975.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 42ª ed., Porrúa, México, 1991.

García Máynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 1981

Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Kats Editores, Buenos Aires, Argentina, 2014.

Gómez Tagle López, Erick, Derecho y Sociedad. Glosario de Criminología y Ciencias Sociales, 2a ed., Editor, Asesoría de Diseños Normativos, S.C., México, 2009.

González Lagier, Daniel, *Acción y Norma en G. H. von Wright*, Centro de Estudios Constitucionales, colección Derecho y Justicia Núm. 42, Madrid, España, 1995.

González Oropeza, Mauricio, *El federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C. Estudios Históricos, núm. 53, UNAM, México, 1995

González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, México, 2003.

Guastini, Riccardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Gedisa, España, 1999.

Gutiérrez Parada, Oscar, *Técnicas Normativas. Modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos aplicables durante su elaboración (estudios de caso)*, Universidad Pontificia de México-Asesoría de Diseños Normativos, SC, México, 2006.

Gutiérrez Parada, Oscar, *Proceso Legislativo Federal (86 escenarios procedimentales)*, Asesoría de Diseños Normativos, S.C., México, 2011.

Gutiérrez Parada, Oscar, *Sistema de votaciones y de mayorías en el Congreso General. Legitimidad (poder) y legalidad (derecho)*, Editorial Asesoría de Diseños Normativos, México, octubre 2013.

Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista, los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la constitución norteamericana*, FCE, México, 1943.

Hart, H.LA., *El concepto de Derecho*, trad. Genaro R. Carrió, Editora Nacional, México, 1963. (Edición inglesa, 1961)

Hernández Marín, Rafael, *Introducción a la teoría de la norma jurídica*, 2ª ed., Marcial Pons, España, 2002, pp. 343-370.

Matute González, Carlos F., *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, prol. Sergio A. Valls Hernández, Porrúa, México, 2007.

Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, prólogo de Arnaldo Córdoba, Era, México, 1978. [Estudio de Arnaldo Córdoba sobre el pensamiento social y político de Andrés Molina Enríquez]

Moreso, José Juan y Navarro, Pablo Eugenio, *Orden jurídico y sistema jurídico. Una investigación sobre la identidad y la dinámica de los sistemas jurídicos*, Centro de Estudios Constitucionales (Cuadernos y debates Núm. 44), Madrid, 1993.

Poder Judicial, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XV, Enero de 2002. Pág. 1042. Tesis de Jurisprudencia.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed.; www.rae.es.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., Edición del Tricentenario, Espasa Libros, Barcelona, España, 2014.

Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 4ª ed., Porrúa, México, 2000.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 1997.
Searle, John, *Actos de habla. Ensayo de Filosofía del Lenguaje*, trad. Luis M. Valadés Villanueva, Planeta-Agostini, España, 1994 [Edición original en inglés, 1969]

Searle, John, *La construcción de la realidad social*, tr. Antoni Doménech, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1997.

Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal mexicano*, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 419, México, 2008.

Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, *La Constitución de los Estados Unidos de América (con notas explicativas), adaptado con autorización de The World Book Encyclopedia (1986)*, notas explicativas de J. W. Peltason, USA, 1987.

Suprema Corte de Justicia de la Nación - Ignacio Marván Laborde, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, Vigésima Cuarta edición actualizada, Porrúa, México, 2005.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Trigésima edición, Porrúa, México, 1996.

Von Wright, Georg Henrik, *Norma y acción. Una investigación lógica*, traducción de Pedro García Ferrero, Tecnos, España, 1963.

VV. AA. *Teoría del diseño institucional*, compilador: Robert E. Goodin, Gedisa, Barcelona, España, 2003.

VV. AA. *Neoconstitucionalismo(s)*, 2ª ed., Trotta, Madrid, España, 2005.

VV. AA. *El canón neoconstitucional*, Trotta, Madrid, España, 2010.
Weber, Max, *La acción social: ensayos metodológicos*, Nota introductoria de Salvador Giner y J. F. Yvars, Tr. de Michael Faber-Kaiser y Salvador Giner, Ediciones Península, colección Homo Sociologicus, 30, España, 1984

Hemerografía

Alonso Vidal, Horacio José, "¿Se pueden ejercer de forma omisiva las reglas que confieren poderes?", en *Doxa* N° 31 (2008), España, 673-688.

Atienza, Manuel y Ruíz Manero, Juan, "Seis acotaciones preliminares para una Teoría de la Validez Jurídica", en *Doxa* N° 24 (2003), España, pp. 719-735.

Báez Silva, Carlos, "La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México", en [Revista] *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002, pp. 741-796.

Bobbio, Norberto, "El Poder y el Derecho", en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, Grijalvo, México, 1984.

Bulygin, Eugenio, "Sobre las Normas de Competencia" en *Análisis Lógico y Derecho*, prólogo de G. H. von Wright, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Es., 1991, pp. 485-498.

Calsamiglia, Albert, "Geografía de las normas de competencia", en *Doxa* N° 15-16 (1994), España, pp. 747-767.

Conte, Amadeo G., “Regla constitutiva, Condición, Antinomia”, en *Filosofía Analítica y Filosofía del Derecho en Italia*, Compilación de Adrián Rentería Díaz, Ed. Cajica, México, 2005, pp. 67-81.

Díaz y Díaz, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en Barra Méxicana-Colegio de Abogados, *Homenaje a FernandoAlejandro Vázquez Pando,* Themis, México,, 1996, pp. 129-173.

González Lagier, Daniel, “Clasificar acciones, sobre la crítica de Raz a las reglas constitutivas de Searle”, en *Doxa* N° 13 (1999), pp. 265-276.

Gutiérrez Parada, Oscar, *Esquemas argumentativos sobre la facultad del ejecutivo para vetar el Presupuesto de Egresos* (de próxima publicación).

Huerta Ochoa, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, Capítulo II, Segunda parte, Las transiciones en México, en VV.AA. *Transiciones y diseños institucionales*, Editores: González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 3, México, 1999.

Peña Freire, Antonio Manuel, “Reglas de competencia y existencia de las normas jurídicas”, en *Doxa* N° 22 (1999), España, pp. 380-411.

Matute González, Carlos F., “De los sistemas y algo más”, en el Períodico *La Crónica*, 9 de mayo de 2015, www.cronica.com.mx/notas/2015/897783.html; consultado el 19 de junio de 2015,

Secretaria de Gobernación, *Venustiano Carranza, Plan de Guadalupe. Decretos y Acuerdos* (1913-1917), México, 1991.

Serna de la Garza, José María, “La lógica centralizadora del Sistema Federal Mexicano”, en VV. AA. *Federalismo y Regionalismo*, coordinadores Diego Valadés y José María Serna de la Garza, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 229, México, 2006,

Valadés, Diego “Federalismo centralizado”, *Periódico Reforma*, sección Opinión, 24 de junio de 2014.

Woldenberg, José “Ley de Partidos”, *Periódico Reforma*, sección Opinión, 7 de febrero de 2013.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Código Nacional de Procedimientos Penales

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala

Código Civil Federal

Código Administrativo del Estado de México

Decretos de modificaciones constitucionales, (en total, a la fecha; 220), consultados en el Banco de Datos de la Cámara de Diputados;
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Ley Funcamental de la República Federal de Alemania (texto original de 1949 y texto vigente)

Ley Agraria del 6 de enero de 1915

Ley Agraria

Ley de Asistencia Social

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General de Bibliotecas

Ley General de Bienes Nacionales

Ley General de Cambio Climático

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Ley General de Cultura Física y Deporte

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Deuda Pública

Ley General de Educación

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

Ley General de la Infraestructura Física Educativa

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Ley General de Partidos Políticos

Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables

Ley General de Población

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

Ley General de Protección Civil

Ley General de Salud

Ley General de Sociedades Cooperativas

Ley General de Sociedades Mercantiles

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Ley General de Turismo

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley General de Víctimas

Ley General de Vida Silvestre

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ley General del Servicio Profesional Docente

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley General en Materia de Delitos Electorales

Ley General para el Control del Tabaco

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Documentos oficiales

Comisión de Asuntos Indígenas, Cámara de Diputados, [Proyecto de] *Dictamen de la Comisión de Asuntos Indígenas con proyecto de Decreto que expide la Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas*, del 23 de mayo de 2011. (Archivo de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados).

Mesografía

Aristegui noticias, “Ley de víctimas, a debate entre movimiento Sicilia y exconsejero de Calderón”: www.youtube.com/watch?v=cOmULnb03HY.

Cámara de Diputados, los 220 decretos de modificaciones constitucionales por orden cronológico:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria del 26 de febrero de 2015, Anexo III. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción; http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria del 5 de marzo de 2015, Anexo II. Dictamen de las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, y de Recursos Hidráulicos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas;
http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf

Casar Pérez, María Amparo, “El fetichismo constitucional”, en Revista Nexos, febrero 2013; http://www.nexos.com.mx/?p=15163; consulta: 14 febrero 2015.

Cejudo, Guillermo M. y López Ayllón, Sergio, “Muchas Reformas pocos resultados”, en Revista *Nexos*, diciembre 2104;
http://www.nexos.com.mx/?p=23500; Consulta 13 diciembre de 2014.

Corso Sosa, Edgar, “Ley General de Víctimas, comentario”, www.youtube.com/watch¿v=UNKW9zDQFwm; *IIJUNAM* (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México), publicado el 07/02/2013.

Elías Azar, Edgar, “Jalemos parejo”, en Periódico *El Universal*, opinión, 4 de marzo de 2015. www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/03/75146.php; consulta: 4 de marzo de 2015

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier*, La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1999.

Gutiérrez Parada, Oscar, “Qué es la ‘Política Legislativa’”, ponencia presentada en marzo de 2014, en el *Congreso REDIPAL Virtual VII, enero-agosto 2014, Cámara de Diputados, México.* Este artículo está disponible en el sitio de la Red de Investigadores Parlamentarios (REDIPAL): http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal_cvvi.htm; clave: CRV-VII-34-14; consultable también en el blog de www.asesoriadn.com.mx.

Gutiérrez Parada, Oscar, “Qué caracterizamos bajo la locución ‘leyes generales’: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano”, ponencia presentada en el Congreso REDIPAL Virtual V. Enero-Agosto 2012, México, abril 2012, consultable en internet:
http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf

Gutiérrez Parada, Oscar, “Técnicas legislativas/Técnicas normativas. Hacía una mejor hechura de las leyes: operadores deónticos y alotropía lingüística”. Disponible en el blog de www.asesoriadn.com.mx.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*; 22ª ed.; www.rae.es

Searle, John, “What is an institution?”, en Journal of Institutional Economics (2005), 1: 1, 1–22 Printed in the United Kingdom, The JOIE Foundation 2005 doi: 10.1017/S1744137405000020, consultable en español en UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 66, 2006, págs. 89-120: www. http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-2006-66-0000/pdf; consulta: 4 de abril de 2015

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional 293/2011*, fallada el 3 de septiembre de 2013; engrose consultable en:
http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659

Pacto por México, http://pactopormexico.org/

Salazar Ugarte, “Las demasiadas autonomías”, Revista *Nexos*, febrero 2014; http://www.nexos.com.mx/?p=18380; consulta: 12 de febrero de 2014.

Ugalde, Luis Carlos, “En la marea de la baja calidad del Estado”, Revista *Nexos*, mayo 2014; http://www.nexos.com.mx/?p=20787; consulta: 21 de mayo de 2014.