

El Estado federal y la distribución de competencias legislativas en México¹

The Federal State and the distribution of the legislative jurisdiction in Mexico

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.38.9748>

Resumen

En este artículo se analizan las teorías tradicionales y actuales del federalismo y los diferentes modelos del federalismo moderno. Se realiza una aclaración conceptual sobre los términos federación, Estado federal y federalismo. Adicionalmente, se desarrolla el tema de la distribución de competencias legislativas en el federalismo mexicano, comenzando con las bases constitucionales y jurisprudenciales, para concluir con la evolución del contenido del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta que México integra federalismo dual, flexibilidad para la distribución de competencias legislativas, complejidad por jurisdicción legislativa concurrente, federal y local.

Palabras clave: Estado federal, federalismo, competencias legislativas, México.

Abstract

This article analyzes the traditional and current theories of federalism and the different models of modern federalism. A conceptual clarification is made about the terms federation, federal State and federalism. Additionally, the issue of the distribution of legislative powers in Mexican federalism is developed, beginning with the constitutional and jurisprudential bases, to conclude with the evolution of the content of article 124 of the Political Constitution of the United Mexican States, taking into account that Mexico it integrates dual federalism, flexibility for the distribution of legislative powers, complexity due to concurrent federal and local legislative jurisdiction.

Keywords: Federal State, Federalism, legislative jurisdiction, Mexico.

Luis Xavier Garavito Torres

Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Mexicali, Baja California, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3369-6249>. lgaravito@uabc.edu.mx

Cómo citar:

Garavito, L. X. (2022). El Estado federal y la distribución de competencias legislativas en México. *Advocatus*, 19(38), 87-103. DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.38.9748>



Open Access

Recibido:
29 de octubre de 2021
Aceptado:
26 de mayo de 2022

¹ Artículo se realiza en el marco de la asignatura "Derecho constitucional local" del Programa de Doctorado en ciencias jurídicas de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California. Resultado del Programa de Incentivo a la Investigación para Tesistas Doctorales (Generación 2018-2020). Apartes de esta investigación están incluidos en el capítulo de libro de elaboración propia que se cita: Garavito Torres, Luis Xavier y Luis Enrique Concepción Montiel, "El Estado Federal y sus contrastes" en Bermúdez Vázquez, Manuel (Coord.), *Luces en el camino: filosofía y ciencias sociales en tiempos de desconcierto*, Dykinson, S.L., Madrid, 2021, pp. 1531-1552. ISBN: 978-84-1377-322-3.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se basa en los términos Estado federal, federalismo y federación. La importancia de analizar este sistema de gobierno radica en que actualmente se considera el más utilizado por los Estados (Soto, 2006, p. 44). Este tipo de organización presenta diversas variantes (Soto, 2006, p. 44), según los antecedentes históricos y el surgimiento de cada Estado como federación. Por ejemplo, los casos de Estados Unidos de América, Alemania y Suiza, que se constituyeron como federación por la voluntad de sus Estados miembros, contrario a los Estados federales que se decretan sobre la base de una división nacional anterior, como Bélgica, México y otros países latinoamericanos (Soto, 2006, p. 35). Por esta diversidad (Cabrero, 2007, p. 7) se hace necesario analizar las teorías y modelos del sistema federal para identificar algunas de sus variaciones, establecidas por la doctrina a lo largo del desarrollo del Estado federal. Posteriormente se analiza la distribución de competencias legislativas en México como parte de la división de poderes, mediante una revisión histórica de los textos que anteceden al actual artículo 124 constitucional, incluyendo algunas iniciativas que no fueron integradas.

ESTADO FEDERAL: LAS TEORÍAS SOBRE SU NATURALEZA JURÍDICA

A continuación, se exponen algunas teorías clásicas y actuales que fundamentan o critican el Estado federal.

Teorías tradicionales del federalismo

La teoría de la Cosoberanía la expusieron inicialmente Alexander Hamilton, Santiago Madison y John Jay, y la difundió Alexis de Tocqueville en *La democracia en América* (Marquet, 1975, p. 224).

Esta tesis, expuesta en *El Federalista*, recopiló diversos artículos escritos por Hamilton, Madison y Jay sobre la naturaleza jurídica del Estado federal (Cabrero, 2007, p. 12). La intención era convencer al pueblo de las trece colonias para que ratificaran la Constitución creada en la Convención de Filadelfia, pretendiendo unir a los Estados que surgieron de estas colonias una vez independizadas de Inglaterra, pero manteniendo su autonomía (Marquet, 1975, p. 225).

El Federalista, también llamado *The Federalist Papers* (Los documentos del federalista), fue producto de una compilación de artículos escritos por diversos autores en diversos periódicos del estado de Nueva York entre 1787 y 1788. La obra completa se publicó en 1788, incluyendo 36 escritos, agregando ocho que no habían sido publicados (Elazar, s/f, párrafo 1-3).

Jay pregonaba perpetuar la unión mediante un gobierno federal, buscando el respeto de otras naciones y evitando ser atacados. Por su parte, Hamilton resaltaba el aspecto comercial, destacando el intercambio y la importancia tributaria que esto implicaba. Desmotivó la creación de una confederación, resaltando que los propósitos de la Unión de-

berían ser la defensa común de sus miembros, conservar la paz pública (interna y externa), reglamentar el comercio con otros países, re-dirigir las relaciones políticas y comerciales con el extranjero, la militarización, defendió la cosoberanía, manifestando las únicas causas en que enajenarían la soberanía estatal, y trató sobre la jurisdicción concurrente. Madison, en cambio, se enfocó en las prohibiciones que la Constitución impondría a los estados miembros (Marquet, 1975, pp. 224-227).

En cuanto al senado, en *El Federalista* se expresaba que era característico del Estado federal, ya que era una forma de representación de los Estados miembros (Marquet, 1975, p. 228).

La Constitución de los Estados Unidos fue aprobada en la Convención de Filadelfia, pero sólo entró en vigor dos años después (1789), una vez fue ratificada por los ciudadanos de todos los Estados (Marquet, 1975, p. 228).

La tesis de Alexis de Tocqueville (Maldonado, 1992, p. 818), que el autor desarrolla en su obra *La democracia en América*, se fundamenta en la cosoberanía, esto es, una soberanía compartida por la Unión y por cada Estado miembro, dándose formalmente mediante el senado para los Estados miembros y la soberanía nacional por la Cámara de Representantes (Marquet, 1975, p. 229).

En oposición surgió la tesis de Calhoun y Seidel, para quienes la soberanía es indivisible, no puede pertenecer al mismo tiempo al

Estado federal y a los Estados miembros. Si pertenece a estos últimos, sería una simple confederación sin un nuevo ente jurídico y si se adjudica al Estado federal se trataría de un Estado unitario, perdiendo los Estados miembros su carácter de Estado, por lo que concluyen que el Estado federal no debe ni puede existir (Marquet, 1975, pp. 230-231).

Cabe aclarar que Marquet considera totalmente superadas estas teorías y su referencia es sólo histórica. A continuación se presentan algunas teorías que este mismo autor considera sobrevivientes (Marquet, 1975, p. 224).

Las tesis expuestas por Laband y Jellinek hacen notar que, además del concurso de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal, es necesario que éstas sean Estados (Marquet, 1975, 224).

Existe coincidencia entre Mouskheli, Jellinek y Laband respecto de dos puntos: 1) El Estado federal es el único soberano y, sin embargo, 2) Las colectividades miembros son así mismo Estados y precisamente eso los distingue de todas las colectividades inferiores de derecho público. Para Laband, las confederaciones se regulan por el derecho internacional, mientras los Estados federados lo son de manera constitucional. Laband y Jellinek consideran que la soberanía no es esencial del Estado y, por tal motivo, pueden existir Estados no soberanos que integran un Estado federal, generando así una subordinación, haciendo referencia a que sin ser soberanos los Estados miembros gozan de autonomía (Marquet, 1975, pp. 237-238).

Jellinek, con base en la teoría de la soberanía compartida con Laband, se refiere a los Estados miembros como órganos del Estado federal, no como Estados, con la posibilidad de exteriorizar una voluntad y manteniendo su carácter de Estados para lo que no sea competencia de la federación. Sin embargo, el Estado federal no tiene ningún límite de competencia para con los Estados miembros, pudiendo entonces convertirse en un Estado unitario (Marquet, 1975, pp. 239-240).

Según la tesis de Mouskheli, el Estado federal se presenta como Estado unitario con un gobierno doble, posee una doble cara, ya que en ocasiones actúa como Estado unitario y en otras como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado y que toman parte en la formación de la voluntad del Estado, lo cual es una característica de un Estado unitario porque el Estado federal aparece con jerarquía superior a la de los Estados miembros, que gozan de autonomía constitucional. Otras similitudes que considera esta teoría son la nacionalidad única y el aspecto territorial, aunque el territorio nacional se encuentre dividido en Estados, esto no afecta su unidad, aunado a la posibilidad de la federación para modificar las fronteras internas. Otra similitud es la representación internacional. Los requisitos fundamentales para la existencia de un Estado federal como forma de descentralización son: 1) La autonomía constitucional y 2) La participación de los Estados miembros en la legislación central (Marquet, 1975, pp. 243-244).

Según Marquet (1975, pp. 240-241), Luis Le Fur criticó la teoría de Jellinek, ya que el Estado federal puede surgir de dos formas:

1. Por independencia de todo tratado:
 - a) Cuando el Estado unitario se convierte en federal y provee a sus regiones de autonomía, incluyendo la creación de la voluntad del Estado.
 - b) Como consecuencia de un movimiento nacional sin tener la voluntad de los Estados miembros.
2. Por tratados celebrados entre los Estados particulares, para lo cual establece cuatro etapas:
 - a) La firma de un tratado de unión internacional, obligándose a crear un Estado [federal] del que serán miembros y la preparación de un proyecto de Constitución.
 - b) La aprobación de un proyecto de Constitución.
 - c) El funcionamiento de los órganos federales.
 - d) La promulgación de la Constitución como nuevo Estado federal.

Tanto para Le Fur como para Borel, la soberanía es parte esencial del Estado, que corresponde al Estado federal (Marquet, 1975, p. 241).

Teorías actuales del federalismo

Dentro de estas teorías nos permitimos analizar las teorías de Hans Kelsen, así como de Carl Schmitt.

Para Hans Kelsen (Thienel, 2017), lo único que diferencia al Estado federal del Estado unitario, dividido en provincias autónomas, así como de la confederación, es el grado de descentralización. Kelsen expone que el ordenamiento jurídico de un Estado federal está compuesto por normas federales aplicables al territorio de todos los Estados miembros (a la comunidad jurídica parcial y total), así como de normas locales con jurisdicción en determinados territorios dentro del territorio federal (comunidades jurídicas parciales). Estos ordenamientos los emiten los órganos legislativos según su jurisdicción, federal o local. Cada comunidad descansa en su propia Constitución, Constitución federal y constituciones de los Estados miembros; sin embargo, la Constitución federal es aplicable a todo el territorio federal, manteniendo los Estados miembros cierta autonomía constitucional, en congruencia con los principios fundamentales de la Constitución federal. El Estado federal requiere de una Constitución que esté por encima de la federación y de los Estados miembros, ya que se trata de comunidades jurídicas parciales (Marquet, 1975, pp. 247-249).

En esta teoría se trata la división de poderes y las competencias, federal y estatal, este último limitado a su territorio e individuos que lo componen. En el ámbito judicial establece que las cortes constitucionales se ocupan de resolver asuntos que se susciten entre la federación y los Estados miembros o entre dos de estos últimos, actuando como órgano del Estado federal y no como comunidad parcial,

evitando así conflicto de intereses (Marquet, 1975, p. 249).

Carl Schmitt, en su libro *Teoría de la constitución*, aborda el tema del federalismo, titulándolo “Teoría constitucional de la federación”. Según este autor, la federación genera una nueva situación a cada Estado miembro, su incorporación implica una reforma a su propia Constitución, que aunque no se realice formalmente, de manera expresa, se concreta en sentido positivo, comprendiendo la federación a todo Estado miembro como unidad. Por tanto, lo integra en una asociación política federal, generando una ordenación permanente. El pacto federal es un acuerdo derivado del acto del poder constituyente que se incluye en la Constitución federal como en la de cada Estado miembro. Así mismo, el Estado federal asume como fin mantener la existencia política de todos sus Estados miembros, aunque no sea integrado de manera textual, garantizando a su vez la existencia territorial de cada miembro. En lo referente al exterior, la federación protege a sus miembros de cualquier guerra o ataque, renunciando cada miembro a valerse por sí mismo. Dice Schmitt que para que la federación exista debe tener injerencia en los asuntos de los Estados miembros, con el propósito de mantener, garantizar y dar seguridad dentro del territorio federal, incluyendo, a su vez, el derecho de la federación de hacer la guerra (Marquet, 1975, pp. 250-251). Esta tesis establece ciertas antinomias:

1. La federación debe conservar la independencia de cada Estado miembro, pero ésta

- disminuye al renunciar a su derecho de guerra como medio de conservación.
2. El Estado miembro supone conservar su independencia política y autodeterminación; sin embargo, el pertenecer a una federación implica intervenciones, que las justifica al referir que la injerencia de la federación no es extraña sino interna.
 3. Hay coexistencia del Estado federal y de los Estados miembros, refiriéndose al derecho de retiro de la federación, justificando que dicha exclusión del derecho de secesión es indispensable para la vida de la federación (Marquet, 1975, pp. 251-253).

Modelos federales

En el federalismo moderno existen otros modelos que es importante referenciar, ya que todo sistema federal es distinto (Cárdenas, 2004, p. 481).

1. Federalismo dual (Cabrero, 2006, p. 53). Teniendo como antecedente a los Estados Unidos de América, se basa en los derechos de los Estados y la distribución igualitaria del poder entre el Estado federal y sus miembros. Según John Taylor y Corwin, este tipo de federalismo permite la secesión, también faculta la declaración de nulidad de legislación central por la violación constitucional de competencias; más aún, habla de la interposición en cuanto a las acciones centrales para impedir actos ilegales, así como la oposición a la centralización (Cárdenas, 2004, p. 484).
2. Federalismo Cooperativo (Maíz, 2006, pp. 51-52). Esta modalidad surgió en los años sesenta, en la época de la gran depresión, brindando apoyo a las necesidades sociales en detrimento de los poderes de los Estados miembros. Este modelo es una interpretación diseñada por Morton Grodzins, cuyo principio básico es que el gobierno central, regional y local comparten sus poderes, funciones y responsabilidades, estableciendo una complementación de un solo mecanismo de gobierno. Se critica por el crecimiento del poder central, disminuyendo las competencias de los Estados miembros y localidades (Cárdenas, 2004, pp. 484-485).
3. Modelo Competitivo (Maíz, 2006, p. 47). Se fundamenta en lo económico y no en lo legal. Esta teoría da respuesta a la intención de poner control al ejecutivo, proponiendo la competencia entre los poderes. Incita al gobierno de los Estados miembros a ser más eficientes, mejorar la calidad del servicio y a reducir costos, generando competitividad entre los Estados miembros (Cárdenas, 2004, pp. 486-488).
4. Modelo asimétrico (Maíz, 2006, pp. 67-68). Este modelo se basa en que cada Estado unitario, con base en sus antecedentes, puede tener un tratamiento distinto (Cárdenas, 2004, p. 488).
5. Teoría del federalismo fiscal (Anderson, 2007, pp. 22-24). Wallace E. Oates se basa en factores económicos para analizar el federalismo. Según su teoría, el sector público realiza tres funciones: 1) Asegurar el uso eficiente de recursos, 2) Establecer

una distribución equitativa del ingreso y 3) Mantener economía sana. Las funciones (Cabrerero, 2006, p. 28) de distribución y estabilización las debe ejercer el gobierno federal, quedando como atribución para los Estados miembros la asignación de los recursos (Hernández, 2007, p. 245).

Una vez estudiadas las diversas teorías sobre el Estado Federal, y habiendo adquirido las bases para identificar que es un Estado federal, una federación o el federalismo, pasaremos a la conceptualización de los referidos términos.

FEDERACIÓN, ESTADO FEDERAL Y FEDERALISMO. CONCEPTOS

Una vez sistematizadas las bases y teorías en que se fundamenta el Estado federal, se hace un análisis de su conceptualización general.

Estado federal. Según el Diccionario de la Real Academia Española, es el Estado en el que las distintas competencias constitucionales se distribuyen entre el gobierno central y los Estados particulares que lo conforman (Real, 1). Proviene del latín *foederatio*, que significa “alianza”. Poder central de un Estado federal. Unión estable de Estados en la que la relación entre los miembros se ordena bajo los principios de unidad, autonomía, jerarquía y participación. Estado Federal (Real, 3) y, por último, Federalismo, que proviene de la palabra *foedus*, que significa unión (Maldonado, 1992, p. 811), sistema de federación entre corporaciones o estados (Real, 2).

Federalismo es un sistema de federación de Estados, que pasando a la palabra federación, a parte de la definición proporcionada, establece como sinónimo de Estado federal, por lo que debemos concluir que son términos afines, utilizados para expresiones distintas. Un Estado, en el sentido del derecho internacional, existe únicamente cuando su orden jurídico se subordina al derecho internacional (Thienel, 2017, p. 272).

El federalismo es unión y libertad, una filosofía política de fraternidad que se propone evitar el enfrentamiento entre sentimientos nacionales de distinto signo, la estéril discusión sobre soberanías originarias y una confrontación identitaria excluyente, para poder alcanzar un acuerdo político-institucional que haga posible el respeto y la lealtad recíprocas. El federalismo es una guía de soluciones prácticas a los problemas planteados por estructuras políticas complejas, especialmente las integradas por diversas realidades nacionales y un conjunto de mecanismos para poner en práctica el principio de subsidiariedad (Iceta, 2014, párr. 5).

Con el propósito de integrar un concepto de los términos analizados, se hace referencia a diversas conceptualizaciones proporcionadas por la doctrina.

Kelsen, en su teoría pura del derecho, concibe el Estado federal como una forma específica de la unión de Estados, especialmente como una asociación de varios Estados miembros, en un Estado de Estados (Thienel, 2017, p. 271).

Maldonado Simán (1992, p. 811) define al sistema federal como aquel de organización estatal, en virtud del cual coexisten dos niveles de gobierno y cuyas atribuciones quedan señaladas en la Constitución general.

Thienel (2017, p. 283) define al Estado federal, en el sentido del derecho internacional, como aquel cuya Constitución prevé la división de las funciones estatales entre un Estado superior, que abarca todo el territorio, y varios Estados miembros, que comprenden sólo partes del territorio estatal, en el que los miembros ostentan la facultad para legislar con cierta independencia, así como de una relativa autonomía constitucional. El Estado federal se caracteriza por contar en su seno con tres círculos jurídicos: la Constitución total, que enmarca las competencias entre la confederación y los miembros; el círculo del orden jurídico federal y el círculo jurídico de los órdenes de los Estados miembros.

Gamborino Plata (2015, párr. 3) conceptualiza federalismo como una organización que, si bien tiene un poder central, surge de la unión de otros poderes (entidades) que ceden cierta parte de su soberanía para constituir a la federación misma. Estos continúan siendo soberanos y, por lo tanto, no están enteramente subordinados al poder central.

Watts utiliza los términos de Elazar para proporcionar conceptos como Federación (*federation*): [es una] forma de gobierno compuesta por fuertes entidades constituyentes y un fuerte gobierno general. En ambos casos, poseen poderes delegados por el pueblo

y la facultad de tratar directamente con la ciudadanía en el ejercicio de dichos poderes. Federación (*federacy*): un gobierno más grande y uno más pequeño se relacionan de manera asimétrica en una relación federal, en la que este último goza de una autonomía considerable y, a cambio, desempeña un papel mínimo en el gobierno del más grande. De manera parecida a una federación, la relación entre estos sólo se puede disolver de mutuo acuerdo (Loughlin, 2017, p. 24).

Para Gaudreault-DesBiens (2006, p. 674) federalismo, como concepto institucional, se refiere a la unión duradera entre diversas comunidades políticas constituidas en órdenes legales, con el propósito de formar un orden legal más amplio y distinto, el cual abarca verticalmente por lo menos dos niveles de gobierno con sus respectivos poderes, los cuales se encuentran establecidos constitucionalmente y cuyo ejercicio es susceptible de revisión por un árbitro independiente.

Como se observa, los diversos conceptos revisados tratan de incluir las características del Estado federal, ya que con motivo de la diversidad (Guillen, 2016, pp. 13-14) y particularidad de los distintos sistemas federales, resulta difícil consensar un concepto uniforme de federalismo (Hernández, 2007, pp. 226-227), como establece Maurice Croisat, citado por Soto Reyes Garmendia (2006, pp. 33-34) “no existe una definición universal de federalismo. Igual que para los términos de democracia o de paz, la diversidad de percepciones y de enfoques es la regla”.

De igual forma, según cita Fernández (2003, p. 1), el federalismo se debe contemplar como un proceso dinámico y no como un proyecto estático, cualquier designio o modelo de competencias o jurisdicciones será meramente, según Friedrich, una fase, un ensayo de cierta realidad política en constante evolución.

Se puede hablar de características similares, aunque también existen diferencias que se explican en virtud de las tradiciones, experiencias históricas y ámbitos culturales, más los constantes cambios, dependiendo del tiempo y lugar.

Por estos motivos, se considera útil establecer características o caracteres que permitan identificar un Estado federal o federación.

Algunas características que propone José Guadalupe de la O (2016, p. 62) o elementos comunes referidos por Enrique Cabrero (2007, pp. 21-22 y Maldonado (1992, pp. 820-824) son:

1. Territorio como unidad, por la integración de los territorios de las entidades que lo conforman.
2. Población con los mismos derechos y obligaciones en todas las entidades integrantes.
3. El poder supremo es el Estado federal, con la participación reservada a los poderes locales en su jurisdicción y materias señaladas por la Constitución.
4. La unidad del Estado federal en lo internacional.
5. Poder Legislativo federal con dos cámaras, una de ellas para la representación de las entidades y competencia de asuntos federales.
6. El reparto proporcional de las rentas públicas

conforme a las competencias de cada orden de gobierno (Sánchez, 2016, pp. 216-219).

Miguel Ángel Asensio establece la importancia de conciliar tanto la unidad como la diversidad del federalismo, proporcionando varios caracteres: 1) dos órdenes de gobierno actuando directamente sobre sus ciudadanos; 2) distribución constitucional formal de competencias y asignación de ingresos, asegurando áreas de genuina autonomía para cada uno; 3) representación de intereses regionales específicos, usualmente a través de una segunda cámara; 4) una constitución escrita, no enmendable unilateralmente; 5) un mecanismo de arbitraje, mediante una corte u otros mecanismos para regular disputas entre gobiernos y 6) procesos e instituciones de colaboración intergubernamental en áreas de responsabilidad compartida o yuxtapuesta (Asensio, 2007, p. 49).

Ahora bien, como lo exponen Carbonell (2010, párr. 5) y Guillen (2016, pp. 31-32), el federalismo responde, entre otras, a las siguientes necesidades:

- a) La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.
- b) Integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.

c) Dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competitiva que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.

Watts, citado por Loughlin (2017, pp. 23-24), establece diez puntos de vista para distinguir los tipos de federalismo: i) la madurez de la federación, ii) las bases de su diversidad interna, iii) si ha sido creada por agregación o por traspaso de competencias, iv) su tamaño y el tamaño relativo de sus unidades constituyentes, v) si es simétrica o asimétrica, vi) cómo se reparte el poder legislativo y el ejecutivo, vii) cómo se recaudan y se distribuyen los ingresos regionales, viii) si está basada en la separación de poderes o en los principios parlamentarios, ix) si se ajusta al derecho consuetudinario o al civil y x) grado de descentralización y no centralización. De este modo, se puede crear una tipología de acuerdo con cada uno de estos principios [dice Watts].

Con base en las distinciones de Watts, se presenta el ejemplo que este autor otorga respecto al punto de diferencia número tres (iii), relativo a la agregación o al traspaso de competencias. Según él, puede haber: a) agregación de Estados separados, anteriormente independientes; b) traspaso de competencias desde un régimen previo unitario; c) una combinación de los dos procesos. Y así, su-

cesivamente. A pesar de esta complejidad, Watts identifica un número de características estructurales y de procesos políticos comunes en las diferentes formas de federalismo: en primer término, la existencia de, cuando menos, dos órdenes de gobierno; posteriormente, la distribución constitucional formal del poder legislativo y del ejecutivo, y la distribución de los recursos; en tercer lugar, la representación designada de los puntos de vista regionales; como cuarto punto, la existencia de una Constitución suprema escrita; en quinto lugar, un árbitro (en forma de tribunales, condiciones para referéndums o una cámara alta con poderes especiales para resolver conflictos); y, por último, establecer procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental (Loughlin, 2017, p. 24).

Al tener claro lo que es el federalismo o Estado federal se puede tener un concepto real y actualizado respecto del sistema que se desarrolla en cada Estado federal en particular, aplicando las características y las diferencias de clasificación estudiadas.

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN EL FEDERALISMO MEXICANO

Como se vio, una de las funciones del Estado federal es la separación de poderes, que según se consagra en el artículo 49 de la Carta Magna, el Estado Federal Mexicano distribuye sus atribuciones en tres poderes (SCJN, s/f, p. 470). Este trabajo se centra en el Poder

Legislativo² y la distribución de competencias con los Estados miembros de la Federación Mexicana (Serna, 2016, p. 311), haciendo una revisión evolutiva del actual texto del artículo 124 constitucional.

Bases constitucionales

En primer término, el “poder legislativo ... se refiere a la entidad formal y abstracta con la que se denomina a un poder del Estado en la norma constitucional, que se expresa de manera orgánica por medio de los actos y decisiones que toman los órganos que integran y ejercen las funciones que corresponden a tal poder. El poder legislativo es una institución intemporal, que alberga periódicamente la representación política que se legitima en las elecciones legislativas correspondientes, pero que trasciende a las legislaturas e incluso a las acciones y decisiones que toman los órganos legislativos y técnicos que lo integran en cada legislatura (SCJN, s/f, pp. 469-470).”

Según el artículo 124 constitucional, “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias (Serna, 2011, p. 313).”

Para esto es necesario establecer las atribuciones que la Constitución otorga al legislativo federal, como lo hace el artículo 73 constitucional, quedando entonces, de manera residual, las competencias no atribuidas al legislativo federal en competencia local. Sin embargo, la complejidad de la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, en materia legislativa, es más compleja, ya que la Constitución mexicana establece atribuciones al legislativo federal, así como restricciones. En cuanto a las entidades legislativas, también menciona atribuciones expresas y tácitas, prohibiciones y aún más, se permite “la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia” (Serna, 2011, pp. 314-315).

De lo anterior se generan tres consecuencias:

1. Constituciones rígidas: la modificación de la distribución de competencias requiere un procedimiento especial, esto es, no ordinario.
2. Controversia constitucional: cualquier conflicto derivado de la distribución de competencias requerirá de su resolución mediante la aplicación de justicia constitucional (aclarando que ésta será de competencia federal, por lo que no será resuelto por medios de control constitucional locales).
3. Interpretación variable: en virtud del sometimiento de conflictos de distribución de competencias ante órganos de control constitucional, éstos se podrán ver alterados con base en las diversas inter-

2 Según el artículo 50 constitucional, “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

pretaciones que se le pudieren atribuir a los textos correspondientes (Serna, 2011, p. 312).

Contenido del actual artículo 124: su evolución

Es importante hacer referencia a la evolución del contenido del artículo 124 constitucional, siendo éste la base de la distribución de competencias legislativas en el Estado mexicano, así como algunas iniciativas de reforma al mismo artículo.

Como se puede observar en la evolución de textos, incluyendo propuestas mediante iniciativas, esta Constitución establece un sistema rígido de distribución de competencias, derivado de un federalismo dual, esto es, que la competencia legislativa corresponde a la federación o a los Estados miembros. A pesar de esa complejidad, la base de la distribución de competencias legislativas en México es el artículo 124 constitucional (Serna, 2011, pp. 313-315).

Las últimas iniciativas de reforma van encaminadas a una flexibilidad en las fórmulas de la distribución de competencias, ya que éstas aumentan la eficiencia del Estado federal (Serna, 2011, p. 323), pues “una excesiva rigidez acabaría por obstaculizar la capacidad de desenvolvimiento y acomodación del sistema federal... [y como en México] la flexibilidad implica un sistema complejo ... supone la existencia de un sistema de justicia constitucional y operante (Serna, 2011, p. 325)”.

CONCLUSIONES

Una vez analizados el federalismo y la consecuente distribución de competencias legislativas, pasamos a proporcionar nuestras conclusiones sin pretender generar un concepto de federalismo, ya que como quedo establecido dentro del texto de este trabajo, tendríamos que enfocarnos y dedicarnos a cada país en lo particular (Cárdenas, 2006, pp. 17-18). Consideramos que los elementos proporcionados son de total ayuda para identificar el carácter de un Estado federal.

En cuanto a la distribución de competencias legislativas que se derivan de la existencia de una federación, si bien el artículo 124 constitucional no ha tenido reformas de fondo y de él se desprende un federalismo dual (Cárdenas, 2006, pp. 19-20), como se ha analizado, otras disposiciones constitucionales (González, 2011, p. 48) se han encargado de otorgar la flexibilidad (Serna, 2016, p. 70) requerida a la distribución de competencias legislativas que le dan complejidad³ al permitir la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia en la jurisdicción federal y local (Serna, 2016, p. 315).

3 “... la distribución de facultades entre dos órganos de gobierno es compleja, no es sencilla, no basta lo que dice el artículo 124 constitucional.” (Matute González, Carlos F., Memoria del Seminario: Actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: federación, estados y municipios, México. Cámara de diputados, LXI Legislatura, 2011, p. 32)..

Tabla 1.

Cronograma del texto del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CRONOGRAMA DEL TEXTO DEL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
DOCUMENTO	FECHA	ARTÍCULO(S) EQUIVALENTE(S)	TEXTO	COMENTARIO(S)	
Constitución de 1824	4-10-1824	NO	NO	Sin equivalente	
Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	25-8-1842	80	Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos.	Primer antecedente del artículo 124	
Voto particular de la Comisión Constituyente de 1842	26-8-1842	24	La administración interior de los Estados será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal.	Más que fórmula para resolver distribución de competencias entre federación y Estados, delimita la autonomía de los Estados, dándoles libertad e independencia de la federación.	
Segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	2-11-1842	71	Sin cambios	Permanece el texto idéntico al anterior	
Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de reformas de 1847	5-4-1847	14 15	14.- Los Poderes de la unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción. 15.- Sobre los objetos sometidos al poder de la unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los poderes generales que la misma establece. La Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre algunos Estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su Federación.	1.- Establece un sistema "rígido" de distribución de competencias, Federación-Estado. 2.- Prevalció en nuestro constitucionalismo.	
Acta Constitutiva y de reformas de 1847	18-5-1847	20 21	20.- Sobre los objetos sometidos al poder de la unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que	1.- Casi los mismos términos del voto particular de Otero.	

				el de los poderes generales que la misma establece. 21.- Los poderes de la unión derivan de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.	2.- No contemplaba la reserva a favor de las entidades
Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana	15-5-1856	81	Todas las facultades que por este estatuto no se señalen expresamente a los gobiernos de los Estados y territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3º del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.		
Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	16-6-1856	48	Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados o al pueblo, respectivamente.	1.- Similar más no igual a la X enmienda de la Constitución de los EUA. 2.- Fajardo:	
Constitución de 1857	5-2-1857	117	Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.		
Constitución de 1917	5-2-1917	124	Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.		
Iniciativa de Reforma 2004	20-4-2004	124	Con excepción de las facultades en materia de seguridad nacional, defensa, política exterior, hidrocarburos, las demás que expresamente se señalan en esta Constitución, las que competen al Constituyente Permanente así como las relacionadas con la organización y funcionamiento de los poderes de la unión y sus entidades paraestatales y organismos autónomos, las entidades federativas podrán legislar y administrar las que sean necesarias para su desarrollo económico, político y social, circunscribiéndose a su respectiva jurisdicción territorial y poblacional. En aquellas materias que por su naturaleza precisen de la colaboración entre la federación y una entidad, entre la federación y dos o más entidades, así como entre dos o más de estas mismas, las propias leyes preverán la celebración de convenios de coordinación para el diseño y operación de las políticas y programas correspondientes.		
Iniciativa de reforma 2012	5-6-2012	124	...	En las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes	

				se observarán los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los tres niveles de gobierno. Las leyes generales se aprobarán por la mayoría de los presentes en ambas cámaras y por la mayoría de las legislaturas locales.	
Iniciativa de reforma 2014	13-6-2014	124	124	... Las leyes generales que expida el Congreso de la unión podrán establecer convenios de coordinación o traslado de atribuciones a los poderes locales. Dichos convenios deberán ser aprobados por la legislatura local.	
Reforma 2016	29-1-2016	124	124	Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.	Se adecúa para incluir a la CDMX.

Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, G. (2007). Federalismo en el siglo XXI: tendencias y prospectivas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 7 (9), 15-25, 2007. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530214002>.
- Asensio, M. (2007). Algunas notas sobre federalismo comparado, institucional y económico. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 7 (9), 47-53. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530214005>.
- Cabrero Mendoza, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F.: Nostra Ediciones. En <https://app.vlex.com/#WW/sources/12843>.
- Carbonell, M., (2010). El Estado mexicano y su ordenación territorial. En http://www.miguelcarbonell.com/escritos_divulgacion/federal_printer.shtml.
- Cárdenas Gracia, J. (2004). México a la luz de los modelos federales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(110), doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2004.110.3793>.
- Cárdenas García, J.F. (2006). Modelos federales en Memoria del Seminario: Actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: federación, estados y municipios, México, Cámara de diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *Referencias Académicas*. En Federalismo [actualización: 22 de mayo de 2006], 2011. En http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_federalismo.htm.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). *Diario Oficial de la Federación*.
- De la O Soto, J. (2016). Hacia un nuevo federalismo en México: lo cooperativo no es algo central. Tlatemoani, *Revista Académica de Investigación*, 1(23), Eumed.net. En <http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/23/federalismo.pdf>.
- Elazar, D.J. (s/f). *The Federalist*. En <http://www.jcpa.org/dje/articles/federalist.htm>.
- Fernández Segado, F. (2003). *El federalismo en América Latina*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica (41), México: UNAM.
- Gamborino Plata, M. (2015). Federalismo y centralismo, ¿una verdadera dicotomía? *Hechos y Derechos*, 1(27). En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7234/9170>.
- Gaudreault-DesBiens, J. (2006). Federalismo y democracia. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(117). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2006.117.3893>.
- González Valderrama, R. (2001). Memoria del Seminario: actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: federación, estados y municipios, México, Cámara de diputados, LXI Legislatura.
- Guillén López, G. (2016). Federalismo, gobiernos locales y democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*,

- México, Instituto Nacional Electoral.
- Hernández Valdez, A. (2007). Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura. *Política y gobierno*, 5(1), 225-259. En <http://www.politicay-gobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1072/904>.
- Iceta Llorens, M. (2014). Federalismo necesario. En *El País*. Opinión. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2014/07/31/opinion/1406809738_000522.html.
- Loughlin, J. (2017). Federalismo, federaciones y confederaciones: hacia la hibridación. *Debates. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 19-30.
- Máiz, R. (2006). Federalismo plurinacional: una teoría política normativa. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 1(3), 43-86. En <https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/10/maiz.pdf>.
- Maldonado Simán, B. (1992). Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(75), 1992. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1992.75.2995>.
- Marquet Guerrero, P. (1975). *La estructura constitucional del Estado mexicano*. México, D.F.: UNAM.
- Matute González, C.F. (2011). Memoria del Seminario Actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: federación, estados y municipios. México. Cámara de diputados, LXI Legislatura.
- Real Academia Española (1). *Estado federal*. En <http://dle.rae.es/?id=GjqhajH>.
- Real Academia Española (2). Federalismo. En <http://dle.rae.es/?id=HikJ0nF>.
- Real Academia Española (3). Federación. En <http://dle.rae.es/?id=Hih2PAo>.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (2016). *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. México, UNAM.
- Serna de la Garza, J.M. (2011). Memoria del Seminario Actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: federación, estados y municipios, México, Cámara de diputados, LXI Legislatura.
- Serna de la Garza, J.M. (2016). Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas. En Valadés, Diego y Hernández, Antonio María (Coords.) *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. México, UNAM-IIIJ.
- SCJN (s/f). Tesoro jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la nación. Vocabulario controlado y estructurado. En https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/03.%20TJSC-JN%20-%20DerConst.pdf.
- Soto Reyes Garmendia, E. (2006). Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. *Política y cultura*, (25), 27-45. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000100003&lng=es&tlng=es.
- Thienel, R. (2017). El concepto de estado federal en la teoría pura del derecho. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 55(244), 271-283. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2005.244.61579>.