

Artículo 124

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Es en el Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 donde se consideró que era indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importen una violación del Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales:

Porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y *el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones*. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.

Los artículos 20 y 21 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 establecen que 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. 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.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856 se estableció que todas las facultades que por el Estatuto no se señalaran expresamente a los gobiernos de los estados y territorios, serían ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3º del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco. Dicho artículo 3º establecía:

124

Sumario

Artículo 124

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	389
Texto constitucional vigente.	391
Comentario	
José Ma. Serna de la Garza	
Marco teórico conceptual.	392
Reconstrucción histórica.	393
Análisis exegético.	402
Derecho comparado	406
La fórmula de distribución de competencias en el federalismo alemán. Breve reseña histórica y peculiaridades del sistema federal alemán	414
Fórmula de distribución de competencias y dimensión internacional del sistema federal mexicano	421
Bibliografía	427
Trayectoria constitucional	430

El presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender á la seguridad é independencia de la Nación, y para promover cuanto conduzca á su prosperidad, engrandecimiento y progreso.

En la Constitución Federal de 1857 se dispuso que las facultades que no estuvieren expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados.

El texto original del artículo 124 en la Constitución de 1917 establecía:

Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Artículo 124

Texto constitucional vigente

TÍTULO SÉPTIMO

124

Previsiones Generales

Artículo 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.¹

¹Artículo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

Artículo 124

Comentario por **José Ma. Serna de la Garza**

124

Marco teórico conceptual

Es bien sabido que una de las características esenciales de la forma federal de Estado consiste en la división constitucional de competencias entre dos niveles de gobierno, es decir, entre los órganos de poder federales y los órganos de poder locales. De hecho, es bastante común encontrar en la literatura jurídica sobre el federalismo referencias a los distintos métodos utilizados por los textos constitucionales para distribuir las competencias entre los distintos niveles gubernamentales.²

No es la intención del presente comentario emprender el estudio y análisis de las fórmulas de distribución de competencias existentes, ni deseamos entrar en el debate acerca de cuál de ellas es “la mejor”. En cambio, lo que sí nos interesa es subrayar el rango constitucional de la norma que establece la fórmula de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, ya que a partir de dicho rango se derivan tres consecuencias, típicas en los estados federales. En primer lugar, este rango significa que, en el caso de que estemos hablando de constituciones formalmente “rígidas” como la de México o la de los Estados Unidos de América, la fórmula distribuidora de competencias no puede ser modificada por una decisión del legislador ordinario (federal ni local).

En segundo lugar, el rango constitucional implica que toda transgresión al esquema de distribución de competencias es por definición un problema o conflicto constitucional, que consecuentemente habrá de ser resuelto a través del sistema de justicia constitucional propio de cada Estado que, como sabemos, puede adoptar formas muy variadas.

En tercer lugar, al ser remitidos los conflictos mencionados al sistema de justicia constitucional, la fórmula de distribución de competencias puede adoptar perfiles cambiantes, al tenor de la interpretación constitucional. Esto deriva de la textura de por sí genérica y abierta de los conceptos utilizados por los textos constitucionales,³ de los márgenes a veces más amplios o más estrechos que los tribunales constitucionales o

²Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, pp. 234-236; Jacinto Faya Viesca, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, pp. 71-72; M. Mouskheli, *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981, pp. 330-353. Por lo general, se señalan los siguientes métodos: A. Establecimiento de dos listas, en una de las cuales se indican las facultades exclusivas de la Federación, mientras que en la otra se señalan las competencias exclusivas de los Estados miembro (fórmula al menos teórica). B. Determinación de facultades exclusivas de las entidades, reservando las no mencionadas en manos de la Federación (vigente en Canadá). C. Determinación de las facultades exclusivas de la Federación, reservando las no mencionadas en manos de los estados (prevista en las constituciones de México y EUA).

³Si bien el Constituyente o el poder revisor de la Constitución puede reducir dicha “textura” abierta mediante el empleo del lenguaje dirigido a tal fin.

cortes supremas tienen para realizar la interpretación,⁴ pero también del hecho de que el sistema de distribución de competencias suele ser en realidad más complicado de lo que las fórmulas arriba mencionadas parecen indicar; lo cual, como veremos, es evidente en el caso mexicano.

En este contexto, en el presente comentario nos hemos propuesto hacer una evaluación crítica de la fórmula de distribución de competencias legislativas inscrita en la Constitución mexicana de 1917. Para ello, hemos recurrido al análisis doctrinal nacional, a la referencia histórica y al derecho comparado.

En primer lugar, hacemos una breve referencia al debate doctrinal relativo al sistema de distribución de competencias legislativas previsto por la Constitución mexicana de 1917. Autores como Jorge Carpizo y Elisur Arteaga han realizado estudios bastante profundos y acabados sobre el mencionado sistema, cuya matriz se encuentra en el artículo 124 constitucional, y que se desarrolla de una manera más compleja a partir de diversas disposiciones de nuestra Carta Fundamental. Es preciso aclarar que en este comentario nos hemos concentrado en la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, dejando por el momento de lado la discusión relativa a las competencias que constitucionalmente corresponden a los municipios, en virtud de lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

En segundo lugar, el lector encontrará en estas páginas un estudio histórico sobre la fórmula de distribución de competencias entre Federación y estados en el constitucionalismo mexicano. Es posible trazar la historia de esta fórmula desde el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842, y observar cómo va adoptando diversas formas, hasta llegar a la fórmula consagrada por la Constitución de 1857, misma que se repite en la de 1917. En nuestra revisión histórica hemos tratado de aproximarnos al debate constitucional correspondiente, con el objeto de encontrar las razones que llevaron a consagrar la fórmula tal y como quedó finalmente en la Constitución de 1857 y en la de 1917.

En tercer lugar, hemos hecho un estudio de las fórmulas de distribución de competencias legislativas de dos Estados federales: Estados Unidos de América y la República Federal Alemana. Con base en su análisis, hemos pretendido tener un punto de referencia *externo* que nos dé elementos para evaluar nuestro propio sistema.

Finalmente, en la última parte hemos desarrollado una serie de reflexiones que permiten evaluar nuestro esquema actual de distribución de competencias legislativas, así como vincular el debate sobre el federalismo mexicano con el diseño institucional y el cambio jurídico propio del Estado de derecho en el México actual.

Reconstrucción histórica

La Constitución de 1824 no contempló un artículo equivalente al actual 124 constitucional. El primer antecedente del artículo 124 de la Constitución de 1917, se encuentra

⁴Esto dependerá del contexto político y de la cultura jurídica de cada país, en virtud de los cuales los tribunales en general pueden tener mayor o menor legitimidad para interpretar creativamente el texto constitucional y las leyes en general.

en el artículo 80 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842, que a la letra disponía: “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.”

Esta fórmula se repite, por cierto, en el artículo 71 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 2 de noviembre de 1842. Como se puede observar, el principio rector consagrado décadas después por las Constituciones de 1857 y de 1917 ya se establecía en los mencionados documentos de 1842: si una facultad no está *específicamente* (expresamente) atribuida a la Federación, se entiende reservada a los departamentos (estados).

Por su parte, el artículo 24 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, del 26 de agosto de ese mismo año, propuso una fórmula distinta, según la cual: “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.”

Esta fórmula, más que resolver el problema de la distribución de competencias entre Federación y estados, establecía una fórmula para la delimitación de los contornos de la autonomía de los estados, mismos que serían *libres e independientes* de la Federación, mientras la Constitución no les obligase a actuar de determinada manera en aras de la conservación de la unión.⁵

Años después, el Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, del 5 de abril de dicho año, contempló la fórmula de distribución de competencias en dos artículos:

Artículo 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.

Artículo 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 de los estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su Federación.

Resulta de suma importancia aproximarse a los razonamientos dados por Otero al justificar la redacción anterior, para comprender la preferencia por establecer un sistema “rígido” de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, que fue el que finalmente prevaleció en nuestro constitucionalismo. Según Otero:

En un tiempo vimos al Congreso General convertido en árbitro de los partidos de los estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior; y ahora apenas

⁵Para apreciar la diferencia en relación con la fórmula del artículo 124 actual, podríamos resumir la fórmula del voto particular mencionado de la siguiente manera: en todo lo que los estados no estén obligados por la Constitución, serán enteramente libres.

restablecida la Federación, vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes; un estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido; con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un estado durante ciertas circunstancias confería el Poder de toda la Unión a los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que le hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país, levantamos la voz para advertir el peligro.

El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Mas por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al Poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce.⁶

Eventualmente, el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847, consagró en sus artículos 20 y 21 casi los mismos términos de los arriba citados artículos 14 y 15 del Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847:

Artículo 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 el de los poderes generales que la misma establece.

Artículo 21. 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.

Nótese, sin embargo, que si bien estos artículos indicaban que tanto estados como Federación solamente tendrían los derechos y facultades expresamente fijados por la Constitución, no se contemplaba todavía la fórmula de reserva a favor de las entidades, como la que prevalecería después en el sistema federal mexicano.

Por otro lado, cabe mencionar, como otro antecedente histórico, la peculiar fórmula del artículo 81 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856, que, en la situación de emergencia vivida por el país, expresó lo siguiente: “Todas las facultades que por este estatuto no se señalen expresamente a los

⁶*Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura/ Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 960-961.

gobiernos de los estados y territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3° del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.”

Poco tiempo después, el artículo 48 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 16 de junio de 1856, siguiendo muy de cerca, sin ser igual, a la X Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, estableció la siguiente fórmula: “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.”

El texto de esta fórmula fue debatido en la sesión del 10 de septiembre de 1856. En el debate surgieron algunas ideas e inquietudes que vale la pena reseñar. En primer lugar, el diputado Ruiz sugirió que la palabra “poderes” podía suprimirse, puesto que era redundante. En segundo lugar, el mismo diputado sugirió que se suprimiese la palabra “pueblo”, debido a que de acuerdo con otros artículos de la Constitución, se había ya decidido que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los Poderes de la Unión o de los estados.

Las propuestas del diputado Ruiz fueron aceptadas por el Congreso Constituyente ya que, eventualmente, la fórmula aprobada y consagrada en el artículo 117 de la Constitución de 1857 fue la siguiente: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”

Como puede apreciarse, ésta es exactamente la misma fórmula del artículo 124 de la Constitución de 1917, el cual ha permanecido sin reforma hasta la fecha. Cabe aclarar, sin embargo, que en el Congreso Constituyente de 1916-1917 la fórmula no dejó de ser discutida y criticada.

En efecto, en la 62ª sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro, celebrada el 25 de enero de 1917, el diputado Fajardo trajo a colación la fórmula que había sido propuesta por la Comisión de Constitución en 1856 y recordó las razones por las cuales se había suprimido la referencia al “pueblo” (el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes federales y de los estados). Después de este recordatorio, Fajardo pidió que se adicionara el artículo con el término de “pueblo”. Su razonamiento fue el siguiente: al crear el Estado federal, el pueblo mexicano no abdicó totalmente su soberanía en los poderes federales o en los de los estados, sino que se reservaba ciertos derechos, a los cuales nunca había renunciado ni podría renunciar jamás. Se trataba —en su argumento— de derechos que quedaban en el pueblo, respecto de los cuales no podía entenderse que los había entregado a los poderes federales o estatales.⁷

Asimismo, como Constitución escrita que era —dijo Fajardo— nuestra Norma Fundamental era de poderes “expresados” (*sic*); “así que los poderes que no estén expresados, es decir que no estén escritos, en esta Constitución a favor de los poderes de la Unión o de los estados, se entiende que es el pueblo quien los reúne”.⁸

⁷*Ibidem*, tomo XII, pp. 963-964.

⁸*Idem*.

Para ilustrar sus ideas, el diputado Fajardo citó dos ejemplos. El primero se refería al “préstamo” de la Bahía de Magdalena que el gobierno mexicano hizo en 1907 a los Estados Unidos de América. El segundo, a la venta que Santa Anna hiciera de parte del territorio nacional a los Estados Unidos de América. En esencia, Fajardo argumentó que ni los poderes federales ni los estatales tenían derecho de enajenar partes del territorio nacional a potencias extranjeras. Sólo al pueblo podía corresponder tal derecho, mediante un plebiscito, por ejemplo, y aquellos poderes no podían entender que el pueblo les había delegado ese derecho.

Por su parte, Machorro Narváez se pronunció en contra de las razones de Fajardo, argumentando que su labor como constituyentes era crear órganos constitucionales, y que el “pueblo” no era un órgano de tal naturaleza. Asimismo, indicó que si no había facultades expresas, para enajenar, por ejemplo, parte del territorio nacional, el gobierno no lo podía hacer, implicando que hacerlo sería inconstitucional.

El diputado Medina terció y señaló al diputado Fajardo que había cosas que ni el mismo pueblo podía hacer, por ejemplo, enajenar su independencia o su territorio a través de un plebiscito.

Finalmente, el artículo 123 del proyecto de Constitución, eventualmente aprobado bajo el numeral 124, fue aceptado por el Constituyente en sus términos, es decir, sin las adiciones propuestas por Fajardo.

El debate entre los diputados constituyentes deja al descubierto un problema de la teoría del Estado federal, que puede llegar a tener consecuencias prácticas relevantes. La fórmula del 124 constitucional asigna expresamente facultades limitadas a la Federación. Esas facultades quedan acotadas, sujetas a la expresión que de las mismas haga la Constitución. Pero, ¿cómo se define el ámbito de la reserva hecha en favor de las entidades federativas? ¿Hasta dónde llega el campo de *todas* las facultades que la Constitución no asignó expresamente a la Federación?

Porque está claro que la Federación no puede hacer más que lo que expresa o implícitamente le permite la Constitución (siendo las facultades implícitas un medio para poder ejercer una facultad explícita).⁹ Pero, ¿significa esto que las entidades federativas pueden hacer “todo lo demás”? ¿Qué es “todo lo demás”? En nuestra opinión, este ámbito de reserva de las entidades federativas no puede entenderse como si tuviese un alcance absoluto o ilimitado. En un Estado constitucional, todas las autoridades tienen facultades limitadas. Si asumimos que el Estado mexicano es un Estado constitucional, ¿cuáles son entonces los límites de las entidades federativas? ¿Lo son únicamente las prohibiciones que en el caso mexicano encontramos en los artículos 117 y 118 de la Constitución? Sobre este debate regresaremos más adelante, cuando analicemos la X Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América.

Lo que más nos interesa en este breve análisis histórico es tratar de identificar las razones que llevaron a adoptar la fórmula “rígida” del 124 (cuyo elemento central está conformado por la utilización del adverbio “expresamente”), con sus antecedentes directos en el artículo 117 de la Constitución de 1857; los artículos 20 y 21 del Acta

⁹Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 123-124.

de Reformas de 1847; y, más atrás, el artículo 80 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842. En nuestra opinión, para entender la utilización del adverbio “expresamente” dentro de la multicitada fórmula, la clave se encuentra en el texto de Otero antes citado.

En efecto, como señala el mencionado autor en la cita arriba apuntada, la génesis de la República estuvo caracterizada por la intromisión de los poderes federales en los asuntos internos de las entidades federativas, pero también por la injerencia de algunas entidades federativas en ámbitos de competencia de la Federación. En una situación así, introducir una fórmula de distribución de competencias que permitiera el empalme, la coexistencia, la coincidencia y aun la concurrencia de facultades hubiese tenido un efecto desorganizador y desintegrador, puesto que habría estimulado la invasión de competencias entre los elementos del sistema federal. Sin un Estado nacional consolidado, sin normalidad constitucional, sin mecanismos de defensa de la Constitución operantes, sin una sumisión incondicional de las partes al orden constitucional, sin un sistema de justicia constitucional eficaz para resolver los conflictos de competencia de un sistema federal más complejo, no era práctico (y hubiese sido políticamente imprudente) introducir una fórmula de distribución de competencias más compleja de la que finalmente se adoptó.

En otras palabras, el diseño institucional y la operación de un Estado federal basado en fórmulas complejas que den flexibilidad al sistema supone la existencia de un Estado nacional fuerte y consolidado. Si se acepta esta hipótesis, se puede entender entonces que, en un inicio, el Estado federal mexicano difícilmente podría haberse basado en una fórmula de distribución de competencias legislativas que no fuese rígida y simple. En el texto original de la Constitución de 1857, la única materia en la que se permitió una cierta coexistencia, en cuanto a la facultad de legislar sobre ella, fue la de vías generales de comunicación.¹⁰ Todas las demás fórmulas de cooperación y “concurrency” vinieron después, ya que el Estado nacional mexicano se había consolidado. Y al introducirse dichas fórmulas en los textos constitucionales, flexibilizaron el sistema rígido de los artículos 117 (Constitución de 1857) y 124 (Constitución de 1917).

Con el Estado nacional consolidado, bajo la égida de la dictadura de Porfirio Díaz primero, y del “nuevo autoritarismo” surgido de la Revolución mexicana después, es cuando empiezan a multiplicarse las fórmulas tendientes a flexibilizar el sistema de federalismo “dual” en nuestro constitucionalismo. De esta manera, la facultad de expedir leyes en materia de salubridad general de la República se introdujo con la reforma del 12 de noviembre de 1908 a la Constitución de 1857.¹¹ Por su parte, la posibilidad de que tanto la Federación como los estados legislen en materia educativa data del texto original de la Constitución de 1917;¹² en tanto que la facultad del Congreso de la Unión de “dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la

¹⁰ Artículo 72, fracción XXII.

¹¹ Artículo 72, fracción XXI.

¹² Decía el artículo 73 original en su fracción XXVII que el Congreso estaba facultado “para establecer escuelas profesionales [...] y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República [...] sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación.” Véase Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 422.

Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa... buscando unificar y coordinar la educación en toda la República” procede de la reforma constitucional a los artículos 3º y 73, publicada el 13 de diciembre de 1934. Por su parte, la facultad que tanto la Federación como los gobiernos de los estados tienen para establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores se introdujo con la reforma del 23 de febrero de 1965.

Por otra parte, la “conurrencia” en materia de asentamientos humanos se estableció a través de la reforma publicada el 6 de febrero de 1976, que introdujo la fracción XXIX-C en el artículo 73 constitucional. Mientras que la “conurrencia” en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente se estableció a través de la reforma que introdujo la fracción XXIX-G en el artículo 73 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987. Y por último, la “conurrencia” en materia de deporte fue introducida por la reforma que creó la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional, publicada el 28 de junio de 1999.

En todos estos casos, la posibilidad de conflicto se veía atenuada por la naturaleza del sistema político. A diferencia de la situación vivida por Otero, el control político y el ejercicio autoritario del poder por parte del general Díaz, así como por los presidentes posrevolucionarios, fue la garantía de que el régimen de empalme y “conurrencia” no derivaría en conflictos mayores que pudieran incluso disolver al Estado nacional.

Hemos de concluir este breve repaso histórico con una referencia a la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, que modificó el estatuto constitucional de lo que antes llamábamos Distrito Federal, y que a partir de la señalada reforma debemos llamar Ciudad de México. La referencia es importante porque, como se verá, afectó por primera vez en casi cien años de vigencia, el texto original del artículo 124 constitucional.

En efecto, el 29 de enero de 2016 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que reforma de manera importante la estructura y las facultades de los órganos de gobierno de lo que antes denomináramos “Distrito Federal”. Muchos fueron los argumentos desarrollados en los debates sobre la llamada reforma política de la Ciudad de México. No haremos aquí una reseña de todos ellos. Nos limitaremos a señalar algunos de los más importantes. Por ejemplo, se argumentó que a pesar de ser una entidad federativa, el Distrito Federal no compartía la misma naturaleza que las demás, pues existían marcadas diferencias entre un estado de la República y el Distrito Federal, tales como las siguientes: 1. El Distrito Federal no era autónomo en lo concerniente a su régimen interior (pues no contaba con Constitución propia). 2. A diferencia de los estados, el Distrito Federal no contaba con gobernador, sino con jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni tenía ayuntamientos, sino “delegaciones”. 3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenía en el procedimiento de reformas a la Constitución General (pues no era un Congreso Local). 4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenía en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes. 5. El artículo 124 constitucional señalaba que las facultades que no estuvieran expresamente conferidas a la Federación se entenderían reservadas a los estados, mientras el artículo 122 señalaba que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación.

Por estos y otros argumentos, se sostuvo que la ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convertía en una entidad “sui generis”, en un cuasiestado o un semiestado por no disponer de una constitución propia. Era necesario entonces transformar el Distrito Federal en Ciudad capital; para tal efecto se propuso una serie de reformas a la Constitución General de la República, partiendo de la base de comprender su dualidad esencial, es decir, como sede de los poderes de la Unión y como entidad federativa, con características similares a las de los estados de la República Mexicana.

De esta manera, la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de enero de 2016, modificó, entre muchos otros, el artículo 40 de la Constitución General, para señalar que la República se compone de entidades federativas, las que comprenden a los treinta y un estados y a la Ciudad de México, las cuales son libres y soberanas en todo lo concerniente a sus regímenes interiores, pero unidas en una Federación. Se reformó también el texto del artículo 43 constitucional para señalar que la Ciudad de México es parte integrante de la Federación y el artículo 44 para establecer que es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, en el artículo 122 de la Carta Magna se estableció que la Ciudad de México contará con autonomía constitucional en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Además, en el apartado A del referido artículo 122 se dispuso que el gobierno de la Ciudad de México estará a cargo de los poderes locales, en los términos de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual deberá ajustarse a las bases que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta suerte, la Constitución Política de la Ciudad de México, a excepción de lo que disponga la Constitución General de la República, será Ley Suprema de la Ciudad, tal como ocurre con las demás entidades federativas.

Ahora bien, la reforma constitucional aquí examinada también modificó el texto original del artículo 124 de la Constitución General, el cual establece la fórmula básica de distribución de competencias de nuestro sistema federal. Con este cambio, la Ciudad de México ha entrado en el manto del artículo 124 constitucional, mismo que a partir de la referida reforma ordena lo siguiente:

Artículo 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.

En mi opinión, ésta es una redacción desafortunada, que introduce confusión en el esquema de distribución de competencias. Y es desafortunada, porque rompe con la lógica clara de lo que en la doctrina se conoce como la cláusula de competencias residuales en favor de los estados: si no está expresamente asignada una facultad a la Federación, se entiende reservada a los estados. Punto. Pero ahora se agregó: “o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”. Esta frase sugiere que los estados y la Ciudad de México tienen ámbitos de competencia distintos. Pero según entiendo, la intención de la reforma fue que los estados y la Ciudad de

México tuvieran las mismas competencias,¹³ salvo que la propia Constitución General expresamente asignara a la Federación competencias sea respecto de los estados, sea respecto de la Ciudad de México (en cuyo caso habría bastado con respetar la fórmula original del 124, y simplemente colocar la frase: “se entienden reservadas a las entidades federativas”, en el entendido de que la Ciudad de México es una entidad federativa, como se le define en los artículos 44 y 122 vigentes). Esperemos que esta desafortunada redacción no ocasione problemas en el futuro.

Las anteriores observaciones nos permiten concluir esta sección planteando la siguiente hipótesis: un Estado federal basado en fórmulas complejas y flexibles solamente puede funcionar bajo ciertas condiciones. Condiciones que tienen que ver con la consolidación misma del Estado nacional. Ahora bien, un Estado puede consolidarse bajo distintas bases. Una de ellas puede ser una base autoritaria, que inhiba el conflicto por medio de los mecanismos e instrumentos que caracterizan a ese tipo de regímenes políticos.¹⁴ Pero otra base es la conformada por un régimen en el que existe una normalidad constitucional garantizada por mecanismos de defensa de la Constitución plenamente operantes, en el que existe la sumisión de los actores políticos al orden constitucional, y en el que se ha desarrollado un sistema de justicia constitucional plenamente eficaz para resolver los conflictos de competencia.

Ahora bien, la complejidad en las fórmulas de organización del federalismo, ya sea bajo un régimen autoritario o bajo un régimen constitucional de derecho, permite dar mayor flexibilidad al sistema en su conjunto. Flexibilidad para adaptarse a los cambios, para responder a nuevos retos, para generar soluciones a problemas no previstos. La flexibilidad en un sistema federal permite y estimula la cooperación, la acción conjunta y coordinada, y hace posible compartir tramos de políticas públicas, de manera simultánea o sucesiva. Para ponerlo en pocas palabras: la flexibilidad en las fórmulas de distribución de competencias aumenta la eficacia del Estado federal. En caso de conflictos, están los instrumentos del poder autoritario, o los mecanismos de defensa de la Constitución como garantía de la operatividad del sistema en su conjunto.

Creemos que esta hipótesis nos puede ayudar a hacer una lectura adecuada de la evolución que ha tenido el federalismo mexicano en el pasado, así como de la que puede tener en el futuro. Es por esta razón que el análisis del federalismo mexicano y su evolución en los tiempos por venir no puede verse desligado de la construcción en nuestro país de un verdadero Estado constitucional de derecho. Es decir, de un Estado en el que la Constitución, como norma suprema, sea el eje que articula todo el orden jurídico, y que cuente con garantías institucionales para la eficacia de dicha supremacía. En este tenor es que mejor puede comprenderse la afirmación de Roscoe Pound: “A federal polity is necessarily a legal polity”.¹⁵

¹³Si así no fuera, se hubiera establecido en el nuevo artículo 122 una lista de materias sobre las cuales la legislatura local de la Ciudad de México tiene competencias, como sucedía en el anterior esquema.

¹⁴Para una discusión acerca de este tipo de mecanismos, véase Juan Linz, “An authoritarian regime: Spain”, en Erick Allardt y Yrjö Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, The Westmarck Society, 1964.

¹⁵Citado por Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 37.

Análisis exegético

Vista de manera aislada, la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema *rígido* de distribución de competencias. Según dicha fórmula, típica del llamado “federalismo dual”, pareciera que se configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas. Dicha rigidez deriva, como se ha explicado por diversos autores, de la utilización que en dicho artículo se hace del adverbio “expresamente”, en virtud del cual se ha de entender que una facultad o pertenece a la Federación, o bien pertenece a las entidades federativas.¹⁶

Sin embargo, como indica Jorge Carpizo, en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes:¹⁷ facultades atribuidas a la Federación;¹⁸ facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas;¹⁹ las facultades prohibidas a la Federación;²⁰ las facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (art. 117) como relativa (art. 118); las facultades coincidentes;²¹ las facultades coexistentes;²² las facultades de auxilio;²³ y por último, las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁴

Por su parte, al estudiar el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano, Elisur Arteaga se ha referido a las facultades implícitas, a la jurisdicción dual, a las facultades concurrentes, a las inhibiciones y prohibiciones a los estados, así como a las obligaciones a cargo de las autoridades estatales derivadas de la Constitución General.²⁵

¹⁶Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, México, LGEM/UNAM, 1983, pp. 115-117.

¹⁷Id., “Comentario al artículo 124 constitucional”, en *Derechos del pueblo...*, op. cit., pp. 953-959.

¹⁸Las enunciadas en el artículo 73 constitucional.

¹⁹Como la facultad expresa de regular el patrimonio de familia, establecida en la fracción XVII del artículo 27; o la tácita de darse una Constitución, que se desprende del artículo 41.

²⁰Como la del artículo 24, que le prohíbe dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión.

²¹Mismas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden ejercer, y pueden existir en una versión amplia (cuando tanto Federación como estados pueden regular la materia en cuestión en pie de igualdad, como sería el caso del tratamiento de los menores infractores, según el párrafo cuarto del artículo 18 constitucional) o en una versión restringida (que se da cuando se otorga a la Federación o a los estados la facultad de fijar bases o criterios de división de la facultad en cuestión, como sería el caso de la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes a efecto de unificar y coordinar la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios, según la fracción VIII del artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73 constitucionales).

²²En las cuales una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a los estados, como en el caso de la materia de las vías generales de comunicación que compete a la Federación, según el artículo 73, fracción XVI, lo cual deja para los estados la materia correspondiente a las vías locales de comunicación.

²³Cuyo ejemplo podía encontrarse en la función que las autoridades estatales debían realizar en auxilio de la Federación en materia de regulación del culto religioso, según lo disponía el artículo 130 constitucional hasta antes de la reforma de 1992.

²⁴La cual, por ejemplo, ha reconocido la existencia de facultades “concurrentes” en materia tributaria.

²⁵Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, tomo II, “Instituciones federales, estatales y municipales”, México, UNAM, 1994, pp. 39-55.

En virtud de lo apuntado, hemos de reconocer que en México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre los dos términos de la ecuación del sistema federal. A pesar de ello, la matriz del esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas.²⁶

Ahora bien, a pesar de esta provisión en principio favorable a los estados, debe mencionarse el hecho de que el ámbito de lo expresamente asignado por la Constitución General a la Federación es sumamente amplio. De hecho, muchas materias “nuevas” han sido consistentemente incorporadas en la lista de materias expresamente asignadas a la Federación. Dicha lista se encuentra, principalmente (aunque no exclusivamente), en el artículo 73 de la Constitución General. Y resulta que ese artículo es el que más veces ha sido reformado desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 que nos rige. Al momento, el artículo 73 mencionado lleva 45 reformas o adiciones.

Por otra parte, debemos mencionar que en el sistema federal mexicano no existe una regla expresa y clara de prevalencia del derecho federal en caso de conflicto entre ordenamientos, como es el caso de la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han discutido el punto, en relación con el artículo 133 constitucional, que establece la jerarquía de normas del sistema jurídico mexicano en los siguientes términos: la Constitución, *las leyes del Congreso de la Unión* que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma serán la Ley Suprema de toda la Unión. La discusión doctrinal ha girado en torno a dos posiciones básicas: si entendemos que “las leyes del Congreso de la Unión” son las leyes federales, entonces debemos entender también que tienen el carácter de supremas y que por tanto prevalecen sobre las leyes de los estados. Pero si consideramos que “las leyes del Congreso de la Unión” son ciertas leyes de rango constitucional, distintas de las leyes federales ordinarias, la consecuencia es que estas últimas y las leyes de los estados tienen exactamente el mismo rango y jerarquía, por lo cual un conflicto entre ellas solamente puede entenderse en términos de un problema de competencia entre Federación y estados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en este último sentido:

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente

²⁶Martín Díaz señala con razón que existe una incompatibilidad entre la fórmula del artículo 124 constitucional, que instaura la lógica del federalismo dual, y los mecanismos de coordinación encarnados en instrumentos como las “leyes-marco” o leyes generales que en materia de salud, coordinación fiscal, equilibrio ecológico y protección al ambiente distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno. Más adelante en este ensayo discutiremos algunas ideas del trabajo de Martín Díaz y Díaz, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, 1996, pp. 168-173.

para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.²⁷

Es preciso también aclarar que la Constitución General de México permite la “flexibilización” de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional, a través de la posibilidad de que la Federación transfiera funciones a los estados (y los estados a los municipios), tal y como está previsto en la fracción VII del artículo 116 constitucional, por medio de convenios. Asimismo, en la fracción III del artículo 115 constitucional se prevé la posibilidad de que los municipios celebren convenios con los estados para que éstos se hagan cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos que en principio corresponden a los municipios, o que se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Lo mismo se establece en la fracción IV del mismo artículo en materia de la administración de las contribuciones que en principio corresponden a los municipios.

Este tipo de convenios son comunes, por ejemplo, en materia tributaria, en estados donde sus municipios no tienen ni los recursos, ni la capacidad técnica, ni la infraestructura para hacerse cargo del cobro y la administración de sus impuestos (principalmente el impuesto predial). Por ello, mediante el convenio respectivo, los municipios suelen transferir al Estado funciones como: *a)* registro del padrón de contribuyentes; *b)* recaudación y resolución de recursos administrativos; *c)* funciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; *d)* determinación y liquidación de impuestos y derechos; *e)* notificaciones y cobranza; *f)* asistencia al contribuyente, y *g)* valuación de los inmuebles.

Asimismo, es importante señalar que la fórmula del artículo 124 constitucional convive con las llamadas “facultades concurrentes” previstas en la propia Constitución General. En el caso mexicano, este tipo de facultades aluden a la situación por la cual una misma materia es compartida por los distintos niveles de gobierno, con base en las reglas establecidas por una ley del Congreso de la Unión que recibe el nombre de “ley general”. Tal es el caso, por ejemplo, de materias como educación, salud, deporte,

²⁷Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VII, marzo de 1991, Tesis: 3a./J. 10/91, página 56. Amparo en revisión 1838/89. Bufete Jurídico Fiscal, S.A. de C.V. y otros. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo Mac Gregor. Secretario: José Juan Trejo Orduña. Amparo en revisión 3776/89. Carrancedo Alimentos, S.A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Amparo en revisión 252/90. Direvex, S.A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Amparo en revisión 2118/89. Constructora Copan, S.A. de C.V. 6 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Amparo en revisión 2010/90. Sales del Bajío, S.A. de C.V. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno. Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte.

medio ambiente y asentamientos humanos. A guisa de ejemplo, podemos mencionar el texto del artículo 73, fracción XXIX-G, el cual señala que el Congreso de la Unión tiene facultades: “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.” Redacciones parecidas se pueden leer para el caso de las otras materias aludidas, conocidas como “facultades concurrentes”, pero en las cuales no se da el “desplazamiento” típico de las “competencias concurrentes” como son éstas entendidas en otros Estados federales.

De esta forma, y por citar tan sólo algunos ejemplos, en materia de educación el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir las leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios, “con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República” (art. 3º, fracc. VIII constitucional).

En materia de salubridad, una ley expedida por el Congreso de la Unión es la que debe definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general (art. 4º, párrafo tercero de la Constitución General).

En materia de asentamientos humanos el Congreso de la Unión tiene facultades 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” (art. 73, fracc. XXIX-C constitucional).

Y en materia ambiental, el Congreso de la Unión tiene facultades: “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.”

Por otro lado, debemos mencionar también que ocho artículos de la Constitución General de la República utilizan alguna forma del verbo “coordinar”, para hacer referencia a cierto tipo de relaciones de colaboración en el marco del sistema federal mexicano (art. 2º, inciso b), fracc. I; art. 3º, fracc. VIII; art. 21, párrafo sexto; art. 25, párrafo segundo; art. 26, párrafo tercero; art. 73, fraccs. XXIII, XXV, XXIX-I y XXIX-J; art. 115, fracc. III, último párrafo y fracc. VI; 122, apartado G, incisos b) y c). Todas estas disposiciones, junto con las relativas a la coordinación fiscal, cuya base se encuentra en el artículo 73-XXIX, conforman el marco constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano.

Ahora bien, si algo nos muestran las disposiciones aludidas, es que nuestro federalismo se ha alejado (sin abandonarlo del todo) del modelo “dualista” de distribución rígida de competencias, cuya base puede encontrarse en el artículo 124 constitucional, para acercarse a otro modelo, más complejo y a la vez más flexible. Es decir, la fórmula federal implantada y desarrollada en México, sin desprenderse del todo del modelo “dualista”, parece corresponder cada vez más a la idea según la cual la separación de competencias no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, constituidos en compartimientos

estancos perfectamente delimitados, sino en “la tangencialidad, la compartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias.”²⁸

No obstante, es necesario aclarar que la evolución que la fórmula de distribución de competencias ha tenido en nuestro país, ha obedecido esencialmente a una lógica centralizadora. Es decir, la introducción en nuestro sistema constitucional de regímenes competenciales de coordinación y concurrencia, ha respondido más a las necesidades del centro que a impulsos o demandas de las entidades federativas. Esto es particularmente cierto en relación con las materias “nuevas”,²⁹ mismas que al surgir a la vida pública como áreas de regulación y acción pública, han sido absorbidas por el gobierno federal, en detrimento del área de materias reservada a las entidades federativas en virtud de la cláusula residual del artículo 124 constitucional.

Derecho comparado

En esta sección, hacemos un análisis de las fórmulas de distribución de competencias legislativas en dos países que hasta cierto punto representan modelos paradigmáticos de federalismo. El objetivo, como se mencionó en la introducción del presente comentario, consiste en tener un punto de referencia “externo” que nos permita evaluar nuestro propio sistema, desde una perspectiva comparada.

La distribución de competencias legislativas en el sistema federal de los Estados Unidos de América. La X Enmienda

La X Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América establece lo siguiente: “Los poderes que no han sido delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados, respectivamente o al pueblo.”

Al parecer, la X Enmienda fue incluida para calmar a aquellos que temían la absorción de los estados por parte del gobierno nacional. Sin embargo, la disposición no fue introducida con el ánimo de marcar una línea entre las facultades correspondientes a la Federación y las correspondientes a los estados. De hecho, fue por esta razón que se rechazó la fórmula proveniente de los artículos de la Confederación (el primer documento constitutivo de los Estados Unidos de América), por medio de la cual se entendía que todos los poderes que no estuviesen *expresamente* delegados al gobierno nacional, se entendían reservados a los estados.³⁰ En este sentido, Shapiro ha señalado

²⁸Miguel Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación administrativa*, 230-231, abril-septiembre 1992, p. 15.

²⁹Asentamientos humanos, medio ambiente y equilibrio ecológico, protección civil, deporte.

³⁰Jethro K. Lieberman, *A Practical Companion to the Constitution*, The University of California Press, 1999, p. 505.

que el objetivo principal de la fórmula de la X Enmienda fue, más bien, enfatizar que el gobierno nacional no tenía poderes absolutos.³¹

Por su parte, Engdhal profundiza aún más en el sentido de la X Enmienda, al decirnos que la misma “afirma que lo que no ha sido delegado a los Estados Unidos está reservado [a los estados], pero no dice nada para aclarar qué ha sido delegado y qué no ha sido delegado [a la Federación].”³² Esto viene a reforzar la idea de que la X Enmienda no tuvo como objetivo principal trazar una línea precisa y clara entre Federación y estados, puesto que hay una indefinición en la “delegación”.

Asimismo, en sus comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América, Joseph Story se refirió a la supresión de la palabra “expresamente” de la fórmula para distribuir competencias entre Federación y estados. Remitiendo al debate en torno a la X Enmienda ocurrido a finales de la década de 1780, el mencionado autor recordó que:

En aquella ocasión se señaló que era imposible limitar a un gobierno al ejercicio de facultades expresas. Necesariamente, deben admitirse facultades por implicación, a menos que la Constitución descienda a regular los más mínimos detalles. Es un principio general que todas las corporaciones posean todos los poderes incidentales a su capacidad como cuerpos, sin que estén absolutamente expresas... Ciertamente, uno de los grandes defectos de la confederación consistió (como ya vimos) en que contenía una cláusula que prohibía el ejercicio de cualquier facultad, jurisdicción o derecho no delegado *expresamente*.³³

Podemos afirmar entonces que hay elementos suficientes para suponer que los padres fundadores de los Estados Unidos de América no intentaron establecer un sistema “rígido” de distribución de competencias en su sistema federal, sino que, por el contrario, pretendieron otorgar cierta flexibilidad al sistema.

Sin embargo, debemos mencionar que la jurisprudencia de la Suprema Corte consagró durante muchas décadas una interpretación que pretendía fijar una línea clara entre las competencias de la Federación y las de los estados. Se desarrolló así la doctrina de los “poderes reservados” en virtud de la cual la Corte retiró distintas cuestiones de política interna del alcance legal de la competencia legislativa del Congreso, como si existiera el término “expresamente” en la fórmula de distribución de competencias. Esta doctrina fue el soporte jurisprudencial del llamado “federalismo dual”.³⁴

³¹David Shapiro, *Federalism, a Dialogue*, Evanston, Illinois, Northwestern University Press, 1995, p. 23. Nótese, además, que la no inclusión del adverbio “expresamente” en la fórmula de la X Enmienda se vinculó a la admisión de la posibilidad de las facultades implícitas. De esta forma, parece haber una conexión lógica y funcional entre la X Enmienda, con su delegación indeterminada, y las facultades implícitas, como instrumento para determinar o, mejor aún, para ir determinando facultades por implicación. En nuestra tradición constitucional, en cambio, se admitió tanto el adverbio mencionado como las facultades implícitas. Es relevante hacer esta observación, puesto que en principio podría sugerirnos la existencia de una incompatibilidad entre la lógica funcional del artículo 124, y la de la fracción XXX del artículo 73 constitucionales.

³²David E. Engdhal, *Constitutional Federalism in a Nut Shell*, USA, West Group, 1987, p. 9.

³³Joseph Story, “Commentaries on the Constitution”, en Philip B. Kurland y Ralph Lerner (eds.), *The Founders’ Constitution*, vol. 5, The University of Chicago Press, 1987, p. 406.

³⁴Edward Corwin, *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*, Argentina, Editorial Fraternal, 1987, pp. 569-571.

Con base en esta doctrina, la Corte declaró inconstitucionales leyes federales expedidas en ejercicio de la facultad del Congreso para “regular el comercio interestatal”, bajo el argumento de haber invadido el ámbito de competencias que la propia Corte consideraba como “reservadas” a los estados.

No obstante, a finales de los años treintas y en el contexto del “*New Deal*” de Roosevelt, la Corte varió de criterio, y en 1941 resolvió que:

El poder del Congreso sobre el comercio interestadual es completo en sí mismo, puede ejercerse hasta su límite máximo, y no reconoce más restricciones que las previstas por la Constitución... Ese poder no se amplía ni disminuye por el ejercicio o falta de ejercicio del poder estadual... Que su ejercicio implique los mismos incidentes que acompañan al ejercicio del poder de decisión de los estados, no implica una objeción a la afirmación del poder de reglamentar el comercio interestadual... Nuestra conclusión no se ve afectada por la Décima Enmienda que... se limita a afirmar el lugar común de que se mantiene todo aquello a lo cual no se renuncia.³⁵

Según esta nueva doctrina, la X Enmienda no protege a los estados del ejercicio de una facultad otorgada afirmativamente al gobierno federal.

Es posible sostener en la actualidad que la interpretación de la X Enmienda ha girado en torno a estos dos polos. En el caso “*National League of Cities vs. Userý*” (1976), la Corte volvió a decidir en el sentido de que el Congreso no tiene la facultad, con base en la cláusula de comercio, de aplicar un salario mínimo y pago de horas extras de la *Fair Labor Standars Act*, en áreas correspondientes a las “funciones tradicionales de gobierno” de los estados, las cuales eran una esfera exclusiva de estos últimos.³⁶

No obstante, poco tiempo después la Corte regresó al criterio anterior, al rehusar identificar límites constitucionales a la acción federal que afectara a los estados, en ejercicio de las facultades otorgadas por la cláusula de comercio. Más aún, se señaló que los límites a las facultades del Congreso eran “estructurales” y no “substantivos”; y que los estados debían buscar protección en relación con la regulación proveniente del Congreso, a través del proceso político nacional, y no a través de esferas judicialmente definidas de actividad estatal.³⁷ La diferencia de opiniones continúa y forma parte importante del debate constitucional actual de los Estados Unidos de América.

Resulta interesante regresar a la idea señalada por Engdhal, en el sentido de que la Federación tiene todos los poderes o atribuciones que le han sido delegados, pero la Constitución no determina en toda su extensión qué poderes le han sido delegados a la Federación, porque no lo ha hecho expresamente. En efecto, aparte de las facultades explícitas, la Constitución de Estados Unidos de América acepta la posibilidad de que el Congreso ejerza facultades implícitas. Además, las materias relativas a las facultades

³⁵Fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, “*United States vs. Darby*, 312 U.S. 100” (1941), tomado de *ibidem*, p. 572.

³⁶Robert H. Freilich y David G. Richardson, “Returning to a General Theory of Federalism: Framing a New Tenth Amendment United States Supreme Court Case”, *The Urban Lawyer*, vol. 26, núm. 2 primavera, 1994, p. 216.

³⁷García vs. San Antonio Metro. Transit Auth., 469 U.S. 528, 545-546 (1985); *South Carolina vs. Baker*, 485 U.S. 505 (1988), tomados de *ibidem*, pp. 219-221.

explícitas han sido redefinidas por la interpretación de la Corte, con el efecto de acrecentar el ámbito de actividades sujetas a regulación federal. Asimismo, hay que mencionar que la determinación de ese campo indefinido de facultades corresponde al Congreso, cuya decisión es revisable por la Suprema Corte de Justicia (misma que consistentemente, al menos durante la segunda mitad del siglo XX, ha avalado la concentración de materias regulables por el Congreso general).³⁸

Las facultades implícitas

Debemos ahora hacer referencia a las facultades implícitas. La fracción XVIII de la sección 8 del artículo I de la Constitución de Estados Unidos de América autoriza al Congreso “a elaborar todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a ejecución los anteriores poderes, y todos los otros poderes depositados por esta Constitución en el Gobierno de los Estados Unidos, o en cualquier departamento o dependencia de él.” En esta formulación, los poderes implícitos pueden ser vistos como medios para hacer efectivas las facultades enumeradas o explícitas.

Al hablar de este tipo de facultades, no vamos a hacer alusión a la controversia que desde los primeros años de la nueva república americana se dio entre quienes proponían una interpretación estricta de la cláusula y quienes argumentaban a favor de una interpretación amplia de la misma.³⁹ Simplemente nos permitiremos citar la opinión del juez Marshall en relación con el tema:

Admitimos, como deben admitir todos —declaró Marshall en la parte fundamental de su voto—, que los poderes del gobierno son limitados, y que sus límites no han de ser sobrepasados. Pero creemos que una sana interpretación de la Constitución debe permitir a la legislatura nacional esa facultad discrecional, con respecto a los medios por los cuales los poderes que se le confieren han de ponerse en ejecución, que permita a ese cuerpo cumplir los altos deberes que se le han asignado, de la manera más beneficiosa para el pueblo. Si el fin es legítimo, si está dentro del alcance de la Constitución, todos los medios que sean apropiados, que se adapten claramente a ese fin, que no estén prohibidos, pero que sean compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales.⁴⁰

En suma, puede afirmarse que esta doctrina ha visto en los poderes implícitos el instrumento para hacer posible que el gobierno nacional cumpla con los fines para los que fue creado, desarrollando los poderes explícitos previstos por la Constitución de

³⁸Shapiro, *op. cit.*, pp. 4-13.

³⁹Ya otros autores bien conocidos en el ámbito jurídico iberoamericano han descrito este debate, por ejemplo, Jacinto Faya Viesca, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, y García Pelayo, *op. cit.*, pp. 363-367.

⁴⁰Voto del presidente de la Suprema Corte de Justicia Marshall, en *McCulluch vs. Maryland*, 4 Wheat, 316, 405, U.S. (1819), tomado de Bernard Schwartz, “Poderes federales y estatales”, en *Los poderes del gobierno*, vol. I, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1966, p. 125.

los Estados Unidos de América.⁴¹ De esta manera, a partir de la lectura de los poderes explícitos con base en los implícitos, el Congreso se entiende facultado para actuar en las más diversas materias: desde adquirir bienes con el poder de dominio eminente hasta hacer de los pagarés del tesoro moneda de curso legal, o crear sociedades; excluir y deportar extranjeros, y fijar las normas relativas al derecho marítimo, entre muchas otras facultades.⁴²

Ahora bien, lo que más nos interesa destacar en este comentario son un par de problemas de interpretación que se han discutido en los Estados Unidos de América, en relación con las facultades implícitas. En primer lugar, hemos de mencionar la interpretación dada por Hamilton, para quien la mencionada cláusula resultaba inocua y redundante, puesto que no agregaba nada nuevo. En sus propias palabras:

¿Qué es un poder, sino la capacidad o facultad de hacer algo? ¿Qué es la facultad de hacer algo, sino el poder de emplear los *medios* necesarios para su ejecución? ¿Qué es el Poder *LEGISLATIVO*, sino el poder de hacer *LEYES*? ¿Cuáles son los *medios* de ejecutar el Poder *LEGISLATIVO* sino las *LEYES*? ¿Qué es el poder de imponer y recaudar contribuciones, sino un *Poder Legislativo* o un poder de *hacer leyes* para establecer y cobrar impuestos? ¿Cuáles son los medios apropiados para ejercitar esa facultad, sino las leyes *necesarias* y *convenientes*?⁴³

Como puede apreciarse, para Hamilton las facultades implícitas no eran sino una forma distinta de referirse al poder del Congreso de hacer leyes, con lo cual incurría en un error, puesto que una cosa es expedir leyes en ejercicio de facultades que la Constitución otorga explícitamente al Congreso, y otra es expedir leyes en ejercicio de facultades que, sin tener base explícita en la norma fundamental, pueden entenderse como implícitas, en función de que son los medios necesarios para realizar las explícitas.

En segundo lugar, los críticos de la cláusula de las facultades implícitas promovieron un entendimiento de la palabra “necesario” en el sentido de “indispensable”, de tal forma que si hubiera otra forma mediante la cual el gobierno federal pudiera ejecutar una facultad enumerada, no podría hacerse uso de facultades implícitas.⁴⁴

Además, criticaron a las facultades implícitas por tener el potencial de absorber todas las materias para el Congreso federal, a través de un proceso de “filiación de necesidades”. En tono sarcástico, Jefferson describió dicho proceso atacando una propuesta para crear una compañía minera a fin de explotar una mina de cobre: “El Con-

⁴¹Esto no debe llevar a pensar que el Congreso puede legislar en cualquier materia. Como afirma Corwin, “debe existir en la Constitución una base razonable del ejercicio del poder; y sobre todo ese ejercicio no debe recortar arbitrariamente los derechos protegidos constitucionalmente del tipo de los derechos de la Primera Enmienda. A pesar del enorme poder que el Congreso ha ejercido con la aprobación de la Corte, ésta todavía encuentra ocasión para declarar inconstitucionales ciertas leyes del Congreso. El hecho de que esos casos hayan formado un número relativamente reducido los últimos años puede ser tanto prueba de la prudencia del Congreso como de la tolerancia de la Corte, o de los temores del Congreso de ver sus actos anulados por la Corte”, Corwin, *op. cit.*, p. 169.

⁴²Schwartz, *op. cit.*, p. 126.

⁴³Alexander Hamilton, *El federalista*, núm. 33, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 130.

⁴⁴Engdahl, *op. cit.*, p. 20.

greso está autorizado para defender a la nación. Es necesario tener barcos para defender a la nación; para construir barcos es necesario tener cobre; para tener cobre es necesario contar con minas; para explotar las minas es necesario tener una compañía.”⁴⁵

A pesar de la crítica, la doctrina predominante de la Suprema Corte de Justicia ha avalado el razonamiento de la “filiación de necesidades” para permitir que el Congreso regule, en uso de facultades implícitas, ciertas materias. Lo cual no ha sido óbice para que, en determinadas épocas, la propia Corte haya tratado de restringir el alcance de la cláusula al exigir que entre la facultad implícita y la explícita exista una relación “directa”, “próxima” o “substancial”, y no “mediata” o “remota”.⁴⁶

Por otro lado, resulta pertinente aclarar que las facultades implícitas no permiten que el Congreso tenga facultades generales y exclusivas para legislar en una *materia* entera porque ésta tiene un efecto como medio para ejercer una facultad federal explícita. Lo que permiten es que una *ley específica* relativa a una materia no explícitamente asignada a la Federación tenga el carácter de medio para ejercer una facultad explícita de la Federación.⁴⁷

Mención aparte merece la circunstancia de que los poderes enumerados o también los implícitos pueden ser utilizados para alcanzar un “fin extraño” al Congreso de los Estados Unidos. Por ejemplo, en 1897, el Congreso pudo limitar el comercio interestatal de “literatura obscena” no con el propósito de regular el comercio interestatal (facultad explícita del Congreso), sino con el objeto de proteger la “moral convencional” (un fin que no es considerado como propio de la Federación, sino de los estados). Asimismo, en 1964, la Corte consideró perfectamente constitucionales las normas sobre “alojamiento público” (*public accommodations*), al ser consideradas como medios (facultades implícitas) para facilitar el tránsito interestatal (facultad explícita expresada en la cláusula de comercio), a pesar de que toda la regulación mencionada tenía como objetivo principal un fin extraño a las facultades del Congreso: promover igualdad racial en las relaciones interpersonales.⁴⁸

Asimismo, la Corte ha establecido el criterio de que la relación de medio-fin entre la facultad implícita y la explícita debe tener una “base racional”; si bien hay que aclarar que no siempre el Congreso da sus razones para explicar dicha relación, a veces deja a los tribunales o incluso a las agencias administrativas la determinación de la relación de medio-fin mencionada.⁴⁹

Facultades concurrentes

Finalmente, debemos referirnos a las llamadas “facultades concurrentes”. La Constitución de los Estados Unidos admite la posibilidad de que tanto el Congreso General como los congresos locales tengan autoridad para legislar sobre una misma materia.

⁴⁵*Ibidem*, pp. 20-21.

⁴⁶*Ibidem*, pp. 21-24.

⁴⁷*Ibidem*, p. 28.

⁴⁸*Ibidem*, pp. 52-65.

⁴⁹*Ibidem*, pp. 27 y 39-40.

Desde los debates de la ratificación de la Constitución de 1787 se pudo percibir que tal era la intención de los constituyentes.⁵⁰ Asimismo, la interpretación que se ha dado de la X Enmienda que, como se recordará omitió la utilización del adverbio “expresamente”, ha llevado a la plena aceptación de la idea de que el Congreso federal tiene dos tipos de poderes: exclusivos y no-exclusivos⁵¹ (obviamente, en el terreno de los no-exclusivos es donde se da la concurrencia).

Ahora bien, dada la naturaleza indeterminada del ámbito total de materias sobre las que el Congreso puede legislar, desde el inicio de los Estados Unidos se han venido dando conflictos recurrentes entre el Congreso y las legislaturas locales, por definir el alcance de los poderes legislativos del primero. Para resolver este tipo de conflictos, la Suprema Corte ha desarrollado la teoría conocida como la “doctrina del desplazamiento” (*doctrine of preemption*), en virtud de la cual, en las materias respecto de las cuales se dan las facultades concurrentes, el derecho federal desplaza o suplanta al derecho local.⁵²

El término “*preemption*”, dentro del sistema federal de los Estados Unidos, significa: a) que los estados son privados de su facultad para emitir legislación en una materia determinada, y b) independientemente de que exista conflicto o no con una ley federal.⁵³ Esta doctrina comenzó a desarrollarse desde 1820 y adquirió su versión más acabada en los años treinta del siglo XX, década en la cual se generó una fuerte presión política en el sentido de dotar de amplios poderes de regulación a la autoridad federal.⁵⁴

Ahora bien, la primera pregunta que se impone contestar es la siguiente: ¿respecto de qué materias puede la Federación invocar la doctrina del desplazamiento para privar a los estados de su facultad (concurrente) de legislar? En principio, el Congreso puede desplazar la facultad legislativa de los estados solamente en aquellas materias respecto de las cuales la Constitución le ha delegado (explícita o implícitamente) poderes. Sin embargo, la interpretación expansiva de la cláusula de comercio, en combinación con la cláusula de los poderes implícitos, ha permitido al Congreso regular prácticamente cualquier materia que se ha propuesto regular y, en su empeño, ha sido avalado por la Suprema Corte de manera consistente, al menos desde los años treinta.⁵⁵

Por otra parte, la Corte ha indicado que para que el desplazamiento pueda operar, el Congreso tiene que manifestar su intención de hacerlo, cuando expide una ley. Asimismo, la Corte ha proporcionado una serie de criterios por medio de los cuales se puede llegar a determinar si el Congreso ha intentado o no desplazar la legislación local por medio de legislación federal. Entre dichos criterios encontramos: a) el grado de extensión y detalle

⁵⁰Según Hamilton, hay facultades concurrentes de la Federación y los estados en todas las materias, salvo: a) cuando la Constitución ha asignado expresamente un poder exclusivamente al Congreso; b) cuando la Constitución ha prohibido expresamente a los estados legislar sobre determinada materia, y c) cuando se asignara a la Unión una facultad, con la que otra similar por parte de los estados sería total y absolutamente contradictoria e incompatible. *El federalista*, núm. 32, pp. 126-129.

⁵¹Paul Wolfson, “Preemption and Federalism: The Missing Link”, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 16, núm. 69, otoño, 1988.

⁵²Lieberman, *op. cit.*, p. 112.

⁵³Stephen A. Gardbaum, “The Nature of Preemption”, *Cornell Law Review*, vol. 79, núm. 767, 1994, p. 791.

⁵⁴*Ibidem*, p. 767.

⁵⁵Wolfson, *op. cit.*, pp. 90-91.

de la ley federal; b) el interés en juego, es decir, si la ley federal abarca una materia en la que el interés federal es claramente dominante, no tendría ningún sentido dejar vigente el derecho local en dicha materia, y c) el resultado de la ley local, es decir, si ésta produce un resultado inconsistente con el objetivo de la ley federal o no.⁵⁶

El debate actual sobre la “doctrina del desplazamiento” gira en torno a su justificación constitucional. La concepción predominante ubica su base constitucional en la cláusula de la supremacía de la Constitución,⁵⁷ mientras que otros la han encontrado en la cláusula de los poderes implícitos.⁵⁸ Sea lo que fuere, podemos afirmar que esta doctrina ha tenido el efecto práctico de generar mayor concentración de poderes a favor de la Federación (en principio, de la legislatura federal), misma que ha “desplazado” a las legislaturas locales de un sinnúmero de materias.

La referencia al “pueblo” en la X Enmienda

Hemos de finalizar esta sección con una discusión acerca de la parte del texto de la X Enmienda que se refiere al “pueblo”. ¿Qué significa el hecho de que los poderes no delegados a la Federación se entienden reservados a los estados o *al pueblo*?

Al parecer, detrás de esta formulación se encuentra la teoría de la soberanía popular, según la cual todo poder dimana del pueblo. En las discusiones doctrinales que a la postre llevaron a la X Enmienda, es posible percibir la idea de que la fuente originaria del poder es el pueblo, el cual retiene todos aquellos derechos y facultades que no “delega” en los poderes federales o de los estados. Así, en el debate constitucional norteamericano se llegó a afirmar que:

El poder supremo radica indudablemente en el pueblo, y es un principio bien establecido en mi mente, que [el pueblo] conserva todos los poderes no expresamente delegados por él mismo a quienes gobiernan; esto es cierto tanto para formar un Estado como para formar un gobierno federal.⁵⁹

El proyecto original de lo que posteriormente sería la X Enmienda no hacía mención al pueblo. Sin embargo, en pleno debate se propusieron dos adiciones en tal sentido. El constituyente Tucker propuso que al inicio de la fórmula se adicionara la frase: “Dado que todos los poderes derivan del pueblo” (“*all powers being derived from the people*”). Por su parte, el constituyente Carroll propuso lo que después fue aprobado, es decir, adicionar una frase al final de la fórmula: “o al pueblo” (“*or to the people*”), para quedar, como sabemos, de la siguiente manera: “Los poderes que no han sido delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los

⁵⁶Lieberman, *op. cit.*, p. 363.

⁵⁷Véase por ejemplo, Engdahl, *op. cit.*; también, Philip Corboy y Todd A. Smith, “Federal Preemption of Product Liability Law: Federalism and the Theory of Implied Preemption”, *American Journal of Trial Advocacy*, vol. 15, núm. 435, 1992.

⁵⁸Gardbaum, *op. cit.*

⁵⁹*Federal Framer*, núm. 16, 20 de enero, 1788, tomado de Kurland y Lerner, *op. cit.*, p. 401.

Estados, están reservados a los Estados, respectivamente o al pueblo.”⁶⁰ En suma, la adición del término “pueblo” en la X Enmienda viene a ser una especie de recordatorio de que todas las facultades de las autoridades públicas, sean federales o locales, tienen su origen en el pueblo.

En cuanto a este tema, resulta interesante invocar aquí las reflexiones de La Pergola, quien plantea la siguiente interrogante: ¿representa la X Enmienda una norma o un mecanismo de cierre de competencias, o puede considerarse que hay espacio para que entre Federación y Estados haya otra “figura de competencia”?; en otras palabras, ¿debe mantenerse que la totalidad del poder dentro del ordenamiento del Estado federal se agota en las dos esferas de competencia previstas por la X Enmienda, o que subsiste un margen para que, entre los polos contrapuestos de la Federación y de los Estados miembros, pueda insinuarse cualquier otra figura de competencia?⁶¹

En opinión del mencionado autor, la duda surge en razón de que la literalidad de la enmienda sugiere que el titular de los poderes residuales es, más allá de los estados miembros, el pueblo:

El pueblo considerado no sólo y no tanto como titular de la soberanía, sino, más exactamente, como cuerpo políticamente activo, como titular, por ejemplo, de las funciones de democracia directa. Así contemplada, la X enmienda sobreentendería un ulterior centro de competencias, distinto de la Federación y de los Estados miembros, configurado como poder *latente* en el sistema constitucional.⁶²

Sin embargo, La Pergola se pronuncia contrario a esta forma de entender la X Enmienda, debido a que los mecanismos de la democracia directa como el referéndum legislativo o constitucional y la iniciativa popular están regulados por los propios ordenamientos constitucionales locales (en el caso de los Estados Unidos), y no son independientes de ellos. Más bien, en la interpretación de La Pergola, la reserva a favor del pueblo hecha por la X Enmienda cumple la función de establecer un límite orientado a restringir la competencia de todo órgano público. Esto implica que hay poderes que ni la Federación ni los estados pueden ejercer.⁶³

La fórmula de distribución de competencias en el federalismo alemán. Breve reseña histórica y peculiaridades del sistema federal alemán

El esquema de organización del sistema federal alemán no puede entenderse sin antes referirnos, así sea de manera breve, a su surgimiento. De hecho, muchas de las diferencias que el modelo federal alemán acusa con relación al modelo de los Estados Unidos, se explican por ese proceso histórico peculiar:

⁶⁰House of Representatives, Amendments to the Constitution, núm. 18, 21 de agosto, 1789, Annals 1:761, 767-68, tomado de Kurland y Lerner, *op. cit.*, pp. 404-405.

⁶¹La Pergola, *op. cit.*, p. 260.

⁶²*Idem.*

⁶³“En suma, la X Enmienda sirve de guía para reconstruir el sistema de relaciones entre Federación y estados miembros, pero sólo para aclarar con exactitud y hacer explícitas las referencias, contenidas en la enmienda, al denso entramado de límites establecidos en la Constitución en relación con las competencias de los órganos centrales o estatales”. *Ibidem*, p. 261.

El federalismo alemán tiene sus antecedentes en el Imperio constituido en 1871, mismo que unificó a Alemania. Sin embargo, se ha dicho que aquel sistema imperial no era en realidad un auténtico sistema federal, puesto que el esquema se basaba en el dominio hegemónico de uno de los estados (*Länder*), a saber, Prusia.⁶⁴ Por su parte, después de la Primera Guerra Mundial y ocurrida la disolución del Imperio, la República de Weimar estableció un sistema federal bastante centralizado, que eventualmente llevó a la destrucción de los *Länder* y al establecimiento de un Estado unitario y totalitario bajo el régimen nacionalsocialista.⁶⁵

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la “Ley Fundamental” de 1949 estableció un sistema federal, obedeciendo a impulsos tanto externos como internos. Por un lado, las fuerzas aliadas “occidentales” dieron en 1948 una serie de lineamientos que los alemanes debían seguir para reconstituir su Estado. En los llamados “Documentos de Londres”, los Aliados señalaron que el nuevo Estado alemán debería cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Tener una estructura federal;
- b) Hacer una revisión de los límites territoriales de los *Länder*;
- c) Los Aliados se reservaron derechos de tutela;
- d) Se establecieron criterios de aceptación o rechazo por parte de los Aliados, de la Constitución que se expediría;
- e) Se protegerían los derechos individuales, y
- f) El gobierno se basaría en principios democráticos.⁶⁶

El punto relativo a la reorganización territorial parece haber sido definitivo. Los *Länder* que fueron creados a partir de este proceso poca continuidad histórica tenían con los *Länder* del pasado. Solamente Bavaria y las “ciudades-estado” de Hamburgo y Bremen podrían invocar hoy día tal continuidad. Las demás partes de la Federación alemana fueron “creaciones artificiales” de aquel proceso constituyente llevado a cabo bajo la tutela de las fuerzas aliadas.

Por otro lado, las autoridades domésticas responsables de la reorganización constitucional de Alemania fueron las autoridades de los *Länder* (que resurgieron después de la derrota militar). De hecho, aquéllas eran las únicas autoridades “auténticamente” alemanas, puesto que las autoridades centrales eran las encabezadas por los comandantes militares de los poderes aliados. Así las cosas, las autoridades locales tomaron el liderazgo de la discusión sobre la nueva Constitución, que eventualmente fue expedida el 23 de mayo de 1949 y llamada “Ley Fundamental”.⁶⁷

⁶⁴Wolfgang Renzsch, “German Federalism in Historical Perspective”, *Publius, The Journal of Federalism*, vol. 19, núm. 4, otoño, 1989, p. 21.

⁶⁵Werner Heun, “The Evolution of Federalism”, en Christian Starck (ed.), *New Challenges to the German Basic Law*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, p. 169.

⁶⁶Véase Renzsch, *op. cit.*, pp. 26-27; y Nevil Johnson, “Territory and Power: Some Historical Determinants of the Constitutional Structure of the Federal Republic of Germany”, en Charlie Jeffery y Peter Savigear (eds.), *German Federalism Today*, Leicester y Londres, Leicester University Press, 1991, p. 14.

⁶⁷Se utilizó el término “Ley Fundamental” como una forma provisional, en tanto se podía expedir la “Constitución” de la totalidad de Alemania. Renzsch, *op. cit.*, p. 27.

Por estas razones se afirma que el sistema federal alemán no fue diseñado bajo la necesidad de acomodar regiones dispares, en cuanto a tamaño, cultura, composición étnica o estructura socioeconómica.⁶⁸ El objetivo del diseño no fue tanto garantizar autonomías de unidades con una fuerte identidad y tradición histórica, sino evitar la concentración de poder que tanto había dañado ya a Alemania y al mundo entero después de dos desastrosas guerras, estableciendo equilibrios políticos entre los *Länder*, así como entre éstos y el gobierno federal.

Ahora bien, antes de empezar a delinear la fórmula de distribución de competencias legislativas del federalismo alemán, debemos apuntar lo siguiente, a manera de comentario general previo: a diferencia del federalismo de los Estados Unidos que es predominantemente “vertical”, basado en la dualidad de jurisdicciones, el federalismo alemán es horizontal y funcional: la distribución de la mayor parte de los poderes para legislar en materias determinadas corresponde a las autoridades federales, mientras que la mayor parte de las facultades para ejecutar la ley (tanto federal como local) corresponde a los *Länder*.⁶⁹ Se trata de un sistema que combina un alto grado de centralización legislativa con un alto grado de descentralización administrativa. Como consecuencia de esta situación peculiar, la cooperación intergubernamental y la consulta a las autoridades locales que habrán de ejecutar las leyes federales son vitales en el proceso de elaboración de dichas leyes.⁷⁰ En relación con esta peculiaridad, vale la pena citar el artículo 83 de la Ley Fundamental: “Artículo 83. Los *Länder* ejecutarán las leyes federales como asunto propio, salvo que la presente Ley Fundamental determine o admita otra cosa.”

Por otro lado, debemos citar igualmente otra disposición de la Ley Fundamental, que viene a afectar de manera especial el funcionamiento del sistema federal alemán. Nos referimos al artículo 72.2, el cual da a la Federación la facultad de legislar en ejercicio de facultades concurrentes, en las materias que sea necesario, “cuando así lo requiera la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado.” Esta disposición introduce un mandato relativo a las exigencias del Estado social (uniformidad e igualación de las condiciones sociales de vida) que afecta el funcionamiento del sistema federal, obligando a introducir técnicas de coordinación, cooperación y redistribución.⁷¹

La fórmula de distribución de competencias legislativas

En principio, el artículo 70.1 de la Ley Fundamental establece la cláusula de poderes residuales a favor de los *Länder*: “Los *Länder* poseen el derecho de legislar en tanto la presente Ley Fundamental no lo confiera a la Federación.”⁷² Sobre la base de esta premisa,

⁶⁸ Jeffery y Savigear, *op. cit.*, Introducción, p. 2.

⁶⁹ Johnson, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁰ Ronald L. Watts, “West German Federalism: Comparative Perspectives”, en Jeffery y Savigear, *op. cit.*, p. 29.

⁷¹ Enoch Alberti Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 55.

⁷² Esta misma reserva a favor de los *Länder* establece el artículo 30 de la Ley Fundamental, que abarca no solamente las competencias legislativas, sino las competencias y las funciones estatales: “Art 30. El ejercicio de las competencias es-

la Federación tiene poderes enumerados, mismos que incluyen poderes exclusivos y concurrentes. Es decir, las facultades que la Ley Fundamental no haya asignado a la Federación, de manera exclusiva o concurrente, se entiende que corresponden a los *Länder*.⁷³

Merece ser señalado el hecho de que el esquema alemán está dotado de cierta flexibilidad, al permitir que los *Länder* legislen en materias de competencia exclusiva de la Federación, si esta última les autoriza para ello, en los siguientes términos: “Artículo 71. 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.”

Sin embargo, las materias sobre las que la Federación puede legislar, tanto de manera exclusiva como concurrente, son tan amplias, que en realidad ha quedado muy poco espacio para que los *Länder* puedan ejercer sus facultades legislativas. Alberti Rovira señala las vías por las cuales la Federación ha logrado el predominio en el ejercicio de competencias legislativas, a saber: *a)* la amplitud de las materias atribuidas expresamente a la competencia legislativa de la Federación en las listas de los artículos 73 (competencias exclusivas) y 74 (competencias concurrentes) y de otras disposiciones esparcidas a lo largo de la Ley Fundamental; *b)* la llamada “cláusula de necesidad” (art. 72.2), misma que ha permitido una extraordinaria expansión de las competencias federales,⁷⁴ y *c)* las llamadas “competencias no escritas” que han permitido una expansión todavía mayor de las atribuciones legislativas del gobierno federal.⁷⁵

No obstante, se ha dicho que la pérdida progresiva de facultades legislativas por parte de los *Länder*, se ha visto compensada por la importancia creciente del *Bundesrat* (Cámara que representa a los gobiernos de los *Länder*) en el proceso legislativo. Según el artículo 84 de la Ley Fundamental, las leyes federales que se refieren a aspectos institucionales y/o procedimentales relativos al papel de los *Länder* en la ejecución de dichas leyes requieren de la aprobación del *Bundesrat*. Esto refleja la responsabilidad general de los *Länder* en la ejecución de la ley federal e introduce un elemento de equilibrio.⁷⁶

Facultades concurrentes

En cuanto a las facultades concurrentes, debemos decir que la gran mayoría de las materias entran en su ámbito.⁷⁷ Este tipo de competencias son definidas por el artículo 72.1 de la siguiente manera: “En el ámbito de la legislación concurrente, los

tatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la presente Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario.”

⁷³Ulrich Karpen, “Federalism”, en Ulrich Karpen (ed.), *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Baden-Baden, Alemania, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988, p. 209.

⁷⁴Sobre la “cláusula de necesidad”, véase *infra*, nuestra discusión sobre las facultades concurrentes en el federalismo alemán.

⁷⁵Alberti Rovira, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

⁷⁶De ahí que el papel del *Bundesrat* sea doble: es un colegislador (al lado del *Bundestag*) y un representante de los *Länder* en su función de administradores o ejecutores de las leyes federales. Uwe Leonardy, “The Working Relationships between Bund and Länder in the Federal Republic of Germany”, en Jeffery y Savegear, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁷Philip Blair, “Federalism, Legalism and Political Reality: The Record of the Federal Constitutional Court”, en Jeffery y Savegear (eds.), *op. cit.*, p. 68.

Länder tienen la facultad de legislar mientras y en cuanto la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa”. Como puede verse, se da en este caso un fenómeno parecido al “desplazamiento” (*preemption*) que describimos en nuestro análisis del federalismo de los Estados Unidos de América.

Asimismo, el propio texto de la Ley Fundamental establece los criterios para que la Federación pueda “desplazar” a los *Länder* en el ámbito de las materias sujetas a las facultades concurrentes. Dichos criterios son los que establece el artículo 72.2 (la llamada “cláusula de necesidad”) en la forma que sigue: “[En el ámbito de las facultades concurrentes] la Federación tiene el derecho de legislar siempre que y en cuanto exista la necesidad de una regulación legislativa federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado.” En teoría, éstas son las bases justificatorias que necesitan existir para que la Federación “desplace” a los estados en los términos arriba apuntados.

Sin embargo, como indica Blair, desde un principio la Corte Constitucional Federal abandonó virtualmente todo control sobre estas precondiciones para el ejercicio de las facultades concurrentes por parte de la Federación. Incluso la Corte ha declarado que la necesidad de legislación federal es cuestión de discreción de la legislatura federal.⁷⁸ En la práctica, esto ha significado que la Federación ha podido absorber de manera discrecional un gran número de materias, desplazando a los *Länder* del ejercicio de facultades clasificadas como concurrentes.

Por último, el párrafo tercero del artículo 72 de la Ley Fundamental admite la posibilidad de que los *Länder* puedan recuperar la facultad de legislar en una materia sujeta a facultades concurrentes, en los siguientes términos: “Por ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2 [del artículo 72 de la Ley Fundamental], pueda ser reemplazada por la legislación de los *Länder*.”

Legislación marco

Otro elemento relevante del sistema federal alemán, que estuvo vigente hasta la reforma constitucional de 2006, fueron las llamadas “leyes marco”. De acuerdo con el texto original del artículo 75 de la Ley Fundamental, la legislatura federal estaba facultada para expedir este tipo de leyes, en los siguientes términos:

Artículo 75.1. En las condiciones establecidas en el artículo 72, la Federación tiene el derecho a dictar disposiciones-marco para la legislación de los *Länder* en las materias siguientes: 2. Sólo excepcionalmente las disposiciones-marco podrán entrar en detalles o contener regulaciones de aplicación inmediata 3. Cuando la Federación dicte disposiciones-marco, los *Länder* están obligados a dictar las leyes de los *Länder* necesarias dentro de un plazo adecuado determinado por la ley.

⁷⁸*Ibidem*, p. 69.

El objetivo de este tipo de leyes consistía en permitir a la Federación el logro de un mínimo de uniformidad legal dentro de la República Federal Alemana, pero dejando al mismo tiempo cierto espacio dentro del marco general para que los *Länder* puedan diseñar su propia legislación de acuerdo con sus necesidades particulares y sus preferencias políticas.⁷⁹

La Ley Fundamental no definía lo que es una ley marco con precisión. El artículo 75 se limitaba a listar un catálogo de materias que caían en el terreno de este tipo de legislación.⁸⁰ Sin embargo, y a diferencia de la posición adoptada en relación con las facultades concurrentes, la Corte Constitucional Federal dejó bien claro que el ejercicio de las facultades correspondientes a las leyes marco no podía dejarse a la discreción de la legislatura federal, sino que su ejercicio constituía una cuestión legal que debía ser decidida por la propia Corte Constitucional.⁸¹

Además, como ya se observó, la legislación-marco federal debía estar diseñada de tal forma que fuera complementada o rellenada por legislación de los *Länder*. No quiere decir esto que hubiese estado restringida a principios básicos o generales, sino que debía dejar a los *Länder* un área sustantiva.⁸² Como lo señala Alberti Rovira, lo esencial entonces era que la Federación fijaba a través de las leyes marco, los límites dentro de los cuales los *Länder* tenían libertad para legislar en la materia en cuestión; límites que podían ser determinados a través de dos técnicas: *a*) mediante el establecimiento de directrices generales al legislador de los *Länder* (*Richtlinien*); o *b*) a través de disposiciones jurídicas de carácter directamente vinculante (*unmittelbare verbindliche Rechtvorschriften*).⁸³

Como señala Kommers, el litigio relacionado con las leyes marco se dio ya sea contra leyes federales, en razón de una supuesta regulación excesivamente detallada de la materia o, contra leyes locales, en razón de una supuesta interferencia con la autoridad de la Federación para establecer el marco legislativo general.⁸⁴

Las “tarear comunes”

Por otra parte, debemos mencionar la figura de las “tarear comunes” previstas en la Ley Fundamental de Bonn. Hacia finales de los sesenta la centralización de la Federación alemana había llegado a tal grado, que incluso la viabilidad de los *Länder* como

⁷⁹Philip M. Blair, *Federalism and Judicial Review in West Germany*, Oxford, Clarendon Press, 1981, p. 85.

⁸⁰Entre las materias que se encontraban incluidas en el artículo 75 de la Ley Fundamental, estaban: las normas relativas al servicio público de los *Länder*, municipios y otras corporaciones de derecho público; la enseñanza superior; la prensa, la caza, la protección de la naturaleza, el cuidado del paisaje; la distribución de la tierra, la ordenación del territorio y el régimen hidráulico, el empadronamiento y los documentos de identidad, y la protección del patrimonio cultural alemán frente a su traslado al extranjero.

⁸¹Blair, *Federalism and Judicial...*, *op. cit.*, p. 86.

⁸²*Ibidem*, p. 87.

⁸³Alberti Rovira, *op. cit.*, p. 93.

⁸⁴Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham y Londres, Duke University Press, 1997, p. 93.

entidades autónomas se puso en entredicho. Lo que sucedía era que muchos de los *Länder* no tenían capacidad para cumplir con las responsabilidades que la Ley Fundamental les imponía. En este contexto, surgieron las llamadas “tareas comunes”, en virtud de las cuales los órganos competentes de la Federación y los *Länder* comenzaron a trabajar de manera conjunta en la planeación, la toma de decisiones, el financiamiento y la administración, en relación con materias en las que los *Länder* tenían exclusiva competencia, pero que por falta de recursos o infraestructura no podían desempeñar.⁸⁵

Los artículos 91a y 91b de la Ley Fundamental regulan las “tareas comunes”. En su primer párrafo, el artículo 91a establece que:

La Federación participa en la realización de tareas de los *Länder* en los sectores siguientes, cuando estas tareas fueren importantes para la colectividad y se requiera la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida: 1. La ampliación y construcción de establecimientos de enseñanza superior, incluyendo clínicas universitarias; 2. La mejora de la estructura económica regional, y 3. La mejora de las estructuras agrarias y de la protección de las costas.

Este tipo de tareas dio lugar a un incremento en las relaciones intergubernamentales, en las que la Federación y los *Länder* tenían que trabajar de manera conjunta, compartiendo las responsabilidades tanto en la elaboración como en la aplicación de las políticas públicas. Se sentaron así las bases de lo que hoy conocemos como el “federalismo cooperativo” alemán.

Facultades implícitas

Finalmente, debemos mencionar que la Ley Fundamental no contempla una disposición en la que expresamente se reconozca a las “facultades implícitas” de la Federación para legislar, a la manera del “*necessary and proper clause*” de la Constitución de los Estados Unidos de América, o de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución mexicana. Sin embargo, la interpretación del artículo 30 de la Ley Fundamental ha permitido derivar la existencia de competencias no escritas de la Federación, al establecer que: “El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la presente Ley Fundamental no disponga o *admita* una disposición en contrario.”⁸⁶

En este sentido, la Corte Constitucional Federal ha *admitido* la existencia de una competencia a favor de la Federación “a causa de la conexión objetiva” (*Kraft Sachzusammenhangs*), que se presenta cuando una materia expresamente atribuida a la Federación no puede regularse de manera efectiva sin que al mismo tiempo se regule una materia no atribuida a la Federación. Por otra parte, la Corte también ha admitido las competencias federales “a causa de la naturaleza de las cosas” (*Kraft Natur der Sache*),

⁸⁵Harmut Klatt, “Centralising Trends in the Federal Republic: The Record of the Kohl Chancellorship”, en Jeffery y Savegear, *op. cit.*, pp. 124-125.

⁸⁶Artículo 30 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (cursivas del autor).

mismas que se dan en el caso de que su propia naturaleza lleve a la consideración de que una materia solamente puede ser regulada por la Federación.⁸⁷

No obstante, la Corte ha sido muy cauta en su interpretación relativa a este tipo de competencias. La enorme centralización de facultades legislativas, que de por sí ya existe en favor de la Federación, ha llevado a la Corte Constitucional a convertirse en un guardián que trata de proteger la escasa competencia legislativa que la Ley Fundamental asigna a los *Länder*.⁸⁸

Fórmula de distribución de competencias y dimensión internacional del sistema federal mexicano

En los sistemas federales la facultad de hacer leyes está asignada a órganos pertenecientes a dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal.⁸⁹ Además, en dichos sistemas por lo común existe alguna fórmula que distribuye competencias legislativas a cada esfera de gobierno (como la que venimos analizando en el presente comentario), de manera tal que es posible distinguir, por un lado, un núcleo de materias sobre las cuales solamente las legislaturas de los estados pueden legislar (sin que la legislatura federal tenga facultades para expedir leyes sobre las mismas materias); por otro lado, un conjunto de materias que son de la competencia exclusiva de la legislatura federal.⁹⁰ Sin embargo, suele darse el caso de que los tratados internacionales, generalmente celebrados y aprobados por órganos federales, incidan sobre materias que, de acuerdo con la fórmula de distribución de competencias legislativas antedicha, corresponden a las entidades federativas.

En otras palabras, la celebración de tratados internacionales puede llegar a tener un impacto sobre las competencias legislativas de las entidades federativas. A su vez, esta situación nos coloca ante la necesidad de discutir si es constitucionalmente legítimo o no que órganos de la Federación puedan regular mediante tratados internacionales materias que la fórmula de distribución de competencias legislativas reserva a las entidades federativas.

Como puede desprenderse de la reseña anterior, existen posturas encontradas en cuanto al alcance que tiene el poder de celebrar tratados internacionales, y su impacto sobre las competencias legislativas de las entidades federativas. Por nuestra parte, pensamos que el punto de partida para emprender nuestra propia explicación se encuentra en el artículo 124 de la Constitución mexicana de 1917, como se expone a continuación.

⁸⁷ Alberti Rovira, *op. cit.*, pp. 83-84.

⁸⁸ Kommers, *op. cit.*, p. 87.

⁸⁹ Al referirnos en esta ponencia al nivel “estatal” de gobierno, aludimos a lo que en otros sistemas federales, como el argentino, equivaldría al nivel “provincial”.

⁹⁰ Por supuesto, las fórmulas de distribución de competencias legislativas aquí aludidas también suelen definir ámbitos de competencia legislativa concurrente.

En efecto, el artículo 124 constitucional establece un criterio general para repartir competencias, no materias, entre la Federación y las entidades federativas. Sin embargo, la llamada cláusula residual del sistema federal mexicano es tan general en su formulación, que su efecto distribuidor solamente puede entenderse en relación con otras disposiciones constitucionales.

En este tenor, podemos afirmar que el artículo 124 constitucional, en combinación con el artículo 73 también constitucional, delimita la competencia legislativa de la Federación, al establecer una lista de materias sobre las cuales el Congreso de la Unión puede ejercer su competencia legislativa. En otras palabras, la competencia legislativa de la Federación (es decir, la competencia para dictar normas generales con rango de ley) está limitada por la propia lista contenida en el artículo 73, en virtud de la fórmula residual del artículo 124. De esta manera, los estados y la Ciudad de México pueden ejercer su propia competencia legislativa sobre las materias no encuadrables dentro del artículo 73 constitucional (o dentro de los otros artículos constitucionales que definen materias sobre las que el Congreso puede ejercer su competencia legislativa), ni de manera expresa, ni de manera implícita.⁹¹

Discutido lo anterior, cabe ahora mencionar que el artículo 73 constitucional no es el único que atribuye competencias a los órganos de la Federación. En relación con el tema que nos ocupa en este ensayo, existen otros dos artículos que asignan competencias a otros órganos federales: la fracción I del artículo 76 y la fracción X del artículo 89. Ambas disposiciones se refieren a la competencia para celebrar y aprobar tratados internacionales. La primera de ellas define la competencia del Senado para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. Por su parte, la segunda disposición mencionada otorga al Ejecutivo federal la competencia para celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Es decir, aparte de la competencia legislativa, la Constitución otorga a la Federación otra competencia: la de celebrar y aprobar tratados internacionales, a través de la intervención del presidente de la República y el Senado. Sin embargo, debe anotarse una diferencia entre ambas competencias, tal y como están previstas en la Constitución: en relación con las leyes del Congreso, existe una limitación más o menos precisa de materias regulables por aquéllas, en tanto que respecto de los tratados internacionales no existe una lista semejante. En otras palabras, la Constitución no dice que algunas materias sí puedan ser reguladas por tratados internacionales y que otras no puedan serlo (como sí lo hace para el caso de la competencia legislativa de la Federación). Esta circunstancia nos obliga a discutir el tema relativo a las razones por las cuales el Constituyente no hizo determinación alguna de las materias que sí pueden ser reguladas a través de tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y aprobados, en su caso, por el Senado (como sí lo hizo en relación con la competencia legislativa del Congreso de la Unión).

⁹¹Recordemos que la fracción XXX del artículo 73 constitucional contiene la llamada cláusula de las facultades implícitas, por las cuales el Congreso de la Unión está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades expresamente mencionadas por las demás fracciones del artículo 73 y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

En primer lugar, opinamos que sería absurdo pensar que la Constitución otorga a ciertos órganos la facultad de celebrar tratados internacionales, pero que les cierra al mismo tiempo dicha posibilidad al no indicar sobre qué materias pueden ejercer dicha competencia. Sería ilógico e impráctico pensar que la falta en el texto constitucional de un listado de materias sobre las cuales el presidente sí puede celebrar tratados internacionales pueda significar que la Constitución ha vedado al presidente celebrar y al Senado aprobar, tratados internacionales.

Al contrario, opinamos que la falta de una lista de materias sobre las cuales el presidente pueda celebrar tratados internacionales (y el Senado aprobarlos) ha de interpretarse en el sentido de que el Constituyente decidió dejar abierta la posibilidad de que el presidente pudiese celebrar tratados sobre cualquier materia, ya sea de las que corresponden al Congreso de la Unión o de las que corresponden a la competencia legislativa de las entidades federativas. En otras palabras, las materias señaladas por el artículo 73 constitucional se vinculan, limitándola, a la competencia legislativa de la Federación y no a la competencia relativa a la creación de normas generales a través de la celebración y aprobación de tratados internacionales.

Cabe destacar que esta lectura sobre el alcance de la competencia de celebrar tratados internacionales es consistente con la práctica más común y extendida en otros Estados compuestos, tal y como lo señala Bitter en su crítica a las consecuencias que esta competencia tiene sobre las esferas de atribuciones de los estados miembros.⁹² A su vez, esta circunstancia ha de entenderse como resultado de un principio básico que ha guiado la organización del Estado, desde sus inicios mismos como institución político-jurídica: el principio de la unidad de la acción exterior del Estado.

En efecto, el principio de la unidad de la acción exterior del Estado forma parte de los presupuestos elementales de los Estados nacionales modernos, lo cual es igualmente cierto tanto en relación con los Estados unitarios como con los compuestos. En este sentido, La Pergola ha señalado que los Estados federales no pueden prescindir de un mínimo *modicum* de centralización, que justifica su misma instauración, siendo la disciplina de asuntos exteriores la primera competencia en ser centralizada, en razón de sus vínculos con la defensa y otras exigencias esenciales de la Federación.⁹³

A su vez, dicho principio de unidad se justifica en razón de la necesidad de definir y defender ante el mundo exterior los intereses generales del Estado mismo. Se trata así de una de las manifestaciones más importantes del principio de soberanía exterior, que presupone la posibilidad de que los órganos centrales de los Estados compuestos (es decir, los órganos federales de un Estado federal) definan y administren el interés

⁹²De hecho, uno de los problemas que discute Bitter es precisamente el que aquí nos ocupa, como se desprende de su siguiente afirmación: “si la mayor parte de las Constituciones de los Estados compuestos atribuyen ciertas materias a las entidades y otras al poder central, puede verse que en todos los Estados compuestos el poder exterior está reservado al poder central, sin tener en cuenta que, especialmente a través de la conclusión de tratados internacionales, el poder central puede afectar a casi todas las competencias de las entidades miembro.” J. W. Bitter, “El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, Nueva Época, 1981, pp. 160-161.

⁹³Antonio La Pergola, “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias”, en *Revista española de derecho constitucional*, año 5, núm. 13, enero-abril, 1985, p. 25.

general que, como afirma Pérez Calvo en un estudio sobre el caso español, no tiene por qué estar constituido por la suma de los intereses particulares expresados por las entidades federadas.⁹⁴

La Pergola traza el origen de este principio al concepto de *federative power* que, originalmente, era entendido como la función, por su propia naturaleza reservada al Ejecutivo, de dirigir las relaciones externas del Estado (como prerrogativa del monarca). Sin embargo, dicha noción fue modificada posteriormente al desarrollarse el Estado constitucional, en el que los asuntos exteriores quedaron confiados al gobierno y también a las cámaras, idea que prevaleció al diseñarse los distintos tipos de Estados compuestos.⁹⁵

Además de los razonamientos antedichos, debemos referirnos también al punto de vista del derecho internacional, para el cual todos los Estados aparecen como una persona jurídica unitaria, lo cual vale tanto para los Estados compuestos como para los unitarios. Como afirma Bitter, en relación con la capacidad internacional de los Estados compuestos, el derecho internacional no hace diferencia alguna entre dichos tipos de Estado: ambos son soberanos y por tanto ambos tienen también capacidad jurídica internacional ilimitada, misma que, en el caso del Estado compuesto, es ejercida por el poder central.⁹⁶ A su vez, dicha capacidad jurídica se traduce, entre otras cosas, en competencia plena para crear derechos y obligaciones por medio de tratados internacionales.

Como conclusión, podemos afirmar que el poder de celebrar tratados internacionales no está sujeto a la distribución de competencias legislativas que resulta de la combinación de los artículos 124 y 73 constitucionales. Conforme al esquema constitucional vigente, el presidente de la República y el Senado pueden celebrar y, en su caso, aprobar tratados internacionales sobre cualquier materia. Asimismo, esta posibilidad no entraña la federalización de la materia, sino que en la porción de una materia que esté regulada por un tratado internacional, las entidades federativas no podrán ejercer su competencia legislativa.

No obstante, debemos mencionar que la doctrina mexicana no ha llegado a una solución definitiva y pacífica en cuanto al alcance de los tratados internacionales en su impacto sobre las materias reservadas a las entidades federativas. Reconocidos autores como Laura Trigueros y Elisur Arteaga son de la opinión que pretender que una convención o un tratado internacional reformen directamente la legislación de los Estados daría como resultado una invasión de competencias. En especial, Trigueros acepta que la fracción X del artículo 89 constitucional otorga al presidente de la República la facultad de celebrar tratados y que la fracción I del artículo 117 constitucional prohíbe a los estados celebrar tratados internacionales; sin embargo, afirma

⁹⁴En este sentido, y refiriéndose al Estado compuesto español, Pérez Calvo ha señalado que el interés general de dicho país corresponde al Estado, y que no tiene por qué estar constituido por la suma de los intereses particulares expresados por las Comunidades Autónomas. “Esto sería tanto como privar al Estado de la capacidad de adoptar decisiones y, más aún, de decisiones soberanas hacia el exterior.” Alberto Pérez Calvo, *Estado autonómico y comunidad europea*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 70.

⁹⁵La Pergola, *op. cit.*, pp. 29 y 31.

⁹⁶Bitter, *op. cit.*, pp. 161-162.

también que en el hecho de celebrar un tratado o convención no opera la federalización de la materia sobre la que éste versa, puesto que hacerlo así haría nugatoria la distribución de competencias establecida en el artículo 124 constitucional y acabaría con el sistema federal.⁹⁷

Por último, resulta importante recordar que la Suprema Corte de Justicia ha considerado en una tesis aislada,⁹⁸ que el poder de celebrar tratados internacionales no está limitado por la fórmula de distribución de competencias legislativas entre Federación y estados, en los siguientes términos:

TRATADOS INTERNACIONALES, SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “...serán la Ley Suprema de toda la Unión...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada con el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.⁹⁹

⁹⁷Laura Trigueros, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIX, núms. 163-165, UNAM, enero-junio, 1989, pp. 117-118. Véase también Elisur Arteaga, “Los tratados y las convenciones en el derecho constitucional”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIX, núms. 163-165, UNAM, enero-junio, 1989, pp. 132-133.

⁹⁸Las “tesis aisladas” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no constituyen “jurisprudencia”, es decir, no tienen efectos vinculantes como criterio de interpretación que obligue al resto de los tribunales que tengan que resolver casos similares, si bien tienen una fuerza persuasiva importante.

⁹⁹TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, Tesis: PLXXVII/99, página 46.

Finalmente, es preciso reconocer lo siguiente: admitir que el poder de celebrar tratados internacionales pueda ejercerse sobre cualquier materia, lo que genera un desequilibrio en el Estado federal mexicano (al igual que en todos los Estados compuestos en los que se da una situación similar). Dicho desequilibrio consiste en que las entidades miembros quedan hasta cierto punto a merced de la voluntad de aquellos órganos federales en los que descansa el poder de celebrar tratados internacionales. Esto es, existe la posibilidad de un abuso por parte de los órganos federales en el ejercicio de esta competencia, lo cual en casos extremos puede dar lugar al vaciamiento del ámbito competencial legislativo de las entidades federativas.

En otros Estados compuestos, como es el caso de Alemania y España, existen diversas vías de solución al desequilibrio generado por el monopolio que tienen los órganos centrales sobre la competencia para celebrar y aprobar tratados internacionales relativos a cualquier materia: la participación de los Estados miembros en el proceso de negociación de tratados internacionales que versen sobre materias sobre las que les compete legislar.

Dicha participación se puede dar a través de órganos *ad hoc* que permitan a los gobiernos de los estados-miembros participar en la negociación de los tratados, en la formulación de propuestas, recomendaciones y demandas dirigidas al órgano central que esté al frente de la negociación.¹⁰⁰ Pero también podría darse por medio de la participación de los miembros de las *segundas cámaras* (por ejemplo, senadores) en los procesos de negociación de los tratados que afecten a las entidades federativas, asumiendo que tradicionalmente se ha tomado en cuenta que el Senado ha sido considerado como la Cámara de representación territorial dentro de los sistemas federales.¹⁰¹

No obstante, debemos señalar, siguiendo a Bitter, que la participación por medio de un órgano que represente a las entidades federativas no siempre es una solución satisfactoria. Al decir de este autor, “No todas las entidades-miembro de un Estado compuesto tienen, necesariamente, las mismas competencias exclusivas, y no todas las competencias exclusivas tienen la misma importancia para cada entidad miembro.”¹⁰² Por ello es que resulta conveniente desahogar consultas directas a las entidades federativas especialmente interesadas en un tratado que se negocia, para escuchar su opinión y observaciones antes de que se concluya un tratado. En este aspecto, debemos apuntar que las cámaras territoriales o *segundas cámaras*, si bien pueden servir para representar intereses regionales en su conjunto, no son del todo aptas ni funcionales para sostener adecuadamente los intereses de uno de ellos en particular.¹⁰³

¹⁰⁰ Asimismo, dichas propuestas y recomendaciones pueden ser o no ser vinculantes para el órgano negociador (federal) respectivo.

¹⁰¹ Sin embargo, aquí hay que mencionar que el Senado, por lo menos en México, ha ido perdiendo dicho carácter *territorial*, para imponerse poco a poco dentro del mencionado órgano la lógica partidista. Esta circunstancia genera dudas acerca del efecto benéfico que para las entidades federativas podría derivarse a partir de la incorporación de senadores al proceso de formación de la voluntad del Estado federal en relación con los tratados internacionales cuyo contenido incida sobre materias de la competencia legislativa exclusiva de aquéllas.

¹⁰² Bitter, *op. cit.*, pp. 186-187.

¹⁰³ Antonio Remiro Bretons, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 247.

Por último, resulta conveniente mencionar con Bitter que, para el derecho internacional, la formación de la voluntad del Estado no es relevante.¹⁰⁴ Esto es así, en razón de que la única fase del proceso de conclusión de tratados internacionales regulada por el Derecho internacional, es la de la declaración de voluntad del Estado en el sentido de ligarse por un tratado.¹⁰⁵ De esta manera, el derecho interno puede perfectamente permitir que los estados miembros de un Estado federal participen en el proceso de formación de la voluntad de dicho Estado de vincularse mediante un tratado internacional.

Bibliografía

- ALBERTI ROVIRA, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, Tesis: PLXXVII/99, p. 46. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, tomo II: Instituciones federales, estatales y municipales, México, UNAM, 1994.
- , “Los tratados y las convenciones en el derecho constitucional”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIX, núms. 163-165, UNAM, enero-junio, 1989.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, 2016.
- BLAIR, Philip M., *Federalism and Judicial Review in West Germany*, Oxford, Clarendon Press, 1981.
- , “Federalism, Legalism and Political Reality: The Record of the Federal Constitutional Court”, en Jeffery y Savegear (eds.), *German Federalism Today*, Leicester y Londres, Leicester University Press, 1991.
- BITTER, J.W., “El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, Nueva Época, 1981.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, LGEM/UNAM, 1983.
- , “Comentario al artículo 124 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, México, Porrúa, 2016.

¹⁰⁴Bitter, *op. cit.*, p. 174.

¹⁰⁵El artículo 7.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que los funcionarios plenipotenciarios, que lo son en virtud de la práctica internacional o por “otras circunstancias”, son considerados como representantes del Estado para efectos de conclusión de tratados internacionales. Asimismo, el 7.2.a del mencionado instrumento señala que los jefes de Estado, los jefes de gobierno y los ministros de Asuntos Exteriores son considerados, por razón de sus funciones, y en lo relativo a la conclusión de tratados internacionales, como representantes del Estado.

- CORBOY, Philip y Todd A. Smith, “Federal Preemption of Product Liability Law: Federalism and the Theory of Implied Preemption”, *American Journal of Trial Advocacy*, vol. 15, núm. 435, 1992.
- CORWIN, Edward, *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*, Argentina, Editorial Fraterna, 1987.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, 1996.
- ENGDBAL, David E., *Constitutional Federalism in a Nut Shell*, USA, West Group, 1987.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998.
- FREILICH, Robert H. y David G. Richardson, “Returning to a General Theory of Federalism: Framing a New Tenth Amendment United States Supreme Court Case”, *The Urban Lawyer*, vol. 26, núm. 2, primavera, 1994.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- GARDBAUM, Stephen A., “The Nature of Preemption”, *Cornell Law Review*, vol. 79, núm. 767, 1994.
- HAMILTON, Alexander, *El federalista*, núm. 33, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- HERNÁNDEZ, Antonio María et al. (coords.), *Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino*, Argentina, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015.
- HEUN, Werner, “The Evolution of Federalism”, en Christian Starck (ed.), *New Challenges to the German Basic Law*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
- JOHNSON, Nevil, “Territory and Power: Some Historical Determinants of the Constitutional Structure of the Federal Republic of Germany”, en Charlie Jeffery y Peter Savegear (eds.), *German Federalism Today*, Leicester y Londres, Leicester University Press, 1991.
- KARPEN, Ulrich, “Federalism” en Ulrich Karpen (ed.), *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Baden-Baden, Alemania, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988.
- KLATT, Harmut, “Centralising Trends in the Federal Republic: The Record of the Kohl Chancellorship”, en Jeffery y Savegear (eds.), *German Federalism Today*, Leicester y Londres, Leicester University Press, 1991.
- KOMMERS, Donald P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham y Londres, Duke University Press, 1997.
- LA PERGOLA, Antonio, “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias”, en *Revista española de derecho constitucional*, año 5, núm. 13, enero-abril, 1985.
- LEONARDY, Uwe, “The Working Relationships Between Bund and Länder in the Federal Republic of Germany”, en Jeffery y Savegear (eds.), *German Federalism Today*, Leicester y Londres, Leicester University Press, 1991.
- LIEBERMAN, Jethro K., *A Practical Companion to the Constitution*, The University of California Press, 1999.
- LINZ, Juan, “An Authoritarian Regime: Spain”, en Erick Allardt e Yrjo Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, The Westmarck Society, 1964.
- MOUSKHELI, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981.
- PÉREZ CALVO, Alberto, *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1993.
- REMIRO BRETONS, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.
- RENZSCH, Wolfgang, “German Federalism in Historical Perspective”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 19, núm. 4, otoño, 1989.

- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, en *Documentación administrativa*, 230-231, abril-septiembre, 1992.
- SHAPIRO, David, *Federalism. A dialogue*, Evanston, Illinois, Northwestern University Press, 1995.
- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, vol. I: Poderes federales y estatales, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1966.
- STORY, Joseph, “Commentaries on the Constitution”, en Philip B. Kurland y Ralph Lerner (eds.), *The Founders’ Constitution*, vol. 5, The University of Chicago Press, 1987.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VII, marzo de 1991, Tesis: 3a./J. 10/91, página 56. Amparo en revisión 1838/89. Bufete Jurídico Fiscal, S.A. de C.V. y otros. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo Mac Gregor. Secretario: José Juan Trejo Orduña. Amparo en revisión 3776/89. Carrancedo Alimentos, S.A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Amparo en revisión 252/90. Direvex, S.A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Amparo en revisión 2118/89. Constructora Copan, S.A. de C.V. 6 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Amparo en revisión 2010/90. Sales del Bajío, S.A. de C.V. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno. Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte.
- TARR, G. Alan, *Comprendiendo las constituciones estatales*, México, UNAM, 2009.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978.
- TRIGUEROS, Laura, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIX, núms. 163-164-165, UNAM, enero-junio, 1989.
- WATTS, Ronald L., “West German Federalism: Comparative Perspectives”, en Jeffery y Savegear (eds.), *German Federalism Today*, Leicester y Londres, Leicester University Press, 1991.
- WOLEY FUNDAMENTALSON, Paul, “Preemption and Federalism: The Missing Link”, en *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 16, núm. 69, otoño, 1988.

Artículo 124

Trayectoria constitucional

124 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018.

Se cambia la redacción del artículo de acuerdo con la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.