

Capítulo IV. Distribución de competencias legislativas	89
I. Sistemas para la distribución de competencias	89
II. La distribución de competencias en México	90
III. Antecedentes históricos mexicanos	92
IV. En la Constitución vigente	95
V. La distribución de competencias es una decisión fundamental en la actual Constitución	96

CAPÍTULO IV

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

I. SISTEMAS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En un Estado unitario o central tradicional no existen órganos de gobierno generales y locales, con atribuciones para expedir leyes, y consecuentemente no se presenta el problema de la distribución de competencias en ese sentido, así como difícilmente para la aplicación de las normas y ejercicios de las atribuciones. Pero en un Estado federal de manera indispensable se requiere el señalamiento de la competencia que a cada uno de los órdenes (federal o estatal) corresponde.

Moushkeli, Tena Ramírez, Burgoa, Carpizo y casi todos los juristas coinciden en mencionar que son tres los sistemas que se siguen para la distribución de competencias:

- 1) La enumeración de las atribuciones que se asignan a los órganos federales y también la especificación de las facultades de las autoridades locales, según el modelo de la Constitución austriaca de 1920.
- 2) Incluir en la Constitución el listado de las atribuciones de las autoridades federales y dejar reservada a los órganos estatales la competencia de todo aquello que no se haya señalado para el orden federal, según el modelo de la Constitución de Estados Unidos.
- 3) Enumerar en la carta fundamental las facultades que integra el ámbito competencial de los órganos estatales y dejar sentado que la competencia residual corresponde a la federación, según el modelo de la Constitución australiana.

Podemos encontrar algún otro sistema que aparentemente difiere de los anteriormente señalados, pero al final de cuentas queda incluido.

Además del señalamiento jurídico, deben tomarse en cuenta los factores y la correlación de fuerzas políticas, puesto que, como lo ha expresa-

do Mirkine-Guetzvitch, frecuentemente la política no se subordina al derecho.

La Constitución alemana de 1949 determinó en sus artículos 70, 71, 72 y 75 la forma de distribución de las competencias entre la federación y los estados. De la lectura de tales disposiciones se desprende que inicialmente se otorga a los estados la competencia residual resultante de las atribuciones asignadas a la federación en la Constitución; pero posteriormente se hace alusión a que la carta fundamental determinará cómo queda delimitada la competencia exclusiva y la competencia concurrente entre la federación y los estados, lo que ratifica la noción que sobreviene de la lectura de la Constitución, de que de su contenido se desprende que hay campos exclusivos para la federación y también aspectos que concurrentemente corresponden a la federación y a los estados. En otra de las disposiciones se plantea la posibilidad de que los estados puedan legislar en una de las materias exclusivas de la federación, siempre y cuando así lo autorice una ley federal. En relación con la materia concurrente legislativa, quien tiene la facultad inicial es la federación, pero cuando no la ejercite los estados pueden hacerlo.

En la Constitución suiza también aparece en principio la enumeración de la competencia del gobierno federal y la competencia excedente queda a cargo de los cantones; aunque también existen competencias exclusivas y competencias concurrentes.

Conforme a lo expresado por Rafael Vielsa, también la Constitución argentina reproduce el principio de competencia residual para los estados.

Respecto a la Constitución estadounidense, nos encontramos también ante la misma forma de distribución, explicada por Madison, en el sentido de que los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución son pocos y definidos, y los que quedan en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos.

Que los primeros se refieren a la guerra, a la paz, a las negociaciones en el exterior y el comercio extranjero, y en cambio los poderes de los estados se encargarán de todo aquello que interese a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, al orden interno, al progreso y prosperidad de los estados.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MÉXICO

En México, la distribución de competencias se realiza básicamente con la aplicación de los artículos 117, 118 y 124. Los dos primeros como una

excepción a la regla y el último que contiene el principio general. Hemos de aclarar que otras disposiciones, que trataremos posteriormente, también tienen relación con el ámbito competencial.

El artículo 117 se refiere a las prohibiciones absolutas, con una redacción tajante, para los estados: “Los estados no pueden, en ningún caso...”; la mayoría de estas prohibiciones son de carácter internacional; tomando en consideración que las relaciones con el extranjero recaen en el gobierno federal, sería ilógico que los estados pudieran celebrar, alianza, tratado o coalición con naciones extranjeras, contraer obligaciones, empréstitos con otros países o con sociedades extranjeras. Prohibiciones de carácter interno son la emisión de moneda y estampillas, gravar el tránsito de personas así como entrada y salida de mercancías, establecer alcabalas. Incluye además una obligación para que las legislaturas de los estados expidan leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Dentro de la fracción VIII queda comprendido un párrafo, constantemente violado y que forma parte significada del derecho constitucional administrativo y estatal:

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.⁶⁷

Es común saber que todos los estados celebren empréstitos que no son destinados a inversiones públicas productivas, interpretando incorrectamente el concepto productivo.

El artículo 118 establece también taxativas para los estados, pero con la salvedad de que las podrán realizar si previamente otorga su consentimiento el Congreso de la Unión. Las autoridades federales ostentan las facultades que en la fracción I del artículo 118 se prohíbe a los estados: “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”. Las restantes dos fracciones de esta disposición tienen relación estrecha con la guerra, por lo que en principio son atribuciones que le corresponden al gobierno federal, como poseer tropa permanente y buques de guerra; o hacer la guerra a alguna potencia extranjera.

67 Constitución General de la República Mexicana, artículo 117, fracción VIII.

DR. © 2000

La norma general está contenida en el artículo 124 y que adopta la tesis de que la competencia de las autoridades federales quede enumerada en la Constitución y las entidades federativas asuman la competencia restante: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS MEXICANOS

La Constitución de 1824 careció de disposición expresa para la distribución de las competencias a la federación y a los estados; sin embargo, por la asignación de funciones y facultades, a lo largo de su texto, debemos dar por sentado que siguió el principio de la competencia residual para las entidades federativas.

El artículo 117 de la Constitución de 1857 expresaba que las facultades que no se concedieran expresamente por la Constitución a los funcionarios federales se entendían, por ese solo hecho, reservadas a los estados.

Como un antecedente de interés e importancia, encuadraremos y clasificaremos las facultades atribuidas por la Constitución de 1857 a la federación, siguiendo el trabajo de Víctor Manuel Soni Piña:

- a) Relaciones internacionales. La Constitución de 1857 consigna en las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 72 las facultades del Congreso para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo; para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; y para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso, para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra. Las fracciones III, VIII, IX, X y XI del artículo 85, relativas al Poder Ejecutivo, se refieren al nombramiento de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a la declaración de guerra; al otorgamiento de patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso; a la dirección de las negociaciones diplomáticas y a la celebración de tratados con potencias extranjeras; al recibimiento de ministros y otros enviados de las potencias extranjeras. Relacionadas con las anteriores facultades encontramos la fracción VII del artículo 97, relativa al conocimiento por parte de los tribunales de la federación de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

- b) Defensa y seguridad contra el peligro extranjero. En este apartado podemos encajar las facultades del Congreso que se consignan en las fraccio-

nes XII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 72, relativas a la ratificación de los nombramientos de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional; a conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, así como consentir la estación de esquadrillas de otra potencia por más de un mes, en las aguas de la república; a permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del territorio nacional; al levantamiento y sostenimiento del ejército y la armada de la Unión, así como la reglamentación de su organización y servicio; a dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. Las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 85, que se refieren al nombramiento que corresponde al Ejecutivo con aprobación del Congreso, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional; al nombramiento de los demás oficiales del ejército y armada nacional con arreglo a las leyes; a la disposición de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; a la disposición de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción XX del artículo 72. Relacionada con las anteriores facultades encontramos la fracción II del artículo 111 que se refiere a la prohibición a los estados de tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.

c) Unidad y armonía en las relaciones de los estados miembros. En este criterio se consideran las facultades del Congreso que tienen como finalidad que reine la unidad y la armonía en las relaciones de los estados; dichas facultades se encuentran consignadas en las fracciones I, II, III y IV del artículo 72, y que tratan de la admisión de nuevos estados o territorios a la Unión federal, incorporándolos a la nación; de la creación de territorios en estados; de la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes; del arreglo de los límites de los existentes; y del arreglo de los límites de los estados. Las fracciones IV y V del artículo 97 se refieren a que los tribunales de la federación conozcan de las controversias que se susciten entre dos o más estados y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro. El artículo 98 se refiere a que la Suprema Corte de Justicia conozca de las controversias que se susciten entre un estado y otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte; el artículo 99 se refiere a que a la Suprema Corte de Justicia corresponde dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los estados, o entre los de un estado y los de otro. Las fracciones II y III del artículo 101 que se refieren a la resolución por los tribunales de la federación de toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados; por leyes o

actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la autoridad federal. El artículo 116 relativo a la protección que los poderes federales deben prestar a los estados contra toda invasión, violencia exterior, o en caso de sublevación o trastorno interior, siempre que lo soliciten la legislatura de dicho estado o su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

d) Comercio. Encuadramos en este apartado las facultades que la federación tiene por razón de su generalidad o por la importancia vital que para el país tienen. Estas facultades están contenidas en las fracciones VIII, IX y X del artículo 72, atribuciones del Poder Legislativo, relativas al otorgamiento de bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; a la expedición de aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir por medio de bases generales que en el comercio de estado con estado se establezcan relaciones onerosas; y al establecimiento de bases generales de la legislación mercantil. La fracción XIV del artículo 85, atribuciones del Poder Ejecutivo, que se refiere a la habilitación de toda clase de puertos al establecimiento de aduanas marítimas y fronterizas y a la designación de su ubicación. En relación con las facultades anteriormente enumeradas, podemos encuadrar aquí la fracción I del artículo 112, que se refiere a la restricción a los estados para establecer derechos de tonelaje y de algún otro puerto, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, sin consentimiento del Congreso de la Unión.

e) Organización y funcionamiento de los poderes federales. En este apartado encajaremos las facultades que por razón lógica correspondan a los poderes federales; así tenemos las fracciones V, VI, XXV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXX del artículo 72, atribuciones del Poder Legislativo, que tratan de la residencia de los poderes federales; del arreglo del interior del Distrito Federal y territorios; de la prórroga por treinta días útiles del primer período de sus sesiones ordinarias, de su reglamento interior; del nombramiento y remoción de los empleados de su secretaría; y de la expedición de todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades del artículo 72 y todas las demás concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión. Las fracciones I, II, XII y XIII del artículo 85, atribuciones del presidente de la República, relativas a la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión; al nombramiento y remoción de los secretarios del despacho, a la remoción de los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y al nombramiento y remoción de los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes; a la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias, al auxilio que se le debe prestar al Poder Judicial para el ejercicio de sus funciones en forma

expedita. Las fracciones III, VI y VII del artículo 97 que se refieren al conocimiento por los tribunales de la federación de las controversias en que la federación fuere parte; de las de orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

f) *Materia hacendaria.* Podemos encuadrar en este criterio la fracción VII del artículo 72 que se refiere a la aprobación del presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo al Congreso, así como a la imposición de las contribuciones necesarias para cubrirlo.⁶⁸

IV. EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

En lo que se refiere a la Constitución vigente, son varios los criterios para clasificar las atribuciones de la federación y de los estados que se incluyen en su texto, y la que nos parece más completa es la de Jorge Carpizo, que nos habla de:

- 1) facultades atribuidas a la federación;
- 2) facultades atribuidas a las entidades federativas;
- 3) facultades prohibidas a la federación;
- 4) facultades prohibidas a las entidades federativas;
- 5) facultades coincidentes;
- 6) facultades coexistentes;
- 7) facultades de auxilio;
- 8) facultades que emanan de la jurisprudencia.⁶⁹

De acuerdo con esta clasificación, se sitúa a las disposiciones constitucionales de la siguiente manera:

- 1) artículos 73, 117 y 118;
- 2) todo lo que no esté atribuido expresamente a la federación;
- 3) segundo párrafo del artículo 130;
- 4) artículos 117 y 118;

⁶⁸ Soni Piña, Víctor Manuel, *Distribución de competencias entre la federación y los estados*, México, tesis para obtener la licenciatura en derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM, 1963, pp. 52-55.

⁶⁹ Cueva, Mario de la y Jorge, Carpizo, “Sistema federal mexicano”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1981, p. 91.

- 5) último párrafo del artículo 118, fracción VIII del artículo 3o. y fracción XXV del artículo 73;
- 6) fracciones XVI Y XVII del artículo 73;
- 7) artículo 130.

Facultades coincidentes son las atribuidas constitucionalmente a los estados y a la federación. Facultades coexistentes son aquellas que podemos dividir en dos partes, una de ellas compete a la federación y la otra a los estados. Como es lógico, la atribuida a la federación es de carácter general y en todo el territorio nacional, y en cambio la atribuida a las entidades federativas es local y dentro del territorio que le compete. Las facultades de auxilio son las que se refieren a que una autoridad ayuda o auxilia a otra.

Mario de la Cueva y Jorge Carpizo⁷⁰ estiman que en nuestro país no existen facultades concurrentes, apoyados en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales, y aclaran que son facultades concurrentes las que no se atribuyen exclusivamente a la federación, ni se prohíben a los estados; cuando la primera no actúa las entidades federativas pueden realizarlas, pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto.

V. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ES UNA DECISIÓN FUNDAMENTAL EN LA ACTUAL CONSTITUCIÓN

En todas las relaciones o enumeraciones de los diferentes tratadistas mexicanos, de las decisiones fundamentales o esenciales contenidas en la Constitución del 17, aparece lo relativo al federalismo. Y ¿cuál será el alcance del federalismo como principio esencial? El expresar la permanencia de un gobierno federal, coexistente con los gobiernos locales de los estados, no nos indica más que un principio general que debe descansar en algunos otros principios, entre los que de manera indispensable señalamos la distribución de competencias de los componentes del pacto federal. Al integrarse el Estado federal y suscribirse el pacto o acta constitutiva, inexorablemente se adopta, implícito o expreso, un criterio respecto de la asignación de ámbitos competenciales. Esa distribución de competencias es un factor trascendental para que los estados contratantes

70 *Idem*, p. 94.

o potencialmente componentes acepten su inclusión dentro del Estado nuevo que se crea, porque debemos aceptar que la intención y el interés de las entidades federativas para formar un Estado federal es fortalecerse, conseguir mejores condiciones para su desarrollo, con respeto y libertad para sus hombres, y para estar en opción de llegar a ello se debe estimar que es congruente con tal aspiración la competencia que a sus autoridades locales le sea atribuida en la Constitución. La variación de su esfera competencial con posterioridad al pacto federal constituye una modificación sustancial de las condiciones que tuvieron para coaligarse, asociarse o integrarse en un Estado federal.

¿Hasta qué punto la modificación de la división de competencias puede estimarse como violatoria de uno de los principios esenciales de la Constitución? De cualquier manera, puesto que no es posible establecer una gradación en la modificación y, en todo caso, es inexacto afirmar que cuando el cambio de la división competencial originaria llegue al extremo se estaría arribando al Estado unitario o central, y que sólo en esa hipótesis se estaría violando una de las decisiones fundamentales. Como jurídicamente no es posible señalar los grados en el cambio de competencias, que casi destruya o haya destruido ya el sistema federal, debemos concluir que el aumento de la competencia de las autoridades federales, en detrimento de la competencia de las entidades federativas, es una violación a una decisión fundamental y por lo tanto inconstitucional. Si a lo jurídico aunamos lo *de facto* excedido podremos recapacitar sobre lo importante del tema.

Podría aceptarse como explicación, mas no como justificación, que el no ejercicio de las facultades da lugar a la creación de normas y a la realización de lo omiso por parte de la federación.

Precisamente para justificar el aumento desmesurado de la competencia de las autoridades federales, con base en reformas constitucionales, o sin ellas, la Suprema Corte de Justicia ha adoptado un criterio incongruente, trastrocando el espíritu y la letra del artículo 124 constitucional. En ninguna parte de la doctrina hemos contemplado apoyo, respaldo o manejo de tesis similar.

La resolución de la Corte es la siguiente:

FEDERACIÓN: Conforme al artículo 40 de la Constitución, la república mexicana es un Estado federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la federación y los estados. Ahora

bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible las atribuciones del poder central y las de los estados; el segundo, en enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas competen a los estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que se enumeran las atribuciones o facultades de los gobiernos locales, de manera que la presunción exista a beneficio del poder central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social es la transformación de las necesidades del orden local en intereses de orden general, y éstos, como es natural, deben ser administrados por el gobierno central, que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó al parecer (dados los términos de su artículo 124) el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución a los funcionarios federales se entiendan reservadas a los estados; pues es notorio que el principio no aparece admitido por el constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la carta federal, se confieren a los estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la federación y a los estados, estableciendo así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el constituyente fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional, pues estas facultades van imblíbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución.⁷¹

No comulgamos con esta tesis de la Suprema Corte de Justicia por lo siguiente:

- 1) El principio del artículo 124 constitucional es claro, preciso y no admite interpretación contraria a la letra.

⁷¹ González Oropeza, Manuel, *Derechos del pueblo mexicano. Doctrina constitucional*, “El sistema federal”, México, Cámara de Diputados de la LII Legislatura, 1985, t. I, p. 572.

- 2) El que otras disposiciones constitucionales establezcan facultades y prohibiciones a los estados sólo significa que el constituyente deseó proporcionar mayor vigor y significado a las primeras, y las taxativas a los estados tienen por objeto precisar limitaciones a las facultades residuales, confirmando lo estatuido en el artículo 124.
- 3) Las facultades concurrentes o coexistentes representan el interés del constituyente por especificar los casos de competencia federal y estatal.
- 4) Las facultades legislativas federales, mencionadas en disposiciones diferentes al artículo 73, son una ampliación expresa al ámbito competencial, mas no una negación del principio del artículo 124.
- 5) El estimar que el constituyente determinó la competencia específica para la federación y la residual para los estados en artículo 124 y por un cambio de criterio o supuestamente una contradicción modificó el principio al señalar competencias a los estados, prohibiciones o facultades concurrentes, es una interpretación y un juicio inconsistente.

Por último, y dentro del tema de la distribución de competencias, es procedente referirnos a la jerarquía, respecto de la legislación local y la legislación federal. Ignacio Burgoa opina que la legislación federal es jerárquicamente superior a la legislación estatal, de acuerdo con el artículo 133 constitucional y porque sí es posible que se presente una situación de oposición entre una ley local y un ordenamiento federal, debido a disposiciones incompatibles. En cambio, Mario de la Cueva y Jorge Carpizo manifiestan que en México, relacionando el artículo 133 con el 124, así como las facultades concurrentes, se debe concluir que el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, puesto que la palabra “expresamente” del artículo 124 constitucional respecto a que la competencia federal debe quedar manifiesta en la Constitución y lo restante es atribución de las entidades federativas, por lo que en todo caso nos encontramos ante un problema de competencia. Cuando exista una contradicción entre una norma federal y una local, se debe buscar a qué ámbito competencial corresponde y así resolver el conflicto. Concluyendo que en la cúspide del orden jurídico, y atendiendo al artículo 133 constitucional, está la Constitución general, después las leyes reglamentarias constitucionales y los tratados internacionales y, por último, las leyes federales y las locales.

Nos adherimos a la tesis de Mario de la Cueva y Carpizo, puesto que la disposición constitucional que sirve de base para la distribución de competencias lleva implícita en su redacción la ausencia de jerarquía, dado que la asignación de atribuciones en la Constitución a la federación y el residual a las entidades federativas les proporciona un plano de igualdad y de ninguna manera diferenciación.