

## CAPÍTULO PRIMERO

### TERRITORIO

El texto original precisaba que el territorio nacional lo integraba, en primer lugar, el de las partes integrantes de la Federación,<sup>71</sup> y disponía que los estados y los territorios conservarían la extensión y territorios que habían tenido, siempre que no hubiera dificultad al respecto,<sup>72</sup> y que los estados arreglarían sus límites de acuerdo con los mecanismos previstos por la Constitución.<sup>73</sup> El 17 de marzo de 1987 se determinó que los estados podían arreglar sus diferencias limítrofes mediante convenios, pero que éstos deberían ser aprobados por el Senado. En la reforma del 8 de diciembre de 2005 se precisó que, a falta de acuerdo, los conflictos serían resueltos por el Senado; la Suprema Corte podía conocer en controversia constitucional los conflictos derivados de la ejecución. El 15 de octubre de 2012 se dispuso que de no llegar a un acuerdo amistoso los estados, resolvería la Suprema Corte.

También, el texto original se ocupó del territorio de algunas entidades en particular: el estado de Nayarit tendría la extensión del territorio de Tepic,<sup>74</sup> y el Distrito Federal conservaría sus límites.<sup>75</sup> En la reforma del 7 de febrero de 1931 se precisó la división entre los territorios de las dos Baja Californias. Esta norma se derogó el 16 de enero de 1952. En la reforma del 19 de diciembre de 1931 se amplió el territorio de Yucatán, y en la del 22 de marzo de 1934 se precisó parte del territorio de Yucatán y de Campeche. Estas dos últimas disposiciones se derogaron en la reforma del 16 de enero de 1935.

En segundo lugar, el texto original también consideró parte del territorio nacional el de las islas adyacentes, y el de las islas de Guadalupe y las

---

<sup>71</sup> Artículo 42.

<sup>72</sup> Artículo 45.

<sup>73</sup> Artículo 46.

<sup>74</sup> Artículo 47.

<sup>75</sup> Artículo 44. Esa disposición habla de la Ciudad de México, en lugar del Distrito Federal desde el 29 de enero de 2016.

de Revillagigedo y La Pasión.<sup>76</sup> Esta última isla salió del listado en la reforma del 18 de enero de 1934.

En la reforma del 20 de enero de 1960 se estableció que formaban parte del territorio nacional los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores, y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades establecidas por el propio derecho internacional.

En el texto original se había previsto que las islas que pertenecieran al territorio nacional dependerían del gobierno federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta entonces hubieran ejercido jurisdicción los estados.<sup>77</sup> A las islas se sumaron los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la reforma del 20 de enero de 1960.

El 6 de febrero de 1976 se dispuso que la nación ejercería en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinaran las leyes. Se dispuso que esta zona económica se extendería a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial; pero que en caso de que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Artículo 42.

<sup>77</sup> Artículo 48.

<sup>78</sup> Artículo 27.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### FORMA DE ESTADO

Desde su redacción original, la Constitución ha señalado que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>79</sup>

El texto original determinó que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal. En la reforma del 30 de noviembre de 2012 se añadió la laicidad como forma de Estado.

Disponía el texto original que la República se componía de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.<sup>80</sup> En la reforma del 29 de enero de 2016 se añadió que también se componía por la Ciudad de México. Desde el texto original se ha indicado que las entidades están unidas en una Federación establecida según los principios de esa ley fundamental.

Originalmente se disponía que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los estados en lo que tocaba a sus regímenes interiores.<sup>81</sup> El 29 de enero de 2016 se incluyó a la Ciudad de México. Dice desde el texto original que los regímenes interiores son establecidos por las Constituciones locales, que en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En el texto original se estipulaba que el Distrito Federal se compondría del territorio que tenía en ese momento, y que si los poderes de la Unión se trasladaran a otro lugar se denominaría Estado del Valle de México.<sup>82</sup> En la reforma del 25 de octubre de 1993 se precisó que la Ciudad de México era un Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados

---

<sup>79</sup> Artículo 39.

<sup>80</sup> Artículo 40.

<sup>81</sup> Artículo 41.

<sup>82</sup> Artículo 44

Unidos Mexicanos, dejando a salvo lo antes dispuesto. En la reforma del 29 de enero de 2016 se determinó que la Ciudad de México era entidad federativa, y que en caso de traslado de los poderes de la Unión se erigiría en el estado denominado Ciudad de México.

En la reforma del 14 de agosto de 2001 se estipuló que la nación mexicana es única e indivisible.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Artículo 2o.

## CAPÍTULO TERCERO

### FEDERALISMO

Tras los años centralistas del siglo XIX, la decisión de conformar una Federación no ha sido alterada. Así lo recogieron los constituyentes reunidos en Querétaro entre diciembre de 1916 y febrero de 1917.

En materia de federalismo, básicamente los cambios en los cien años posteriores se han referido a la modificación de las materias que corresponden a cada orden de gobierno. La mayoría, para aumentar las atribuciones de la Federación. En los primeros setenta años se hicieron treinta y dos cambios. En los siguientes treinta se hicieron cuarenta y siete. Es decir, de tener un promedio 0.4 modificaciones por año en la materia, estamos con un promedio que lo triplica, con 1.5 cambios anuales.

Ello puede deberse a la aparición de nuevas realidades, que exigen una regulación uniforme (tecnologías de la información, por ejemplo), o bien a la necesidad de controlar todo desde el centro, pues la explosión de las reformas coincide con la alternancia política a nivel local. Quizá antes existía una uniformidad fáctica, y ahora se requiere lograr la uniformidad con la atracción de facultades hacia los poderes federales. Como sea, lo cierto es que existe una tendencia a centralizar por medio de la absorción de facultades.

#### I. INTEGRACIÓN DE LA FEDERACIÓN

La decisión de adoptar el federalismo como forma de Estado supone la existencia de un orden federal y diversos órdenes locales, que se corresponden a cada una de las entidades que conforman la Federación.

En el texto original se distinguían tres clases de entidades federativas: el Distrito Federal, que era la naturaleza que se le dio a la Ciudad de México; los territorios federales, que eran extensiones geográficas en las que los poderes de la Unión se encargaban del gobierno local, y los estados.

En 1917 había dos territorios federales: Baja California y Quintana Roo,<sup>84</sup> una vez que el territorio de Tepic se erigió en el estado de Nayarit.<sup>85</sup> Asimismo, había 28 estados: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En 2011 se le cambió el nombre a Coahuila, para ser llamado Coahuila de Zaragoza.<sup>86</sup>

A principios de 1931<sup>87</sup> se dividió el territorio de Baja California en dos: en el del Norte de Baja California y en el del Sur de Baja California, y a finales de ese año<sup>88</sup> se erigió a Quintana Roo como estado; no obstante, cuatro años después se le volvió a considerar territorio.<sup>89</sup>

En 1952<sup>90</sup> se le dio el carácter de estado al Territorio de Baja California Norte, que se denominó Baja California, y en 1974<sup>91</sup> se erigieron como estados los territorios de Baja California Sur y, nuevamente, Quintana Roo, con lo que desaparecieron los territorios federales.

Finalmente, en 2016<sup>92</sup> se eliminó la condición de Distrito Federal que tenía la Ciudad de México, por lo que se integró el nombre de la capital —y no su naturaleza— al listado de entidades federativas.

## II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El texto original de 1917 estableció el federalismo como forma de Estado en su artículo 40, al retomar literalmente el mismo precepto de la Constitución de 1857, y las ideas del numeral 4 de la Constitución de 1824.

Con relación a la forma de Estado federal, únicamente se ha modificado en una ocasión, para determinar que además de integrarse por estados, lo hace por una Ciudad de México.<sup>93</sup>

Además de establecer la cláusula federal, se reconoce el principio de fidelidad federal, es decir, normas que mandatan establecer una relación de

---

<sup>84</sup> Artículo 43.

<sup>85</sup> Artículo 47.

<sup>86</sup> Reforma del 13 de abril de 2011.

<sup>87</sup> Reforma del 7 de febrero de 1931.

<sup>88</sup> Reforma del 19 de septiembre de 1931.

<sup>89</sup> Reforma del 16 de enero de 1935.

<sup>90</sup> Reforma del 16 enero de 1952.

<sup>91</sup> Reforma del 8 de octubre de 1974.

<sup>92</sup> Reforma del 29 de enero de 2016.

<sup>93</sup> 29 de enero de 2016.

ayuda mutua y colaboración eficaz entre la Federación y las entidades federativas, en acatamiento a la Constitución de la Unión.

El respeto a la Constitución federal por parte de las entidades ha sido parte del artículo 40 constitucional desde el texto original de 1917. Ha sido reformado únicamente para contemplar a la Ciudad de México como entidad federativa con Constitución propia.<sup>94</sup>

La protección a las entidades federativas en contra de invasión exterior, o en contra de trastornos interiores ha sido una norma presente desde el texto original, en donde se regulaba en el artículo 122. En 1993, con motivo del reconocimiento de una autonomía política a la Ciudad de México, esa norma se trasladó al artículo 119,<sup>95</sup> en donde ha permanecido con un pequeño cambio de redacción para hablar de “entidades federativas” y no de “estados”, como lo decía originalmente.<sup>96</sup>

Por otra parte, la obligación de los Ejecutivos locales de publicar y hacer cumplir las leyes federales ha estado vigente desde 1917, con un cambio de redacción en 2016.<sup>97</sup>

### III. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

#### 1. *Las facultades federales*

Bajo la lógica de la concentración de colonias, la enmienda X de la Constitución norteamericana de 1791 entendía que los estados conservaban las facultades que como entes soberanos habían tenido, salvo las que cedían expresamente a la Federación. Así pues, la Constitución debía enumerar las facultades federales, y dejaba el resto a los estados.

El texto original de 1917 utilizó ese mismo principio, como ya lo disponía la Constitución de 1857. Ese principio se contempla en el artículo 124, y sólo ha sufrido una reforma, al cambiar la palabra “estados” por “entidades federativas”, con la desaparición del Distrito Federal.<sup>98</sup> Así pues, la regla general es que la Constitución enlista las facultades que corresponden a la Federación.

---

<sup>94</sup> Reforma del 29 de enero de 2016.

<sup>95</sup> Reforma del 25 de octubre de 1993.

<sup>96</sup> Reforma del 29 de enero de 2016.

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> 29 de enero de 2016.

De la Constitución de 1857 repitió textualmente las facultades relativas a la admisión de nuevos estados o territorios a la Unión federal;<sup>99</sup> erigir los territorios en estados;<sup>100</sup> arreglar definitivamente los límites de los estados;<sup>101</sup> cambiar la residencia de los poderes federales;<sup>102</sup> contratación de empréstitos;<sup>103</sup> establecimiento de aranceles al comercio exterior e impedir restricciones al comercio interior;<sup>104</sup> crear y suprimir empleos públicos de la Federación;<sup>105</sup> patentes de corso y 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;<sup>106</sup> ciudadanía, naturalización, colonización;<sup>107</sup> vías generales de comunicación, y sobre postas y correos y aguas federales;<sup>108</sup> casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas;<sup>109</sup> ocupación y enajenación de terrenos baldíos;<sup>110</sup> amnistías sobre delitos federales,<sup>111</sup> así como la cláusula genérica, que permite legislar al Congreso para hacer efectivas las facultades explícitas.<sup>112</sup>

Por otra parte, modificó un poco la redacción y el alcance respecto a su regulación en el texto de 1857, retomó las facultades en materia de formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes;<sup>113</sup> legislar en lo relativo al Distrito Federal, a los territorios;<sup>114</sup> a la minería, a las instituciones de crédito y al Banco Emisor Único,<sup>115</sup> así como imponer contribuciones.<sup>116</sup>

La mayoría de estas facultades que ya se encontraban son las típicas de la Federación en el federalismo clásico norteamericano, de donde se retoman once facultades textuales.

---

<sup>99</sup> Artículo 73, fracción I.

<sup>100</sup> Artículo 73, fracción II.

<sup>101</sup> Artículo 73, fracción IV.

<sup>102</sup> Artículo 73, fracción V.

<sup>103</sup> Artículo 73, fracción VIII.

<sup>104</sup> Artículo 73, fracción IX.

<sup>105</sup> Artículo 73, fracción XI.

<sup>106</sup> Artículo 73, fracción XIII.

<sup>107</sup> Artículo 73, fracción XVI.

<sup>108</sup> Artículo 73, fracción XVII.

<sup>109</sup> Artículo 73, fracción XVIII.

<sup>110</sup> Artículo 73, fracción XIX.

<sup>111</sup> Artículo 73, fracción XXII.

<sup>112</sup> Artículo 73, fracción XXX.

<sup>113</sup> Artículo 73, fracción III.

<sup>114</sup> Artículo 73, fracción VI.

<sup>115</sup> Artículo 73, fracción X.

<sup>116</sup> Artículo 73, fracción VII.



En el texto original, asimismo, se establecieron como nuevas facultades federales declarar la guerra;<sup>117</sup> levantar y sostener el ejército y la armada;<sup>118</sup> organización de la Guardia Nacional;<sup>119</sup> emigración e inmigración y salubridad general;<sup>120</sup> organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular;<sup>121</sup> delitos federales;<sup>122</sup> así como para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general.<sup>123</sup>

Algunas de las facultades han sido modificadas en cuanto a la autoridad que puede ejercerlas,<sup>124</sup> otras han sufrido precisiones posteriores, como el establecimiento de la fuerza aérea como institución armada de la Unión,<sup>125</sup> o la puntualización de que se determina el valor relativo de la moneda extranjera, y no simplemente su valor.<sup>126</sup> Otras más han sido modificadas en cuanto a su identificación, como la cláusula genérica que permite dictar leyes que sean necesarias para hacer efectivas el resto de facultades.<sup>127</sup>

La eliminación de facultades federales ha sido un tema raro. Únicamente hay tres casos. Se han eliminado la facultad para conceder patentes de curso,<sup>128</sup> así como para dictar toda la legislación común en los territorios federales<sup>129</sup> y en el Distrito Federal.<sup>130</sup>

Lo más común ha sido aumentar materias. La primera que se le añadió a la Federación fue la educativa, lo que se hizo en la primera reforma constitucional, aprobada sólo cuatro años después de la expedición de la

---

<sup>117</sup> Artículo 73, fracción XII.

<sup>118</sup> Artículo 73, fracción XIV.

<sup>119</sup> Artículo 73, fracción XV.

<sup>120</sup> Artículo 73, fracción XVI.

<sup>121</sup> Artículo 73, fracción XX.

<sup>122</sup> Artículo 73, fracción XXI.

<sup>123</sup> Artículo 73, fracción XXVII.

<sup>124</sup> Por ejemplo, la resolución de conflictos por límites territoriales entre estados. O el cambio de del Banco Emisor Único por Banco Central.

<sup>125</sup> 10 de febrero de 1944.

<sup>126</sup> 17 de noviembre de 1982.

<sup>127</sup> El 15 de septiembre de 2017 pasó de ser la fracción XXX a la fracción XXXI del artículo 73.

<sup>128</sup> 21 de octubre de 1966.

<sup>129</sup> 8 de octubre de 1974.

<sup>130</sup> El 22 de agosto de 1996 se le dejaron algunas facultades legislativas, que fueron eliminadas el 29 de enero de 2016.

Constitución.<sup>131</sup> La federalización de la educación fue matizada unos años después, al hacerla concurrente.

Trece años tuvieron que transcurrir para que se federalizara otra materia, que fue la de extranjeros.<sup>132</sup> En los siguientes cincuenta años se federalizaron nueve materias más: la cinematográfica,<sup>133</sup> el establecimiento de contribuciones que corresponderían de forma exclusiva a la Federación,<sup>134</sup> los juegos con apuestas y sorteos,<sup>135</sup> el impuesto especial sobre la cerveza,<sup>136</sup> la bandera y el himno,<sup>137</sup> la energía eléctrica y nuclear,<sup>138</sup> la planeación nacional para el desarrollo económico y social,<sup>139</sup> los procesos contenciosos administrativos contra autoridades federales.<sup>140</sup>

En los treinta años posteriores se federalizaron otras nueve materias: la entidad de fiscalización,<sup>141</sup> la seguridad nacional,<sup>142</sup> la información estadística y geográfica,<sup>143</sup> sustancias químicas, explosivos y pirotecnia,<sup>144</sup> la delincuencia organizada,<sup>145</sup> la protección de datos personales y los derechos de autor,<sup>146</sup> iniciativa ciudadana y consulta popular,<sup>147</sup> el servicio profesional docente,<sup>148</sup> tecnologías de la información, radiodifusión y telecomunicaciones.<sup>149</sup>

---

<sup>131</sup> Artículo 73, fracción XXV. Reforma del 8 de julio de 1921.

<sup>132</sup> Artículo 73, fracción XXI. Reforma del 18 de enero de 1934.

<sup>133</sup> Artículo 73, fracción X. Reforma del 24 de octubre de 1942.

<sup>134</sup> Artículo 73, fracción XXIX. Reforma del 24 de octubre de 1942.

<sup>135</sup> Artículo 73, fracción X. Reforma del 29 de diciembre de 1947.

<sup>136</sup> Artículo 73, fracción XXIX. Reforma del 10 de febrero de 1940.

<sup>137</sup> Artículo 73, fracción XXIX-B. Reforma del 24 de octubre de 1967.

<sup>138</sup> Artículo 73, fracción X. Reforma del 6 de febrero de 1975.

<sup>139</sup> Artículo 73, fracción XXIX-D. Reforma del 3 de febrero de 1983.

<sup>140</sup> Artículo 73, fracción XXIX-H. Reforma del Incorporados 10 de agosto de 1987, y redefinidos en la reforma de 27 de mayo de 2013.

<sup>141</sup> Como entidad superior de fiscalización el 30 de julio de 1999, y como Auditoría Superior de la Federación del 27 de mayo de 2015.

<sup>142</sup> Artículo 73, fracción XXIX-M. Reforma del 5 de abril de 2004.

<sup>143</sup> Artículo 73, fracción XXIX-D. Reforma del 7 de octubre de 2006.

<sup>144</sup> Artículo 73, fracción X. Reforma del 20 de julio 2007.

<sup>145</sup> Artículo 73, fracción XIX, inciso b). Reforma del 18 de junio de 2008.

<sup>146</sup> Artículo 73, fracción XXV. Reforma del 30 de abril de 2009.

<sup>147</sup> Artículo 73, fracción XXIX-Q. Reforma del 9 de agosto de 2012.

<sup>148</sup> Artículo 73, fracción XXV. Reforma del 26 de febrero de 2013. Aunque se pensó como facultad concurrente, la Corte interpretó que se trata de una materia exclusiva de la Federación.

<sup>149</sup> Artículo 73, fracción XVI. Reforma del 11 de junio de 2013.

## 2. *Aplicación de leyes por autoridades de otro orden*

En la concepción federalista norteamericana, la atribución de una materia a un orden de gobierno supone que la autoridad legislativa de ese orden es el encargado de emitir las leyes relativas, y las autoridades administrativas y jurisdiccionales son las que la aplican.

El texto original de 1917 se apartó de esta concepción dual al permitir que los jueces locales resolvieran los procesos civiles y mercantiles federales, a elección del actor, cuando sólo se afectaran intereses particulares. Esta posibilidad, con algunos cambios, se ha mantenido.<sup>150</sup>

Con ello, se inició una nueva etapa en el federalismo, pues se permitió que una autoridad de un orden distinto al que tiene la facultad legislativa sea la que aplique la ley. Esta posibilidad fue recogida en otras Constituciones de corte federal, como la alemana de 1919 o la austriaca de 1920.

También en el texto original se permitió a las autoridades locales, en concreto, a autoridades jurisdiccionales locales, aplicar las normas federales sobre juicio de amparo, tanto en el conocimiento del asunto como en la recepción de la demanda y la suspensión provisional. Con algunas puntualizaciones derivadas de posteriores reformas, esa regla sigue en vigor.<sup>151</sup>

Once años después de esta innovación, se dispuso que las autoridades locales serían las encargadas de aplicar las leyes del trabajo, salvo en determinadas industrias, que se reservarían a las autoridades federales.<sup>152</sup>

En 2005 se añadió una nueva posibilidad de aplicación de leyes federales por autoridades locales, al disponer que pueden conocer de delitos federales cuyo objeto verse sobre materias concurrentes.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Artículo 104, fracción I. El 18 de enero de 1934 eliminó el recurso de súplica contemplado en el texto original. En reforma del 30 de diciembre de 1946 se facultó al Congreso para crear un recurso, y el 10 de agosto de 1987 se eliminó esta facultad legislativa.

<sup>151</sup> Originalmente esta regla se encontraba en la fracción IX del artículo 107. En la reforma del 19 de febrero de 1951 pasó a ser la fracción XII, precisándose que sólo podrían impugnarse ante el superior del tribunal que las cometiera, las violaciones en materia penal al artículo 16. Posteriormente, ha sufrido reformas menores el 25 de octubre de 1967 y el 31 de diciembre de 1994.

<sup>152</sup> Reforma a la fracción X del artículo 73, del 6 de septiembre de 1929. Las industrias que se reservaron a la Federación fueron los ferrocarriles y todo el transporte de concesión federal, la minería, los hidrocarburos, y los trabajos ejecutados en zonas marítimas. A estas se les añadieron otras en las reformas del 27 de abril de 1933 y 18 de enero de 1934. En la reforma del 18 de noviembre de 1942 la lista se trasladó a la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, en donde se añadieron más industrias. Otras industrias se incorporaron en las reformas del 21 de noviembre de 1962, 6 de febrero de 1975 y 9 de enero de 1978. El 24 de febrero de 2017 se publicó la última reforma, en la que hace la reserva federal distinguiendo entre industrias, empresas y materias.

<sup>153</sup> Artículo 73, fracción XXI. Reforma del 28 de noviembre de 2005.

En sentido inverso, es decir, que una autoridad federal aplique una ley local, se han incorporado dos posibilidades: que las autoridades federales puedan conocer sobre delitos del fuero común cuando se relacionen con delitos federales,<sup>154</sup> y que las autoridades federales también puedan hacerlo respecto de los delitos contra periodistas o que afecten la libertad de expresión.<sup>155</sup>

Adicionalmente, no por mandato constitucional, sino por virtud de un convenio, las entidades federativas pueden convenir con la Federación la asunción de funciones federales cuando el desarrollo social y económico lo hagan necesario, desde 1983.<sup>156</sup>

Asimismo, si bien el principio general es que los sentenciados por delitos federales extingan las penas en establecimientos penales federales, y los condenados por delitos locales lo hagan en centros locales, la Constitución permite la celebración de convenios para que los sentenciados extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.<sup>157</sup>

Por último, en 2014 se permitió que el Instituto Nacional Electoral delegue algunas de sus facultades en los organismos locales,<sup>158</sup> y que éste pueda asumir la organización de elecciones locales.<sup>159</sup>

### 3. *Materias concurrentes*

En el texto original se determinó que la educación sería un servicio público a cargo de los estados. Ante el fracaso educativo, fue necesario federalizar la materia en la primera reforma constitucional, en 1921. Con motivo de la reforma que estableció la educación socialista, se estableció una fórmula innovadora, que buscaba una posición intermedia entre la opción local y la federal: determinar que la educación correspondía a la Federación, a los estados y a los municipios.<sup>160</sup>

---

<sup>154</sup> Artículo 73, fracción XXI. Reforma del 3 de julio de 1996.

<sup>155</sup> Artículo 73, fracción XXI, 25 de junio de 2012.

<sup>156</sup> Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115; en la reforma del 17 de marzo de 1987 esta norma pasó a formar parte del artículo 116 constitucional.

<sup>157</sup> Artículo 18. El 23 de febrero de 1965 se permitió que los sentenciados por delitos locales compurgaran las penas en establecimientos federales. Y el 18 de junio de 2008 se permitió que también los sentenciados por delitos federales lo hicieran en centros locales.

<sup>158</sup> Así lo dispone el artículo 41, fracción V, apartado C, inciso b), tras la reforma del 10 de febrero de 2014.

<sup>159</sup> Así lo dispone el artículo 41, fracción V, apartado B, tras la reforma del 10 de febrero de 2014.

<sup>160</sup> Artículo 73, fracción XXI. Reforma del 13 de diciembre de 1934.

Con ello se inauguró una nueva posibilidad del federalismo en México. Son las materias concurrentes, que corresponden a más de un orden de gobierno, en las que una ley del Congreso es la que especifica qué aspecto de cada materia corresponde a cada orden.

Tuvieron que pasar más de treinta años para que se le diera ese carácter a otra materia, que fue la de asentamientos humanos.<sup>161</sup> Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se añadieron otras dos materias: la salud<sup>162</sup> y la protección al medio ambiente.<sup>163</sup> El presidente Zedillo les dio ese carácter a otras tres materias: seguridad pública,<sup>164</sup> deporte<sup>165</sup> y protección civil.<sup>166</sup>

En el siglo XXI ha sido constante darles ese carácter a las materias, con el ánimo de unificar la manera en que se regulan diversos aspectos. Catorce materias han sido declaradas concurrentes: turismo;<sup>167</sup> pesca;<sup>168</sup> sociedades cooperativas;<sup>169</sup> contabilidad gubernamental;<sup>170</sup> cultura;<sup>171</sup> cultura física;<sup>172</sup> derechos de niños, niñas y adolescentes;<sup>173</sup> registros públicos inmobiliarios y de personas morales;<sup>174</sup> transparencia y acceso a la información;<sup>175</sup> archivos públicos;<sup>176</sup> partidos políticos, órganos electorales y procesos electorales;<sup>177</sup> responsabilidad hacendaria;<sup>178</sup> responsabilidades administrativas;<sup>179</sup> derechos de víctimas,<sup>180</sup> así como métodos alternativos de solución de controversias, registros civiles, mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante.<sup>181</sup>

---

<sup>161</sup> Artículo 73, fracción XXIX-C. Reforma del 6 de febrero de 1975.

<sup>162</sup> Artículo 4o, párrafo tercero actual. Reforma del 3 de febrero de 1983.

<sup>163</sup> Artículo 73, fracción XXIX-G. Reforma del 10 de agosto de 1987.

<sup>164</sup> Artículo 73, fracción XXIII. Reforma del 31 de diciembre de 1994.

<sup>165</sup> Artículo 73, fracción XXIX-J. Reforma del 28 de junio de 1999.

<sup>166</sup> Artículo 73, fracción XXIX-I. Reforma del 8 de junio de 1999.

<sup>167</sup> Artículo 73, fracción XXIX-K. Reforma del 9 de septiembre de 2003.

<sup>168</sup> Artículo 73, fracción XXIX-L. Reforma del 27 de septiembre de 2004.

<sup>169</sup> Artículo 73, fracción XXIX-N. Reforma del 15 de agosto de 2007.

<sup>170</sup> Artículo 73, fracción XXVIII. Reforma del 7 de mayo de 2008.

<sup>171</sup> Artículo 73, fracción XXIX-Ñ. Reforma del 20 de abril 2009.

<sup>172</sup> Artículo 73, fracción XXIX-J. Reforma del 12 de octubre de 2011.

<sup>173</sup> Artículo 73, fracción XXIX-P. Reforma del 12 de octubre de 2012.

<sup>174</sup> Artículo 73, fracción XXIX-R. Reforma del 27 de diciembre de 2013.

<sup>175</sup> Artículo 73, fracción XXIX-S. Reforma del 7 de febrero de 2014.

<sup>176</sup> Artículo 73, fracción XXIX-T. Reforma del 7 de febrero de 2014.

<sup>177</sup> Artículo 73, fracción XXIX-U. Reforma del 10 de febrero de 2014.

<sup>178</sup> Artículo 73, fracción XXIX-W. Reforma del 26 de mayo de 2015.

<sup>179</sup> Artículo 73, fracción XXIX-V. Reforma del 27 de mayo de 2015.

<sup>180</sup> Artículo 73, fracción XXIX-X. Reforma del 25 de julio de 2016.

<sup>181</sup> Artículo 73, fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z. Reforma del 5 de febrero de 2017.

El principio general que establece la Constitución es que a las autoridades federales les corresponde legislar y conocer de los delitos contra la Federación, y a las autoridades locales, el resto. Sin embargo, a través de las reformas a la fracción XXI del artículo 73 constitucional se ha determinado que algunos delitos son concurrentes, por lo que corresponde distribuir de forma específica las competencias a las leyes generales. Estos delitos son: secuestro,<sup>182</sup> trata de personas,<sup>183</sup> delitos electorales,<sup>184</sup> y tratos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>185</sup>

Durante noventa y siete años rigió el principio de que las elecciones federales eran competencia de la Federación, y las locales, de las entidades federativas. Sin embargo, en 2014<sup>186</sup> se estableció que la materia electoral era concurrente. Esta concurrencia debe ser objeto de un comentario especial, pues, a diferencia de lo que ocurre en el resto de materias concurrentes, la Constitución hace una primera distribución competencial, al determinar las atribuciones de la autoridad electoral federal en elecciones federales y locales; las atribuciones de la autoridad electoral federal en elecciones federales, y las atribuciones de las autoridades electorales locales.

#### 4. *Materias nacionales*

En el siglo XX, además de mantener el federalismo dual clásico para determinadas materias, se permitió que en determinadas materias las autoridades aplicaran legislación de otro orden, y se crearon las materias concurrentes, que corresponden a más de un orden de gobierno atendiendo a la puntualización que haga en Congreso de la Unión en leyes generales.

La innovación federalista del siglo XXI, en específico, de su segunda década, ha sido distinguir entre el aspecto sustantivo y el adjetivo de una materia. En el aspecto sustantivo se ha mantenido la distribución competencial tradicional entre las autoridades federales y las locales tanto desde el punto de vista legislativo como en lo referente a su aplicación. Sin embargo, en el aspecto adjetivo se ha establecido una legislación única que rige tanto a los procesos federales como a los locales.

---

<sup>182</sup> Incorporado el 4 de mayo de 2009.

<sup>183</sup> Incorporado el 14 de julio de 2011.

<sup>184</sup> Incluidos el 10 de febrero de 2014.

<sup>185</sup> Incluidos el 10 de julio de 2015.

<sup>186</sup> Reforma a los artículos 41 y 33, fracción XXIX-U del 10 de febrero de 2014.

Así, en materias procesal penal<sup>187</sup> y procesal civil y familiar<sup>188</sup> existe un ámbito federal y otro local. Cada ámbito cuenta con su legislación sustantiva propia y sus autoridades propias. Pero las normas adjetivas que rigen a esos medios de solución de litigios son dictadas por el Congreso de la Unión.

Estas normas se distinguen de las que tienen vocación de ser aplicadas por otro orden, porque aquí no hay un único ámbito sustantivo, sino dos; la novedad es que las normas adjetivas que se utilizan en los dos ámbitos son las mismas que dicta el Congreso Federal. También se distinguen de las concurrentes porque las normas no distribuyen competencias, sino que fijan las reglas adjetivas que cada ámbito competencial debe seguir. Por ello, estas normas no tienen el adjetivo “general” o “federal” en su nombre, sino el de “nacional”.

#### IV. BASES PARA EVITAR CONFLICTOS FEDERALISTAS

##### 1. *Bases para evitar conflictos entre entidades federativas*

La existencia de diversas entidades federativas con competencia, cada una, para regular diversos aspectos, puede dar lugar a conflictos sobre las normas que deben regir a los bienes y a las personas. Las normas de una entidad sobre los bienes inmuebles de una persona que habita en otra entidad, o las que regulen el título profesional o el estado civil de una persona que mude su residencia, pueden dar lugar a conflictos.

Por ello, siguiendo las normas establecidas en la Constitución norteamericana de 1787, y la Constitución mexicana de 1857, el texto original dispuso en el artículo 121 una serie de reglas, que pueden ser precisadas por leyes del Congreso, que buscan evitar y solucionar estos conflictos. Estas reglas, que sólo han sido modificadas para que la Ciudad de México tenga cabida,<sup>189</sup> son sustancialmente:

- a) Con relación a los actos públicos, registros y procedimientos, en cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los de todas las otras.
- b) Por lo que respecta a las leyes, las de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio.

<sup>187</sup> 8 de octubre de 2013.

<sup>188</sup> 15 de septiembre de 2017.

<sup>189</sup> Reforma del 29 de enero de 2016.

- c) Con relación a los bienes, se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.
- d) Por lo que respecta a las sentencias, hay que distinguir entre las que se refieran a derechos reales y derechos personales. Las que se refieran a derechos reales sobre bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa sólo tendrán fuerza ejecutoria en ésta cuando así lo dispongan sus propias leyes. Las que se refieran a derechos personales sólo serán ejecutadas en otra entidad federativa cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció.
- e) Con relación a los actos del estado civil, tendrán validez en las otras entidades.
- f) Por lo que respecta a los títulos profesionales, los expedidos por una entidad federativa serán respetados en las otras. Lo mismo que los que se expidan por los establecimientos educativos federales, que surtirán sus efectos en toda la República (artículo 73, XXV).

## 2. Zonas conurbadas

El crecimiento de las poblaciones provocó que se formaran espacios con una continuidad demográfica, pero cuyo territorio pertenecía a dos entidades federativas. Por ello, en la década de los setenta del siglo XX fue necesario regular esta situación en la Constitución.

En 1976<sup>190</sup> se dispuso en la fracción V del artículo 115, que una ley federal regularía la forma en que las entidades federativas y los municipios planearían y regularían el desarrollo de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades. Con un cambio de ubicación de la norma,<sup>191</sup> ésta sigue en vigor.

Por lo que hace a la Ciudad de México, en la reforma que le dio autonomía política en 1993<sup>192</sup> se dispuso que la ciudad celebraría convenios con las entidades vecinas para crear comisiones metropolitanas sobre transporte, equilibrio ecológico, agua potable, recolección de desechos y seguridad pública.<sup>193</sup> En la reforma de 2016 se estableció que el Congreso de la Unión

<sup>190</sup> Reforma del 6 de febrero de 1976.

<sup>191</sup> Desde el 3 de febrero de 1983. El 23 de diciembre de 1999 se volvió a publicar íntegra la norma.

<sup>192</sup> Reforma del 25 de octubre de 1993.

<sup>193</sup> Fracción IX del artículo 122. En la reforma del 22 de agosto de 1996 esa norma pasó a ser el apartado G del artículo 122.



dictaría normas sobre la planeación común y la prestación de servicios públicos en la zona conurbada, y que en esa ley se crearía un Consejo de Desarrollo Metropolitano, que sustituiría a las comisiones metropolitanas.<sup>194</sup>

### 3. *Bienes del dominio público y federalismo*

Otro problema que se deriva del federalismo, por la existencia de diversos ámbitos competenciales, es el relativo a quién ejerce jurisdicción sobre determinados bienes inmuebles que son de uso común.

El texto original resolvió ese problema al señalar que los bienes destinados al servicio público por el Ejecutivo Federal antes de la entrada en vigor continuarían estando sujetos a los poderes de la Unión. Sin embargo, los que se adquirieran sucesivamente sólo estarían sujetos a los poderes federales con el consentimiento de la legislatura respectiva.<sup>195</sup> Esa norma continúa en vigor.

En la reforma constitucional a la Ciudad de México de 2016<sup>196</sup> se incorporaron un par de enunciados normativos, que disponen que los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México<sup>197</sup> o en los municipios<sup>198</sup> estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

## V. FEDERALISMO E INGRESOS PÚBLICOS

Una de las cuestiones que más afecta al federalismo es la posibilidad que tiene tanto la Federación como las entidades de contar con recursos económicos propios que les permitan hacer efectivas sus competencias.

En primer lugar, hay que hacer una mención a la capacidad de imponer contribuciones. El texto original, que retomó lo establecido en la Constitución de 1857, y ésta, a su vez, de la norteamericana de 1787, estableció como facultad federal el establecimiento de contribuciones para cubrir el presupuesto federal. En esta norma no se hizo una distribución de objetos que correspondía gravar a la Federación. Es decir, no tiene límites la Fed-

---

<sup>194</sup> Reforma del 29 de enero de 2016. Esta norma se encuentra en el apartado C del artículo 122.

<sup>195</sup> Artículo 132.

<sup>196</sup> Reforma del 29 de enero de 2016.

<sup>197</sup> Artículo 122, apartado B, séptimo párrafo.

<sup>198</sup> Artículo 115, fracción V, párrafo tercero.

ración, como sí existían limitaciones a la facultad recaudatoria de los estados, que derivan del federalismo primigenio, como la prohibición de gravar el comercio exterior, el comercio entre entidades, o el tránsito de personas y bienes.

De acuerdo con ello, salvo las limitaciones antes indicadas, tanto la Federación como los estados podían gravar los mismos objetos. En 1934 se federalizaron las contribuciones sobre energía eléctrica,<sup>199</sup> pero a cambio de esta limitante a los estados se dispuso que la Federación participaría de estos ingresos a los estados y a los municipios. Ocho años después,<sup>200</sup> se reservaron otros objetos al gravamen federal, el modificar el mandato de participación de lo recaudado, pues se determinó que los estados participarían de todas, y los municipios únicamente de las contribuciones en materia de energía eléctrica. La lista de objetos gravables en forma exclusiva por la Federación fue completada cuatro años más tarde, al establecer la cerveza.<sup>201</sup>

Así pues, la Federación no tiene límites en cuanto a los objetos que puede gravar, pero las entidades federativas sí, y son las establecidas como exclusivas de la Federación. Pero en las materias en que no existe un límite a las entidades, pueden ser gravadas tanto por la Federación como por las entidades federativas. Para evitar la doble tributación, se celebran convenios de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades.

Otra forma de obtener ingresos es a través del endeudamiento. En el texto original se determinaba que la deuda de la nación era autorizada y contratada por los órganos federales,<sup>202</sup> mientras que cada estado podía autorizar y contratar la deuda estatal, aunque con una limitante: no podía contratar deuda con otras naciones o con sociedades extranjeras.<sup>203</sup>

Con algunas reformas en cuanto a las bases de contratación de la deuda,<sup>204</sup> este principio se mantuvo vigente hasta 1993, en que se dispuso que los empréstitos del entonces Distrito Federal serían autorizados por el Congreso de la Unión.<sup>205</sup> Sin embargo, la intervención de la Federación más importante en este rubro fue producto de una reforma de 2015,<sup>206</sup> en que

---

<sup>199</sup> Artículo 73, fracción XXIX. Reforma del 18 de enero de 1934.

<sup>200</sup> 24 de octubre de 1942.

<sup>201</sup> 19 de febrero de 1946.

<sup>202</sup> Artículo 73, fracción VIII.

<sup>203</sup> Artículo 117, fracción VIII.

<sup>204</sup> Por ejemplo, en la reforma a los artículos antes citados, del 30 de diciembre de 1946 se dispuso que sólo se podía contratar deuda para la ejecución de obras que produjeran un incremento en los ingresos públicos.

<sup>205</sup> Reforma al artículo 73, fracción VIII del 25 de octubre de 1993.

<sup>206</sup> Reforma del 26 de mayo de 2015 al artículo 73, fracción VIII.

se estableció como facultad del Congreso federal establecer bases generales para que las entidades y los municipios puedan incurrir en endeudamiento, así como los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan.