

EL ARTÍCULO 124. LA DISTRIBUCIÓN RESIDUAL DE COMPETENCIAS EN EL FEDERALISMO MEXICANO

DR. SERGIO CHARBEL OLVERA RANGEL*

RESUMEN: México es un Estado complejo federal, cuyo óptimo funcionamiento depende de una adecuada distribución de competencias. A lo largo de su historia, el federalismo en México ha revelado una inclinación centralista que ha concentrado considerablemente las competencias en el ámbito federal. En este contexto histórico, es fundamental analizar en detalle el artículo 124 para lograr una comprensión profunda del sistema federal mexicano. Solo a través de esta exploración exhaustiva es posible obtener una visión completa de su funcionamiento.

PALABRAS CLAVES: Estados complejos, Estado federal, federalismo, sistema federal mexicano, distribución de competencias, regla residual, artículo 124.

SUMARIO: 1. ESTADOS COMPLEJOS. 2. EL ESTADO FEDERAL. 3. LOS ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO. 4. LOS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL FEDERALISMO MEXICANO. 5. EL ARTÍCULO 124. 6. LAS REGLAS DE DISTRIBUCIÓN QUE DERIVAN DEL ARTÍCULO 124. BIBLIOGRAFÍA.

1. ESTADOS COMPLEJOS

Los Estados complejos se conforman por entidades con autonomía, la cual se genera debido a la descentralización de la función legislativa.¹ La característica distintiva entre un Estado unitario y uno complejo es la descentralización de la función legislativa de estos últimos, en los primeros esta unificada.² La descentralización legislativa permite la creación de sistemas jurídicos parciales dentro de un sistema jurídico general estatal, esto es lo que caracteriza a un Estado complejo. Hay dos especies de Estados complejos: el Estado regional y el Estado federal.

En los Estados regionales solo se descentraliza la función legislativa ordinaria, no la constitucional; los entes que lo conforman pueden crear normatividad secundaria local con base en la constitución general, pero no pueden darse constituciones locales. Los entes que componen del Estado regional se denominan estados autónomos, la creación

* Doctor en Derecho y profesor de la maestría en Derecho Constitucional de la Escuela Libre de Derecho.

1 Juan Ferrando Badía señala que hay descentralización “cuando la dirección de una actividad corre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales”. En *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, 2ª ed., Tecnos, España, 1986, p. 53.

2 En los estados unitarios la función legislativa unificada no impide que las funciones administrativa o jurisdiccional puedan descentralizarse.

de estos responde a conjuntar similitudes etnográficas, económicas, culturales e históricas. Los estados autónomos se pueden definir como unidades de vida comunitaria, no autosuficientes; son áreas homogéneas que poseen características físicas y culturales; la legislación ordinaria que pueden expedir, por lo general, contiene disposiciones relativas a la existencia, organización y funciones de la región. Los ejemplos son: Italia y España.

En el Estado federal la descentralización de la función legislativa es ordinaria y constitucional; los entes que componen al Estado federal, comúnmente denominadas entidades federativas, pueden darse una constitución local. Esa descentralización corresponde a una división vertical del poder, porque se crean poderes y órganos no centrales; las autoridades locales creadas a raíz de esa descentralización tienen su fundamento directo en una constitución local.

Debido a la descentralización legislativa constitucional, la cual permite la existencia de dos ámbitos de autoridad, es necesario el reparto de competencias entre los poderes federales y locales. La constitución general es el ordenamiento en el que se prevé el reparto de competencias, en normas que forman parte del denominado pacto federal.

Tipos de Estados		Grados de descentralización	Grados de autonomía
Simples	Unitario simple	Sin descentralización	Sin autonomía
	Unitario administrativo o complejo	Descentralización administrativa	Sin autonomía
Complejos	Regional	Descentralización legislativa ordinaria	Autonomía ordinaria
	Federal	Descentralización legislativa constitucional y ordinaria	Autonomía constitucional

A través del pacto federal se adopta el modelo federal en un Estado constitucional, con lo cual se crean dos ámbitos jurídicos y de autoridad. La federación se crea a través del pacto federal.

El pacto federal integra a unidades territoriales (estados miembros o entidades federativas) en una organización conjunta, con arreglo a un sistema de relaciones jurídicas de distribución o de coordinación de competencias, o de ambas.

2. EL ESTADO FEDERAL

A través del pacto federal se adopta el modelo federal en un Estado,³ con lo cual se crean, por lo menos, dos ámbitos jurídicos y de autoridad. La palabra “federación” pro-

3 Al respecto, Carl Schmitt afirma: “La *Federación* es una unión permanente, basada en el libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el

viene del latín *federas*, genitivo de *faedus*: pacto, contrato, tratado, alianza, convenio, entre otros, por el cual uno o muchos jefes de familia, comunas, grupos de comunas o estados se obligan recíproca y equitativamente unos a otros para uno o muchos objetos particulares, cuya carga incumbe a los delegados de la federación.⁴

El pacto federal integra unidades territoriales (estados miembros o entidades federativas) en una organización conjunta, con arreglo a un sistema de relaciones jurídicas de distribución o de coordinación de competencias, o de ambas, con base en una constitución estatal. Kelsen señala que el federal es un sistema jurídico constitucional, y el confederal es de derecho internacional.⁵ Las normas que contienen el pacto federal son una parte de las normas constitucionales de un Estado, a diferencia del pacto de confederación que se crea con base en un tratado internacional entre Estados.

Los Estados federales surgen principalmente de dos escenarios: de la decisión en un Estado unitario de adoptar el régimen federal; y de Estados independientes que deciden unirse para formar un ente nuevo y expedir normas fundamentales de su organización. El sistema federal es una forma de Estado que se adopta para coordinar a entes diversos previamente existentes o para reconocer la diversidad en un sistema unitario.

El federalismo clásico surge en Estados Unidos de Norteamérica, se le denomina *dual* o *separativo*, y se caracteriza por la fuerza de sus miembros y la amplia separación entre las autoridades centrales y las de sus entidades; cada ámbito de autoridad tiene competencias y responsabilidades claramente definidas y delimitadas en la constitución general; por regla general, actúan de forma separada e independiente.⁶

Otro tipo de federalismo es el *cooperativo*, en el que las autoridades locales y las centrales o federales realizan tareas comunes a fin de proporcionar un buen gobierno a la población; el ejemplo más representativo es Alemania,⁷ ya que su gobierno se rige por la solidaridad entre las autoridades centrales y los *länder*.⁸

total *status* político de cada uno de los miembros en atención al fin común”. En *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1966, p. 421.

4 Proudhon, Pierre Joseph, *El principio federativo*, Libros de Anarres, Buenos Aires, 2008, p. 63.

5 Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, IJ-UNAM, México, 2010, p. 383. Cfr. Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado, Ciencia de la política*, UNAM, México, 1985, p. 399; y Juan Ferrando Badía, *op. cit.*, p. 92.

6 El modelo dual estadounidense conlleva el derecho de secesión y la facultad de anular las leyes que invadan competencias.

7 Cfr. Artículos 91.a. y 91.b. de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana. *Boletín Oficial Federal*. Publicada el 23 de mayo de 1949, trad. Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommermann. Disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> Consultado en agosto de 2023.

8 Häberle al referirse al cooperativismo alemán, menciona que es “‘casa común alemana’, cuyas dieciséis ‘habitaciones’ constituyen, en consonancia y en disonancia, un ‘concierto en casa federalista’ en el que cada parte interpreta una ‘voz’ indispensable de la partitura completa”. *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*, trad. Joaquín Brage Camazano, IJ-UNAM, México, 2006, p. 84.

Teóricos del federalismo proponen al *competitivo* o *de competencia* como un tercer tipo de federalismo. En este modelo se pretende asegurar la democracia a través de la defensa y promoción de los intereses rivales, contrapuestos, en los distintos niveles de gobierno y las entidades federativas entre sí, con ello se fomenta la innovación y la eficiencia; las autoridades centrales garantizan la igualdad competitiva de las diferentes entidades, en especial, por medio de subvenciones.⁹

Para Michel Mouskheli dos elementos caracterizan al Estado federal: la autonomía de las entidades para otorgarse una constitución y modificarla; y la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad general del Estado.¹⁰

3. LOS ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO¹¹

El sistema federal mexicano se creó de la necesidad de impedir la segregación de las provincias que conformaban la Nueva España; a ellas se les dotó de facultades a cambio de que permanecieran unidas en el naciente Estado independiente. También fue una forma de descentralizar el poder, que evitó el autoritarismo del Imperio de Iturbide y dio paso a la anhelada emancipación monárquica. Sus principales antecedentes históricos son los siguientes:

Para Häberle un estado constitucional cooperativo tiene una doble dimensión: interior y exterior. Una sociedad no solo tiene expresiones internas, sino que está inmerso en el contexto internacional como una entidad cooperativa que contribuye al desarrollo del derecho y de la cultura más allá de su territorio que se traduce en un pluralismo jurídico y cultural que implica una estructura descentralizada del poder nacional, a través de instituciones federales o regionales. *Cfr. El Estado constitucional*, trad. Héctor Fix-Fierro, IJ-UNAM, México, 2003.

9 Brage Camazano, Joaquín, “Estudio preliminar: El federalismo alemán” en *El federalismo y el regionalismo...*, *op. cit.*, p. LXIV.

10 Mouskheli, Michel, *Teoría jurídica del Estado federal*, Ediciones Coyoacán, México, 2011, pp. 188-225. Para este autor la participación en la formación de la voluntad del estado se manifiesta en dos maneras: directamente, por la existencia de una cámara en la que los estados miembros envían sus representantes; e indirectamente, por la parte que toman en la revisión de la Constitución General. *Ibidem*, p. 198. En México la constitución de 1857 fue unicameral, no existía una cámara alta que representará a los estados miembros, el sistema bicameral se restableció hasta el 13 de noviembre de 1874; bajo la vigencia de la constitución de 1917 el sistema bicameral, compuesto por una cámara alta que representaba los intereses de los estados miembros estuvo vigente hasta la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 en donde se incluyó la elección de senadores por el principio de representación proporcional, lo que desvirtuó su carácter de órgano representativo de los estados.

El bicameralismo no es una característica esencial del estado federal, no nace con la concepción federalista, surge en Inglaterra en la edad media, en 1300, cuando se crea la cámara de los comunes, integrada por los condados y los caballeros; y una cámara alta o de los lores, compuesta por la nobleza y la alta jerarquía de la iglesia. *Cfr.* Núñez Nava, Rosa Virginia y Matos Mosquera, María Gabriela, “El Estado federal unicameral: Un nuevo paradigma del federalismo” en *Provincia*, número especial, Universidad de los Andes, Venezuela, 2006, pp. 225 y 226.

Lo relevante en el sistema federal mexicano es la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad del estado federal. Esto siempre se ha cumplido en el federalismo mexicano.

11 Para la elaboración de este apartado se consultó la siguiente bibliografía: Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., Porrúa, México, 2005, *passim*; Tena Ramírez, Felipe,

El primer Congreso constituyente mexicano fue instalado el 24 de febrero de 1822, disuelto el 31 de octubre de ese año por Iturbide. El autoritarismo de este provocó una rebelión militar que, con fundamento en el *Plan de Casa Mata*, logró la reinstalación del congreso en marzo de 1823, el cual, el 18 de abril de ese año, declaró insubsistente la forma de gobierno que establecía el *Plan de Igualta*, el *Tratado de Córdoba* y el decreto de 24 de febrero de 1822, y se pronunció con facultades para decidir la forma de gobierno.¹²

Las diputaciones provinciales¹³ se unieron al *Plan de Casa Mata*, para repudiar del congreso su sometimiento inicial a Iturbide, se proclamaron por el sistema federal y exigieron una mayor participación en el nuevo Estado independiente. Durante esta rebelión, se difundió un programa de intervención de las diputaciones en la vida nacional; ante la imposibilidad de lograrlo se suscitaron, entre otros, los siguientes eventos: Guatemala declaró su independencia; en Oaxaca la diputación provincial y el jefe político declararon su completa independencia respecto del gobierno central de México el 1º de junio de 1823; en Chiapas hubo desavenencias por su intento separatista que fue resuelto a favor de la anexión; Yucatán, San Antonio y las Provincias Internas de Oriente se declararon independientes; el 16 de junio de 1823, Jalisco, dio a conocer su plan de gobierno provisional y decidió no obedecer órdenes del gobierno central hasta que se garantizara el federalismo. Las provincias rechazaban el carácter de constituyente del congreso porque no satisfacía la representatividad anhelada, exigían su disolución y la creación de uno nuevo que se pronunciara por un Estado federal.

Por lo anterior, el Congreso constituyente acordó su disolución y el 17 de junio de 1823 se convocó a un segundo constituyente. Para impedir la separación de las provincias que pretendía declararse soberanas, ese primer congreso constituyente, emitió el *Voto por la forma de república federada*, de 12 de junio de ese año:

VOTO POR LA FORMA DE REPÚBLICA FEDERADA. El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de

Derecho Constitucional Mexicano, 39ª ed., Porrúa, México, 2007, pp. 101-111; Tena Ramírez, Felipe, *México y sus Constituciones*, Trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniversario, vol. 2º, Polis, México, 1937, *passim*; Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2010, *passim*; González Raya, Juan Manuel, *La instauración del Federalismo en México: Surgimiento de una Nación*, 1ª ed., Ecce Homo, México, 2010, *passim*; Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismo latinoamericano: México/ Brasil/ Argentina*, 1ª ed., Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 2011, *passim*; Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano: Visión histórico-constitucional*, IJ-UNAM, México, 2007, *passim*.

12 El 28 de mayo de 1823, se presentó ante el Congreso un proyecto con el nombre de *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, que en su artículo 1º ya hablaba de la nación mexicana como república representativa y federal.

13 Las diputaciones provinciales eran una figura de descentralización que reconocía la Constitución Política de la Monarquía Española.

haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la nación. —Junio 12 de 1823.

La existencia de diputaciones provinciales y sus intentos secesionistas de esos años, originó la idea de que la federación mexicana se formó por la voluntad expresa de Estados preexistentes que renunciaron a su soberanía y cedieron parte de sus competencias a los poderes centrales.¹⁴ Esa teoría es incorrecta. No eran soberanas, eran parte de la descentralización administrativa de la monarquía española, luego fueron parte del imperio de Iturbide; esa característica era necesaria para que cedieran facultades. La realidad era que el poder central no tenía la fuerza para imponer una dirección eficaz al naciente Estado, es por eso que el federalismo mexicano surgió de la necesidad de conservar la unidad de las provincias en un todo.

El segundo congreso constituyente se reunió el 5 de noviembre de 1823 y el 7 de noviembre celebró su instalación formal. En él se discutió qué provincias serían estados miembros. Dos fueron las tendencias: la federalista y la centralista. Prevaleció la primera, de ella se cuestionó su forma de implantarlo, no su instauración. La comisión de constitución, presidida por Miguel Ramos Arizpe, expidió el *Acta Constitutiva de la Federación* del 31 de enero de 1824, con ello se aplacó el entusiasmo de los congresistas por el sistema federal y se aseguró la unión de las provincias. En el acta se dan las primeras cláusulas del pacto federal mexicano. Las disposiciones fueron las siguientes:

Art. 5º. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6º. Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

Art. 7º. Los Estados de la federación son por ahora los siguientes:...

Ante la tensión de centralistas y federalistas se discutió un proyecto de constitución, votada en su totalidad el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente. Esta Constitución adoptó el régimen federal previsto por el *Acta Constitutiva*. El pacto federal de 1824 fue una concesión de autonomía¹⁵ a los estados de recién creación, con ello se colmó, una vez más, las intenciones de segregación de entidades como Oaxaca, Puebla, Yucatán y Jalisco; fue una reacción ante circunstancias adversas que exigían acciones urgentes e inmediatas. El artículo 5 de esa Constitución enunciaba a las partes de la federación, con ello quedó firme la unión y los miembros que la conformaban.

En los años siguientes se dio una tensión ideológica entre centralización y descentralización. El primero fue centrípeto, favorecía una mayor concentración del poder en

14 Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 2013, p. 51.

15 El artículo 6º dotaba de soberanía a los estados miembros, propósito que fue copiado del federalismo norteamericano.

manos de las autoridades centrales; el segundo era centrífugo, argumentaba la autonomía de los estados dentro del sistema federal. En los primeros años del sistema federal mexicano los poderes centrales no tenían la fuerza para controlar a los estados, ante esas deficiencias se buscó centralizar el poder con el fin de obtener una mejor gobernabilidad.

En el año de 1835 el Congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y expidió las *Leyes Constitucionales* de 1836 que cambiaron la forma de Estado a la centralista, pero continuó una descentralización administrativa en las juntas departamentales.

La controversia entre centralistas y federalistas tuvo relevancia durante la vigencia de la constitución de 1836, porque la organización centralista fue vista como un atentado contra la autonomía estatal.

El régimen centralista fue causa de múltiples rebeliones, como la encabezada por Valentín Gómez Farías en 1840 para restablecer el federalismo, o la del general Mariano Paredes, quien derrocó al presidente Bustamante, lo que permitió convocar a un congreso constituyente conforme a las *Bases de Tacubaya*, el cual comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842; en él se volvió a discutir la forma central. En la comisión de constitución se debatió ampliamente sobre la palabra *federal*, si esta debía o no incluirse dentro de las características del Estado. Las ideas liberales de ese Congreso orillaron a que lo disolvieran y se designó a una junta de notables que expidió las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843, de carácter centralista.

Con la firma del *Tratado de Guadalupe* y la eminente invasión norteamericana, se restableció el federalismo por el temor a la desintegración de la república. La opción liberal y federal se hizo patente con la amenaza externa, consecuencia de la guerra contra Estados Unidos.

Por decreto del 22 de agosto de 1846, el general Mariano Salas declaró vigente la Constitución de 1824. Se formó un congreso constituyente que ratificó dicho decreto el 10 de febrero de 1847; el congreso, ante la imposibilidad de emitir una nueva carta magna, elaboró el *Acta Constitutiva y de Reformas*, del 18 de mayo de 1847, que tuvo por base un proyecto de veintidós artículos elaborado por Mariano Otero. Con ese ordenamiento fundamental se restableció el sistema federal.

En 1852, Santa Anna se levantó en armas con el *Plan del Hospicio*, e impuso, nuevamente, el régimen centralista. Con ello se dieron intentos por restablecer una monarquía, fue una época de inestabilidad política que concluyó con la *revolución de Ayutla*.

Con la constitución de 1857 se logró establecer nuevamente el régimen federal sin el bicammarismo, el Senado se consideró como un obstáculo para la democracia, a pesar de ser uno de los elementos del federalismo dual norteamericano; el 13 de noviembre

de 1874, se reincorporó al Congreso de la Unión, con lo cual los estados adquirieron mayor representación.¹⁶

Finalmente, la constitución de 1917, tuvo por objeto reformar a la de 1857; por ello en el congreso constituyente de Querétaro no se discutió sobre el federalismo y se conservó la redacción de los principales artículos que establecían el pacto federal.

4. LOS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL FEDERALISMO MEXICANO

La distribución de competencias en el federalismo mexicano parte de la premisa de que en México se adoptó el modelo del federalismo norteamericano (el dual), sin tomar en cuenta el contexto del que surgió en Estados Unidos.

La federación norteamericana es el resultado de la evolución de una confederación. En el pacto internacional que lo constituyó, los Estados soberanos cedieron a las autoridades centrales facultades de interés común para los estados parte, como la defensa de los estados en el exterior y la resolución de controversias entre los miembros.¹⁷

En la confederación de las Trece Colonias, la creación de autoridades centrales fue concomitante con la necesidad de repartir competencias. En este sentido, para Alexis de Tocqueville la unión de estados norteamericanos constituyó una forma de sociedad en la cual varios pueblos se fundieron en uno solo en relación con ciertos intereses comunes, permanecieron separados y confederados solamente para todo lo demás.¹⁸

El federalismo norteamericano fue la evolución de la confederación de las Trece Colonias que decidieron unirse en un pacto constitucional del que surgió la Constitución de 1787, en el que se continuó con el carácter dual de la confederación, se conservó la esencia de esta porque las facultades concedidas a las autoridades centrales se dirigían

16 Por desgracia el libro del *Federalista* no fue conocido por los congresos constituyentes del S. XIX, lo cual hubiera facilitado la organización del federalismo mexicano. Así lo afirma Gustavo R. Velasco en el prólogo que forma parte de la edición en español de la citada obra, la cual también tradujo: "...En México por ejemplo, es posible que el estudio de El *Federalista* hubiera abreviado el lento progreso hacia el concepto de nuestro juicio constitucional, así como que habría frenado un tanto el espíritu teorizante y simplista que presidió en la confección de nuestros códigos fundamentales". *Op. cit.*, p. XVII.

La obra de Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, cuya primera edición en español fue traducida por D.A. Sánchez de Bustamante y publicada en París en 1836, se conoció en México en el año siguiente, y se hizo una reimpresión de la misma en 1855, año de la convocatoria del Congreso Constituyente del cual emanó la carta federal de 1857. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3ª ed., Porrúa y UNAM, México, 2003, p. 7.

17 Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1973, pp. 272 y 273.

18 Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, pp. 152 y 153.

a la conservación del pacto federal,¹⁹ y las facultades que se reservaban los estados miembros eran las más. Al tener la federación norteamericana como antecedente a una confederación, se entendió aquella como un pacto en la que los estados miembros conservaron la soberanía que tenían y que no delegaron de forma exclusiva a los Estados Unidos.²⁰

Por lo anterior, el reparto de competencias en Estados Unidos de América partió de la base de la renuncia que los estados partes hicieron de algunas de sus facultades para cederlas a las autoridades centrales. El reparto de competencias en la Constitución Norteamericana de 1787, la explica Madison en el *Federalista* de la siguiente manera:

Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.²¹

La lógica de la distribución descrita por Madison deriva de que, en los Estados federales que nacen de la unión de estados soberanos, se otorga a los poderes centrales únicamente las facultades indispensables para la protección y resguardo de los estados parte. Alexis de Tocqueville explica al federalismo de los Estados Unidos, que tiene como antecedente a una confederación, de la siguiente manera:

La forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar. No ha sido sino una modificación de la república, un compendio de los principios políticos esparcidos en la sociedad entera antes de ella, que subsisten independientemente dentro de la misma. El gobierno federal... no es más que una excepción y el gobierno de los Estados es la regla común.²²

Lo anterior no es del todo aplicable en los Estados que surgen de la transformación de un Estado unitario a uno federal, en donde la competencia de los estados miembros, por lo general, es limitada a lo necesario para mantener un grado de autonomía; esta es la realidad del federalismo mexicano.

19 Las materias del gobierno de la unión eran las de interés general: seguridad contra el peligro extranjero; relaciones con países extranjeros; armonía y relaciones adecuadas entre los estados; diversos objetos de utilidad general; prohibición a los estados de ciertos actos perjudiciales; y medidas para dar a todos estos poderes la eficacia debida. Madison, James. *El Federalista*, *op. cit.*, p. 170.

20 Al respecto, Alexis de Tocqueville afirmó: “Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados. Así, el gobierno de los Estados siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción”. *Op. cit.*, p. 119.

21 Madison, James, *op. cit.*, p. 198.

22 Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, p. 77.

En México, sin que existiera el antecedente de la unión de distintos estados soberanos, se adoptó la lógica residual de distribución de competencias propia del sistema federal estadounidense y de su antecedente confederativo; el antecedente del que deriva el federalismo mexicano genera una diferencia relevante con el norteamericano. Al respecto, José María Lozano afirma lo siguiente:

Hemos tomado como modelo de nuestras instituciones políticas las de la República vecina; pero la federación de los Estados Unidos del Norte reconoce como principio fundamental un hecho; la nuestra reconoce una ficción: allí, Estados verdaderamente independientes entre sí, se reunieron para formar un gobierno nacional; aquí la federación formó a los Estados: allí los Estados ahora Unidos, tenían una vida propia, se regían por sí mismos y tenían instituciones que les eran peculiares; aquí los Estados habían sido provincias o Departamentos dependientes en todo de un gobierno central; allí al unirse por medio de un pacto federativo Estados realmente independientes, depositaron como fondo social una parte de su propia soberanía, reservándose el resto; aquí, al fraccionarse la República en diferentes Estados, se invistió a cada uno de ellos de una soberanía a la que se señalaron los límites convenientes.²³

El origen del federalismo mexicano es distinto al norteamericano porque surge de la descentralización de un Estado unitario. En México fue necesario reconocer la existencia y pluralidad de las partes que lo integraban. Esto implicó que la federación mexicana no se formó por el pacto de entes soberanos; no existieron estados partes que renunciaran a su soberanía y cedieran facultades a autoridades centrales para conservar las no cedidas. En México se les otorgaron facultades a las provincias que conformaban a la Nueva España con el fin de reconocerles un mínimo de autonomía que contrarrestara sus intentos separatistas. La adopción del federalismo era una exigencia de las provincias que pretendían escindirse del Estado mexicano una vez que este se independizó de España, ya que así lograrían tener un control efectivo sobre los habitantes de su territorio y se evitaría la concentración del poder en las autoridades del centro. Alexis de Tocqueville, al explicar la adopción del modelo federal norteamericano en la Constitución Mexicana de 1824, opinó lo siguiente:

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivificaba. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los Estados y la de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía.²⁴

23 Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre. Conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, México, 1876, pp. 475 y 476.

24 Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, p. 159.

Para Tocqueville la clave del éxito del federalismo norteamericano fue que a pesar de la competencia restringida del gobierno federal se le dio la apariencia y la fuerza de un gobierno nacional, lo que les permitió dar directamente sus órdenes a los ciudadanos.²⁵ Esta apariencia no se logró en el caso mexicano, porque se mantuvo el rezago de un gobierno centralista. Al lograrse la independencia de México se dotó a las provincias que conformaban a la Nueva España de las facultades necesarias para evitar sus intentos separatistas, y las autoridades centrales conservaron un cúmulo importante de competencias; se dio la apariencia de un federalismo al dotar de autonomía a las entidades federativas; de facto, las autoridades federales conservaron la fuerza de un gobierno central que les permitió imponer directamente sus órdenes. Esto generó el fracaso del modelo federal en México.²⁶

En México se vio al federalismo norteamericano como la solución ante dos necesidades: impedir la segregación de las provincias, por ello se les dotó a estas de facultades a cambio de que permanecieran unidas; y descentralizar el poder para evitar el autoritarismo del imperio de Iturbide y, con ello, dar paso a la anhelada emancipación monárquica.

Lo anterior permite concluir que la distribución de competencias en el federalismo mexicano tiene otro sentido en comparación al norteamericano: competencias federales amplias y mínimas competencias locales.

Desde su origen, el federalismo mexicano conserva la esencia de un Estado unitario, en donde las autoridades centrales tienen un amplio campo competencial que les asegura un control sobre las entidades federativas. El sistema presidencialista y el enaltecimiento del poder ejecutivo contribuyeron a que se conservara la concentración de facultades en las autoridades federales. El cúmulo amplio de facultades de las autoridades federales en comparación con las de las entidades federativas es una distribución ajena a la concepción clásica del federalismo de ser un contrapeso del poder. Para evitar el fracaso del federalismo, el modelo ha evolucionado a uno cooperativo en donde se incluyen aspectos de coordinación entre los ámbitos federal y local, pero en el que conserva una preminencia de las competencias centrales.

La distribución de competencias en México evoluciona a un sistema caracterizado por la poca tensión competencial. Lo anterior es resultado, entre otras razones, de múltiples materias coincidentes entre la federación y las entidades federativas. Para lograr un equilibrio del poder a través de su división vertical no se dotó de mayores competencias a las entidades federativas, sino que se elaboró un sistema de tareas en común.

25 Ídem.

26 Las diversas comunidades indígenas y mestizas, que constituían una pluralidad de espacios políticos en el régimen colonial, permitieron que al constituirse la federación se reivindicara su mayor autonomía local, pero esto fue solo una apariencia porque el control del poder se tenía en el centro.

5. EL ARTÍCULO 124

La disposición normativa del artículo 124 es la siguiente: “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.” Para desentrañar las normas que contiene la disposición citada, se requiere superar la indeterminación semántica de tres términos: “facultades” “funcionarios” y “competencias”,²⁷ por lo que es necesario realizar una interpretación histórica, la cual es la siguiente:

El primer ordenamiento que prevé la disposición normativa de distribución de competencias es el tratado internacional denominado *Artículos de Confederación y Unión Perpetua*, aprobado por el segundo Congreso Continental el 15 de noviembre de 1777, que en su artículo II, establecía lo siguiente: “Cada estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso”. Este fue el antecedente de la cláusula de distribución de competencias en el pacto federal de Estados Unidos de América, la cual quedó plasmada en la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos del 17 de septiembre de 1787, el precepto es el siguiente: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente y al pueblo”.

El análisis comparativo de los preceptos del sistema jurídico estadounidense antes citados es el siguiente:

1. Prevé la regla residual de distribución de competencias: lo no delegado a las autoridades centrales se considera reservado para los estados parte (en la confederación) o para los estados miembros (en la federación).
2. Utilizan el verbo “delegar” para referirse a la “cesión” de competencias a las autoridades centrales. En el artículo II de los *Artículos de Confederación* se menciona que la delegación debe ser expresa; esto también se infiere de la redacción de la décima enmienda.
3. Utilizan el término “poder” para referirse al objeto de la delegación.

Como ya se mencionó la disposición normativa que prevé la distribución de competencias fue adoptada por el estado mexicano del sistema federal estadounidense; a partir de adopción normativa, los antecedentes de la vigente disposición normativa prevista en el artículo 124, son los siguientes:

27 Para la interpretación que se desarrolla en este capítulo se sigue la teoría interpretativa de Ricardo Guastini *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, IIJ-UNAM/Minima Trotta, México, 2007.

Ni en la *Acta Constitutiva de la Federación* del 31 de enero de 1824 ni en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 4 de octubre de 1824 se previó una disposición que regulara la distribución de competencias entre el ámbito federal y el local. Después de esos ordenamientos fundamentales, las *Leyes Constitucionales* de 1836 cambiaron la forma de Estado federal por la centralista.

En los proyectos de la comisión del Congreso constituyente que dio origen a las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, surgió el primer antecedente de la actual cláusula de distribución de competencias, fue el artículo 80 del *Primer Proyecto de Constitución* del 25 de agosto de 1842,²⁸ el cual establecía lo siguiente: “Todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente²⁹ al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderán que quedan reservadas a los departamentos.” En la misma comisión se presentó el *Proyecto Constitucional de la Minoría* (como voto particular), del 26 de agosto de 1842, el cual establecía en su artículo 24: “La administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los Poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal.”

El *Proyecto Constitucional de la Minoría* no prosperó; este contenía una propuesta de estado federal, por eso en su redacción están las palabras “Estados” (los cuales serían libres e independientes en el ámbito de su competencia) y “unión federal”, a diferencia de los proyectos de la mayoría en cuyas redacciones están la palabra “departamentos” para referirse a las unidades administrativas del Estado central. En las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* no se plasmó ninguna de las disposiciones antes citadas, por lo que no llegaron a ser disposiciones vigentes.

Fue hasta el restablecimiento del federalismo cuando se configuró el reparto de competencias. El *Acta Constitutiva y de Reformas* del 18 de mayo de 1847, tuvo por base un proyecto de veintidós artículos elaborado por Mariano Otero el 5 de abril de 1847, el cual preveía la fórmula de distribución de competencias en los siguientes artículos:³⁰

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

28 Las constituciones anteriores no tenían ningún artículo equivalente al actual 124, la cláusula competencial se desprendía de la interpretación armónica de los textos.

29 El adjetivo *específicamente* se sustituyó en la constitución de 1857 por el de *expresamente* lo que ha originado discusiones doctrinales y resoluciones jurisdiccionales.

30 En la vigencia del *Acta de Reformas*, se presentaron numerosos casos de inconstitucionalidad de leyes relacionadas con invasión de competencias entre la federación y los estados, según datos de Santiago Oñate. En “El Acta de Reformas de 1847”, en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, t. II, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, pp. 133-144.

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.

En relación con el artículo 14 del citado proyecto, Mariano Otero, afirmó:

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.

La explicación del precepto que proporciona Mariano Otero del artículo 14 es de los pocos materiales que consignan una exposición de motivos sobre la cláusula de distribución de competencias en el federalismo mexicano. De ella se puede concluir lo siguiente:

1. Se precisa la regla residual en el sentido de que el ámbito federal tendrá competencias “expresas”.
2. La competencia residual de los estados miembros les da autonomía dentro de su ámbito.
3. El respeto de las competencias es patente, los estados miembros no pueden transgredir la competencia federal ni viceversa.

En el *Acta Constitutiva y de Reformas* se reguló la cláusula de distribución de competencias en similares términos que los del proyecto, por lo que merecen el mismo análisis; los preceptos son los siguientes:

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.

El antecedente directo de la Constitución de 1857 fue el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, del 15 de mayo de 1856, que establecía: “Todas las facultades que por este estatuto no se señalen expresamente a los gobiernos de los estados y

territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 30. del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.” Esta disposición normativa contiene una regla residual inversa a la que se plasmaría en dicha Constitución.

El *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana* del 16 de junio de 1856, en su artículo 48, similar a la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, establecía: “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.” En la discusión del proyecto, la palabra *poderes* fue suprimida por ser redundante; la palabra *pueblo* se suprimió porque otros artículos preveían que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes de la unión y por los de los estados. Por ello, la regla de distribución de competencias se reguló en el artículo 117 de la Constitución de 1857, con la siguiente redacción: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

La disposición citada en el párrafo anterior es exactamente la misma fórmula que previó el texto original del artículo 124 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917. En la 62ª sesión ordinaria del constituyente de Querétaro, celebrada el 25 de enero de 1917, el diputado Ceferino Fajardo, sugirió que se incluyera la palabra *pueblo* a la redacción del artículo 124, argumentó que al crearse el estado federal el pueblo no cedió totalmente el ejercicio de su soberanía a los poderes de la unión y al de los estados, sino que se reservó ciertos derechos.³¹

El artículo 124 de la Constitución de 1917 sólo se ha reformado una vez, esto fue a través del decreto de reformas constitucionales en materia política de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016. El precepto vigente es el siguiente: “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.”

Del análisis de los antecedentes que van desde los trabajos legislativos de la Constitución de 1857 hasta el precepto actual del artículo 124, se puede concluir lo siguiente:

1. Desde las discusiones del *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana* del 16 de junio de 1856, se consideró que el término “facultades” era sinónimo de “poderes”, razón por la cual se decidió dejar el primero de ellos y suprimir el segundo. Desde el *Primer Proyecto de Constitución* del 25 de agosto de 1842 se utilizó el término “facultades” probablemente por una traducción poco precisa de la décima enmienda de la Constitución Norteamericana.

31 En *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, op. cit., t. XII, pp. 960 y 961.

2. Desde el artículo 48 del *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana* se incluyó a la disposición el término “funcionarios” (las disposiciones que le antecedieron no utilizaron esta palabra) que se plasmó en la Constitución de 1857 y en la de 1917.
3. No hay una equivalencia lógica para distribuir competencias entre “funcionarios federales” y los “Estados o la Ciudad de México”. Lo lógico es que la distribución se dé entre funcionarios federales y funcionarios de las entidades federativas (estados y Ciudad de México), o entre la federación y las entidades federativas.

De conformidad con el anterior análisis, y para poder dar significado a las indeterminaciones semánticas de los términos “facultades” y “funcionarios”, se concluye lo siguiente:

El término “facultades” es utilizado como sinónimo de “poder”, la utilización de esta palabra proviene del artículo II de los *Artículos de Confederación*; después, fue retomada por la Constitución liberal norteamericana de 1787, en el sentido de poder público, que se divide, conforme a la teoría tripartita de la división del poder, en legislativo, ejecutivo y judicial. En el pacto federal mexicano el término “facultades” se adoptó en el texto de la cláusula de distribución de competencias como sinónimo de “poderes”, como se expresó en los trabajos legislativos del Congreso que expidió la Constitución de 1857. Esas palabras no son sinónimas, por lo siguientes:

El artículo 49 de la Constitución General prevé que el poder público se divide para su ejercicio, esto implica que una cosa es el poder y otra su ejercicio; esta distinción ha permitido establecer que el poder es único y no se divide, lo único que es susceptible de dividirse es su ejercicio. Lo que se ejerce respecto al poder son funciones estatales, estas son de tres tipos: legislativas, ejecutivas y judiciales, las cuales se ejercen a través de facultades. Así se complementa la tríada de términos:

1. Poder (público) que es único, dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este (art. 39 constitucional).
2. Funciones (públicas) que son tres: legislativa, ejecutiva y judicial.

La división de poderes no solo se entiende como una división funcional sino también como una división orgánica. En el ámbito federal los órganos que representan la división del poder son los siguientes: el Congreso de la Unión a quien se le encomienda principalmente la función legislativa, el Presidente de la República (auxiliado de la administración pública federal) a quien se le encomienda principalmente la función ejecutiva, y los tribunales federales a quienes se les encomienda principalmente la función judicial.

El ejercicio de las funciones se puede entender en un sentido formal o material. Es formal cuando lo realicen las autoridades que orgánicamente pertenecen a alguno de los poderes. Es material en virtud de las características de la función.

3. Facultades son el ejercicio de la función estatal (en su sentido material). La facultad adquirirá la naturaleza de la función que se ejerza; por ejemplo, si se ejerce una función legislativa la facultad será legislativa.

Por último, se entiende por “funcionario” a la persona que ejerce una función estatal, y la “competencia” consiste en acotar los ámbitos de validez material, espacial, temporal y personal a través de un determinado tipo de norma, de manera que los demás tipos de normas no pueden, en principio, incidir sobre dichos ámbitos.³² Por eso hay competencia por razón de materia, tiempo, persona y espacio. Lo que interesa para efectos de desentrañar el significado de la disposición normativa en estudio es la competencia por razón de materia, a través de la cual se acota, por medio de normas, ha determinado ámbito de validez material para la federación y para las entidades federativas.

La actualización de las normas que han acotado ámbitos de validez, desde el punto de vista de la autoridad, tienen como consecuencias normativas a las facultades. Por lo tanto, las “facultades”, en términos normativos, son las consecuencias de las normas que determinan la competencia de una autoridad.

Por todo lo anterior, se llega a las siguientes conclusiones generales:

1. El término “facultades” se refiere a las funciones que son ejercidas por los funcionarios (es válido utilizar el término autoridades como equivalente a funcionarios, ya que, conforme a la Constitución General, toda autoridad estatal ejerce funciones estatales).
2. Como se mencionó, no hay una equivalencia lógica para distribuir competencias entre “funcionarios federales” y los “Estados o la Ciudad de México”. En virtud de que la disposición normativa, en su parte final, establece: “en los ámbitos de sus respectivas competencias”, la distribución debe entenderse entre el ámbito federal y el ámbito local (este está compuesto por las entidades federativas).
3. Los ámbitos competenciales se conforman por un conjunto de normas que acotan los ámbitos de validez del sistema jurídico.
4. La distribución competencial es de facultades. Cada ámbito competencial se compone de normas que prevén las funciones estatales, y el ejercicio de estas (o en otras palabras: la actualización de esas normas) es lo que se denomina facultades. Es correcto referirse a las facultades porque la concesión o prohibi-

32 Esta definición es elaborada a partir de la siguiente que proporciona L. M. Díez-Picazo: “consiste en acotar un ámbito material y encomendar su regulación a un determinado tipo de norma, de manera que los demás tipos de norma no pueden, en principio, incidir sobre dicha materia”, voz “Competencia”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995. Esta definición es correcta pero no es del todo exacta, ya que también la competencia consiste en acotar el ámbito espacial, temporal y personal de validez a través de determinadas normas.

ción de estas amplia o restringe el ámbito competencial de la federación o de las entidades federativas.

6. LAS REGLAS DE DISTRIBUCIÓN QUE DERIVAN DEL ARTÍCULO 124

Una vez que se ha precisado el significado de los términos de la disposición normativa del artículo 124 que tienen una indeterminación semántica, es preciso desentrañar las normas que derivan de la disposición normativa prevista en el mismo.

De la disposición normativa se derivan diversas reglas de distribución de competencias entre el ámbito federal y el local. Esas reglas se dividen en aquellas que derivan de la concesión de facultades y las que derivan de la prohibición de ejercer facultades; son las siguientes:

I. Reglas que atribuyen facultades derivadas de la concesión:

1. Las facultades que se concedan expresa y exclusivamente por la Constitución General a las autoridades federales son del ámbito competencial federal.
2. Las facultades que no se concedan expresamente por la Constitución General a las autoridades federales ni se prohíben a las entidades federativas se reservan a estas, son del ámbito competencial local.³³ Esta es la regla primaria que deriva de la disposición del artículo 124, denominada regla residual.
3. Las facultades que en la Constitución General no se concedan expresamente a las autoridades federales y se conceden expresamente a las autoridades de las entidades federativas son del ámbito competencial local. Esta es una regla que confirma la enunciada en el numeral anterior, la residual.
4. Las facultades que se conceden expresamente por la Constitución General a las autoridades federales y a las de las entidades federativas corresponden a ambas; las facultades, en estos casos, pertenecen a ambos ámbitos.
5. Las facultades que no se conceden expresamente por la Constitución General a las autoridades federales y a las de las entidades federativas ¿a qué ámbito competencial corresponden esas facultades? Esta interrogante y la dificultad de su respuesta son muestra de la necesidad de reglas complementarias.

II. Reglas que atribuyen facultades derivadas de la prohibición:

33 La precisión de la regla de que además de concederse expresamente a las autoridades federales no se prohíba para las de las entidades federativas deriva de la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, el precepto es el siguiente: “*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.*” (Énfasis añadido).

1. Las facultades que se prohíben expresamente a las autoridades federales, aun cuando no se conceden expresamente a las autoridades de las entidades federativas, se reservan a estas, son del ámbito competencial local. Esto es así porque al no estar concedidas expresamente a la federación quedan reservadas a las entidades federativas, conforme a la regla primaria que deriva de la disposición del artículo 124.
2. Las facultades que se prohíben expresamente a las autoridades de las entidades federativas y no se conceden expresamente a las autoridades federales no corresponden a ninguna, están fuera el ámbito competencial de ambas. Esto es así porque conforme al principio de legalidad lo que no está concedido expresamente a una autoridad lo tienen prohibido, por lo tanto, al no concederse la facultad expresamente a las autoridades federales la tienen prohibida (es una prohibición implícita), y como las entidades federativas la tienen prohibida expresamente, entonces, ambas la tienen prohibida.
3. Las facultades que se prohíben expresamente a las autoridades federales y a las de las entidades federativas no corresponden a ninguna, están fuera el ámbito competencial de ambas.

Como se puede apreciar, existe una regla primaria que es la residual, y derivaciones lógicas de esta, a excepción de la listada en el número 5 de las reglas que derivan de la concesión, en este caso se podría pensar en que es aplicable la regla residual, y en efecto podría aplicarse, pero su aplicación sería incorrecta ya que llevaría a un resultado erróneo porque esa regla deriva de un modelo cooperativo y no de uno dual.

De conformidad con lo anterior, del artículo 124 se desprende el siguiente principio de distribución de competencias: **en un estado federal, en el que existen dos ámbitos competenciales, la distribución de competencias pretende evitar duplicidad en el ejercicio de facultades, para lo cual, cada autoridad debe ejercer estas en el ámbito de su respectiva competencia.**

Para resolver la pregunta ¿a qué ámbito competencial corresponden las facultades que no se conceden expresamente por la Constitución General a las autoridades federales y a las de las entidades federativas? es necesario atender el sub principio de distribución de competencias y al modelo de federalismo mexicano, para esto se realizan los siguientes análisis.

En la disposición normativa del 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.” no hay una afirmación categórica, porque se señala que las facultades “se entienden”, pero no “son” o “están reservadas” al ámbito local, esto implica que habrá casos en que la reserva no es clara y será necesario interpretar.

Con el adjetivo “expresamente” se reconoce que hay casos de distribución tácita. Por ello, para la aplicación de esta regla, es preciso una interpretación armónica de las normas constitucionales; hay casos en donde se conceden facultades al ámbito competencial federal y, no obstante que son expresas, pueden ser casos de facultades coincidentes porque no le son exclusivas a uno de los ámbitos. La exclusividad de la facultad es un elemento determinante para la aplicación de esta regla.

El estándar mínimo de revisión competencial entre las autoridades federales y locales es la regla residual primaria de distribución de competencias que deriva del artículo 124, la cual se desarrolla en dos sentidos: primero, si una facultad es confiada exclusivamente a las autoridades federales se considera prohibida para las entidades federativas; segundo, las facultades no concedidas a las autoridades centrales se entienden reservadas para las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la propia Constitución General les establece.

La regla residual es la principal norma de distribución de facultades entre las autoridades centrales y las locales en el federalismo norteamericano, a través de la cual cada ámbito tiene definidas sus competencias.³⁴ Es una regla pensada para un sistema de competencias claras y definidas de cada ámbito. La fórmula en su origen era funcional, su simplicidad solucionaba los complejos problemas de invasión de competencias. En México, Mariano Otero, al justificar la redacción de los artículos 14 y 15 del voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, expresó lo siguiente (por su importancia, se reitera la transcripción):

En un tiempo vimos al Congreso General convertido en árbitro de los partidos de los estados al decidir las cuestiones más importantes de su administración interior; y ahora apenas 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 cierto 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.³⁵

34 En Alemania, hay una presunción de competencias a favor de los Länder y las competencias federales son catalogadas de forma enumerada (artículos 30, 70, 83, 92, 104.a., entre otros, de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana); el artículo 30 dispone: “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”.

35 *Derechos del Pueblo Mexicano*: México a través de sus constituciones, *op. cit.*, t. XII, pp. 960 y 961.

Gracias a esa argumentación se logró introducir la fórmula residual en el pacto federal mexicano. El comentario de Mariano Otero da cuenta de que la razón para introducir la fórmula fue la intromisión de la federación en los asuntos internos de los estados miembros, y de estos en la competencia federal.

Por lo anterior, la regla residual es propia de un sistema dualista. México la adoptó del sistema norteamericano. Con ella se pretende definir con precisión la competencia de los ámbitos federal y local, estos actúan en sus campos de acción, sin invadirse o afectarse, por ello, el rebase de los límites competenciales se repudia.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 2013.
- Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano: Visión histórico-constitucional*, IIJ-UNAM, México, 2007.
- Brage Camazano, Joaquín, “Estudio preliminar: El federalismo alemán” en *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*, trad. Joaquín Brage Camazano, IIJ-UNAM, México, 2006.
- Díez-Picazo, Luis María, voz “Competencia”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- Ferrando Badía, Juan, *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, 2ª ed., Tecnos, España, 1986.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3ª ed., Porrúa y UNAM, México, 2003.
- González Raya, Juan Manuel, *La instauración del Federalismo en México: Surgimiento de una Nación*, 1ª ed., Ecce Homo, México, 2010.
- Guastini, Ricardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, IIJ-UNAM/Minima Trotta, México, 2007.
- Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad. Héctor Fix-Fierro, IIJ-UNAM, México, 2003
- , *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*, trad. Joaquín Brage Camazano, IIJ-UNAM, México, 2006.
- Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1973.
- , *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, IIJ-UNAM, México, 2010.
- Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre. Conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, México, 1876.

- Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismo latinoamericano: México/ Brasil/ Argentina*, 1ª ed., Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 2011.
- Mouskheli, Michel, *Teoría jurídica del Estado federal*, Ediciones Coyoacán, México, 2011.
- Núñez Nava, Rosa Virginia y Matos Mosquera, María Gabriela, “El Estado federal unicameral: Un nuevo paradigma del federalismo” en *Provincia*, número especial, Universidad de los Andes, Venezuela, 2006.
- Oñate, Santiago, “El Acta de Reformas de 1847”, en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, t. II, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.
- Proudhon, Pierre Joseph, *El principio federativo*, Libros de Anarres, Buenos Aires, 2008.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1966.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª ed., Porrúa, México, 2007.
- , *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., Porrúa, México, 2005.
 - , Felipe, *México y sus Constituciones*, Trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniversario, vol. 2º, Polis, México, 1937.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
- Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado, Ciencia de la política*, UNAM, México, 1985 .