

COMENTARIO DE ACTUALIDAD:  
LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL  
FEDERALISMO

---

CONGRESS OF THE UNION LEGISLATION AND  
FEDERALISM

JOSÉ MARÍA SOBERANES DÍEZ\*

**RESUMEN**

El autor analiza la distribución competencial propia del federalismo mexicano y, a su luz, se propone una clasificación de las distintas leyes que emite el Congreso de la Unión.

**Palabras clave:** *Federalismo, leyes, Congreso de la Unión.*

**ABSTRACT**

The author analyzes the distribution of legal scope proper to Mexican federalism and, based on this, proposes a classification of the different laws issued by the Congress of the Union.

**Key words:** *Federalism, laws, Congress of the Union.*

*Profesor-investigador  
de la Universidad  
Panamericana.  
Investigador Nacional  
nivel II del Sistema  
Nacional de Investigadores  
del CONACYT*

## **SUMARIO**

I. Introducción. II. Los modelos federalistas III. El federalismo en México IV. Una propuesta de clasificación de las leyes del Congreso de la Unión atendiendo al federalismo 1. Leyes federales perfectas 2. Leyes federales imperfectas 3. Leyes generales 4. Leyes nacionales V. A manera de conclusión

## **I. Introducción**

El federalismo es la forma de Estado por la que ha optado México. Esta decisión fundamental implica la existencia de un orden jurídico federal, junto con una diversidad de ordenes jurídicos locales. A éstos habría que sumar otros órdenes jurídicos como los municipales, el constitucional e, incluso, diversos indígenas.

Desde el punto de vista legislativo, excluyendo otras formas de producción jurídica, podemos encontrar leyes que son expedidas por el Congreso de la Unión y leyes que son expedidas por las legislaturas locales. En este trabajo nos centraremos en las primeras y, específicamente, para internar clasificarlas desde el punto de vista de los órdenes jurídicos que pueden afectar.

Para llevar a cabo esa clasificación explicaremos los modelos federalistas existentes en el mundo (apartado II), la forma en que se han incorporado al sistema constitucional mexicano (apartado III). Con estos presupuestos podremos ya plantear una clasificación en la última parte (apartado IV).

## **II. Los modelos federalistas**

A grandes rasgos, existen dos modelos federalistas en el mundo: el dual y el cooperativo. El primero tiene origen norteamericano. La Constitución estadounidense de 1789 creó dos ámbitos de poder exclusivos y recíprocamente limitados, situados en un plano de absoluta igualdad. Sin embargo, no estableció una distribución competencial entre ellos. Esto sucedió en la Décima Enmienda, ocurrida dos años después (15 de diciembre de 1791), en donde expresamente se dijo que “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, queda reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”.

Este enunciado constituye el soporte de lo que fue denominado por Corwin (1934) “federalismo dual” (*dual federalism*), quien remite, no obstante su origen, a las ideas plasmadas en los artículos 39 y 46 de *El Federalista* de Hamilton.

Conforme a esta norma norteamericana, existen dos ámbitos de competencia que son excluyentes: o la facultad es federal o es local; no puede ser de ambos. Siendo de un ámbito, es a éste a quien corresponde legislar, administrar y juzgar en esa materia. De ahí que la expresión “dual” quiera significar esta bifurcación. Esta forma de distribuir competencias fue seguida por los primeros sistemas federales latinoamericanos.

En términos jurisprudenciales, llegó a tener su máximo rigor en el caso *Hammer vs Dagenhart*, (U.S. Supreme Court, 1918), en el que la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró inconstitucional una ley federal por no contar con facultades expresas para regular el comercio de bienes fabricados por niños.

Sin embargo, el federalismo dual ha sido matizado. Por una parte, el precedente del caso *Hammer* fue abandonado en el contexto de las políticas del *New Deal*, y en 1941<sup>1</sup> comenzó una línea jurisprudencial en la que abrió el entendimiento de las facultades federales, permitiendo que casi cualquier cuestión pudiera entenderse como parte de la facultad federal para regular el comercio entre estados, lo que estuvo vigente hasta hace dos décadas<sup>2</sup>.

Por otra parte, también ha sido matizado, producto de los nuevos roles del Estado, que interviene más en la vida social y económica, que se ha sumado a la asignación de estas importantes facultades a la Federación (Fernández, 2003) lo que provocó un fenómeno llamado “neofederalismo” (Durand, citado en Berger, et al., 1965) o “estado federal unitario”, según la clásica fórmula de Hesse, con la que busca expresar la preponderancia de la federación (Hesse, 2006).

Un ejemplo claro es México, en donde se han hecho múltiples reformas constitucionales para atribuirle facultades a la Federación. Al día en que esto se escribe se han realizado

<sup>1</sup> U.S. Supreme Court (1941). *United States v. Darby Lumber Co.*, 312 U.S. 100 (1941).

<sup>2</sup> En 1995 se establecieron por primera vez límites a la interpretación tan abierta de la facultad de legislar el comercio entre los estados, en el caso *United States v. Alfonso López, Jr.*, 514 U.S. 549 (1995), con lo cual la “Corte Rehnquist” inició una nueva línea jurisprudencial sobre el federalismo.

setenta y nueve reformas al artículo 7 constitucional, que es el que establece las facultades del Congreso de la Unión, siendo el precepto más reformado de todos.

En este contexto fue que surgió el segundo modelo federalista, el cooperativo. Las bases teóricas las sentó Morton Grodzins (1960) con una metáfora culinaria. Señaló que el federalismo no era pastel de tres niveles, sino de uno jaspeado (*marble cake*) o un pastel arcoiris (*rainbow cake*), que se caracteriza por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color<sup>3</sup>. En este sentido, el federalismo presupone la coparticipación de poderes y estados entre las distintas esferas de gobierno excluyendo toda rigidez (Fernández, 2003, p. 24).

Pero fue en Alemania donde ocurrió su desarrollo normativo. A finales de los años sesenta del siglo XX, ese país se percató de que vivía sumergido en una catástrofe educativa, de la cual los *Länder* (estados) tenían buena parte de la culpa. Ante esta situación, se optó por una reforma constitucional, que hizo que las competencias de los *Länders* pasaran a ser responsabilidad compartida con el *Bund* (Federación), a la que se sumó una reforma al sistema tributario. Con eso se creó un nuevo nivel: las tareas compartidas que dieron origen al federalismo cooperativo (Nagel, 2002, p. 69).

A partir de entonces, se pudieron distinguir las materias exclusivamente federales, materias exclusivamente locales, materias coincidentes, y la legislación marco o básica en las materias que son compartidas (López Portos, 2006). Esto, sin embargo, fue matizado en las reformas a la Ley Fundamental de Bonn de 2006.

### III. El federalismo en México

Salvo el breve periodo de 1836 a 1841<sup>4</sup>, México ha sido una Federación y ha contemplado el sistema dual desde el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842, cuyo artículo 80 a la letra disponía: "Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos". Esta fórmula se repitió en el artículo 71 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 2 de noviembre de 1942.

<sup>3</sup> Esta idea se encuentra a lo largo de la obra de Grodzins, Morton, (1960).

<sup>4</sup> Sobre las ideas y debates en torno al naciente federalismo mexicano, así como el paso al centralismo, puede consultarse a: Soberanes Fernández, José Luis. (2013). *Y fuimos una federación*, México: Porrúa; y del mismo autor: *Y los conservadores tomaron el poder*. (2014). México: Porrúa.

En el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, del 5 de abril de este año, se contempló un sistema rígido de distribución de competencias, que eventualmente sería previsto en el Acta Constitutiva y de Reformas en sus artículos 20 y 21<sup>5</sup>.

En la Constitución de 1857<sup>6</sup> se previó de manera clara que las facultades que no estaban expresamente concedidas a los funcionarios federales se entendían reservadas a los estados, y que corresponde a los tribunales de la federación juzgar los casos que versaran sobre la aplicación de las leyes de este ámbito<sup>7</sup>.

La Constitución de 1917 siguió la línea de sus antecesoras en el establecimiento del federalismo dual, y su artículo 124 dispuso que las facultades que no estuvieran expresamente concedidas por carta magna a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados<sup>8</sup>.

De acuerdo con ello, existen dos ámbitos de competencias claramente delimitados: el federal y el local, siendo propias cada una de las materias legislativas de cada uno de ellos. Del ámbito federal son propias las materias que expresamente indica la Constitución, a las que podemos llamar tasadas. Del ámbito local son propias el resto, a las que podemos llamar residuales. De esta forma, la facultad para legislar en materia de comercio, por ejemplo, corresponde a la Federación, porque expresamente se le concedió al Congreso de la Unión esta facultad.

Así pues, de acuerdo con el texto original, existían facultades federales y facultades locales. Había facultades que podía pensarse que eran compartidas. En efecto, para fines académicos suelen distinguirse diversas disciplinas jurídicas, como la penal o la administrativa. Sin embargo, es diferente una disciplina que una competencia legislativa. No existe una materia penal o administrativa en el reparto competencial. Existen facultades que corresponden a la Administración Pública Federal, que son legisladas por el órgano federal, y el resto le

<sup>5</sup> Art. 20. "Sobre los objetos cometidos 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".

Art. 21. "Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción".

<sup>6</sup> A la letra dijo: "Art. 117. "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

<sup>7</sup> Expresamente dispuso "Art. 97. "Corresponde a los tribunales de la federación, conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales".

<sup>8</sup> Textualmente se dispuso: Art. 124. "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

corresponden a las administraciones locales. O existen delitos contra la Federación, que son legislados por el Congreso Federal y el resto pueden ser determinados por las legislaturas locales.

De esta forma, aunque desde el punto de vista académico exista una sola disciplina llamada derecho penal o derecho administrativo, en las que se analicen tanto las normas federales como las locales, desde el punto de vista del reparto competencial hay una variedad de facultades que se atribuyen a distintos órganos.

No obstante, en el texto original de la Constitución de 1917 comenzó el resquebrajamiento del sistema dual, porque se permitió que los jueces locales aplicaran leyes federales, al establecer que en los asuntos que solo se afectarían intereses particulares y que versarían sobre la aplicación de leyes federales podrían ser resueltos por tribunales locales a elección del actor<sup>9</sup>.

Esta línea fue seguida en la reforma al artículo 123 constitucional del 21 de noviembre de 1962, cuando se dispuso que la aplicación de leyes laborales correspondería a las autoridades locales, salvo en determinadas industrias, con lo cual se permitió la aplicación de leyes federales por autoridades locales, rompiendo uno de los presupuestos básicos del federalismo dual.

Pero más allá de la posibilidad de aplicación de leyes, el abandono al federalismo dual se produjo a través de considerar que una misma materia era propia de más de un ámbito de gobierno. Esto sucedió con la materia educativa, con la reforma al artículo 3º, de 1934, cuando se dispuso que el Congreso de la Unión tenía facultad de dictar leyes para distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Así decía el artículo 104 constitucional original, cuyo espíritu se mantiene, aunque se haya modificado algo la redacción: "Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley".

<sup>10</sup> Textualmente dispuso la reforma al artículo 3º constitucional del 13 de diciembre de 1934: "ARTÍCULO 3º. [...] El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

Se trató de una norma muy innovadora, puesto que determinó que una materia podía ser legislada por dos ámbitos de competencia, sin que existiera un motivo intrínseco que permitiera distinguir qué le corresponde a cada quien. En efecto, si se quiere establecer una escuela y puede hacerlo tanto la federación como el estado, no existe en la naturaleza de la función educativa una regla que permita determinar si debe hacerlo la federación o el estado, como puede existirlo en la creación de empleos federales. Esto hace necesaria la existencia de una ley que sea la que determine qué aspectos de la materia corresponden a cada ámbito.

Estamos, pues, en presencia de una nueva categoría: las materias concurrentes, que son aquellas que corresponden a dos ámbitos, y cuyas concreciones no se derivan de la naturaleza de la materia. Con ello se adoptó un esquema de federalismo cooperativo. Esto se hizo sin el soporte teórico, porque éste se originó treinta años después. Por ello, podemos decir que el federalismo cooperativo desde el plano normativo —mas no teórico— es originalmente mexicano.

A la materia educativa le han seguido otras muchas: asentamientos humanos (1976), salud (1983), protección al medioambiente (1987), protección civil (1999), turismo (2003), cultura (2004), entre muchas otras. Hasta hoy, existen veintiocho facultades concurrentes.

De esta forma, las materias concurrentes son una expresión del federalismo cooperativo, junto con la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno respecto a las facultades que les son propias, como lo autoriza la misma Constitución respecto a la prestación de servicios municipales por parte de los estados (artículo 115, fracción III, párrafo penúltimo), o la asunción de facultades estatales por parte de la Federación (artículo 116, fracción VII).

En octubre de 2013, se reformó la Constitución para determinar que el Congreso de la Unión tenía facultad para expedir una legislación procesal penal única para el orden federal y para el local. En idénticos términos se autorizó al Congreso de la Unión para expedir una legislación única para los procesos civiles y familiares en septiembre de 2017. Con ello, surgió una nueva categoría de materias: las nacionales.

En estas materias se distinguen dos ámbitos sustantivos, que corresponden a distintos órdenes; sin embargo, las normas adjetivas son únicas para todos los niveles de gobierno; ya que se trata de normas procesales que rigen tanto al ámbito local como al federal. Si bien desde el texto original de 1917 ya existía la posibilidad de que las autoridades locales

aplicaran la legislación federal en algunas materias -como en el ámbito laboral-, se trataba de materias que sustantiva y adjetivamente eran legisladas por la Federación. La novedad de las materias nacionales es que distinguen entre el aspecto sustantivo y el adjetivo, correspondiendo a la Federación únicamente los tópicos procesales.

Así pues, en el federalismo mexicano existen materias federales, que son las expresamente reservadas para este ámbito; las materias concurrentes, que son las que corresponden a dos ámbitos por lo que se requiere una decisión legislativa que las atribuya de manera específica; las materias nacionales, que son aquellas cuyo aspecto adjetivo es legislado por la Federación, y, el sustantivo, por las autoridades locales y federales, según corresponda; materias municipales, que son las atribuidas expresamente a este orden jurídico; y las materias locales, que son aquellas que no están reservadas a la Federación ni a los municipios, y no son concurrentes.<sup>11</sup>

#### **IV. Una propuesta de clasificación de las leyes del Congreso de la Unión atendiendo al federalismo**

Como se ha podido ver, el complicado sistema federal mexicano supone que el Congreso de la Unión legisle no solo respecto a las facultades exclusivamente federales, sino también para otro tipo de materias. Es por ello que desde el punto de vista del federalismo, las leyes del Congreso de la Unión pueden ser de diversas clases. A continuación, proponemos una clasificación del trabajo legislativo del Congreso atendiendo a las vicisitudes del federalismo mexicano.

##### **1. Leyes federales perfectas**

Llamamos leyes federales perfectas a las que emite el Congreso de la Unión en materias exclusivas de la Federación, y que, únicamente, pueden ser aplicadas por autoridades administrativas federales, y los litigios derivados de éstas deberán ser resueltos por órganos jurisdiccionales de este nivel de gobierno.

Les damos el calificativo de perfectas porque responden a la idea clásica del federalismo dual norteamericano. Si la materia es federal, debe ser legislada y aplicada por autoridades de este orden de gobierno y no por otro.

<sup>11</sup> Para profundizar sobre la distribución competencial en México puede verse Faya Viesca, Jacinto. (2004). *El federalismo mexicano*. México: Porrúa.

Sería el caso de la legislación en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, derecho marítimo, nacionalidad, vías generales de comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, pesas y medidas, entre otras.

## **2. Leyes federales imperfectas**

Llamamos leyes federales imperfectas a las que emite el Congreso de la Unión en materias exclusivas de la Federación, pero que pueden ser aplicadas tanto por autoridades administrativas federales o locales, y los litigios derivados de éstas pueden ser resueltos por jueces federales o locales.

Les damos el calificativo de imperfectas porque rompen la idea original del federalismo dual, pues ya no debe ser el mismo orden de gobierno quien emita las reglas de la materia y las aplique, porque pueden ser autoridades de niveles diversos.

Sería el caso de las leyes en materia mercantil y civil federal, que son emitidas por el Congreso de la Unión, pero cuya aplicación puede corresponder a las autoridades jurisdiccionales locales a elección de la parte actora, siempre y cuando sólo se afecten intereses particulares, como indica el artículo 104 constitucional.

Otro caso sería la materia laboral entre particulares (apartado A del artículo 123 constitucional), en donde el Congreso de la Unión emite las normas, pero su aplicación puede corresponder a autoridades federales o locales, dependiendo de la industria, servicio, materia o empresa de que se trate el conflicto.

## **3. Leyes generales**

Llamamos leyes generales a las dictadas por el Congreso de la Unión para distribuir competencias en las materias concurrentes y para resolver problemas de validez de actos y registros locales.

El federalismo tiene dos perspectivas desde el que puede ser analizado: la vertical y la horizontal. La vertical hace referencia a las relaciones entre la Federación y los estados. La horizontal, por su parte, se refiere a las relaciones entre las diversas entidades federativas.

Un federalismo dual, en el que tanto la Federación como los estados tienen perfectamente delimitadas sus competencias, no es ajeno a problemas que pueden presentarse desde la perspectiva horizontal. En efecto, la existencia de órdenes jurídicos locales propios

en determinadas materias puede producir tratamientos jurídicos diversos a situaciones esencialmente iguales. Sería el caso de una sentencia dictada en un estado que debe surtir ciertos efectos en el territorio de otro estado.

Ante esta situación, desde la Constitución norteamericana de 1787 se estableció que cualquier acto jurídico celebrado en un estado tendría plena validez en los demás, precisando que el Congreso tendría facultad de prescribir, mediante leyes generales, la forma en que tendrían efectos<sup>12</sup>. Esta fórmula fue copiada por la Constitución mexicana de 1857<sup>13</sup> y reproducida por la Constitución de 1917, en su artículo 121.

De esta forma surgió el concepto de leyes generales para solucionar los problemas que pudieran surgir del federalismo desde la perspectiva horizontal.

Ahora bien, con el surgimiento del federalismo cooperativo y de las materias concurrentes brota un problema desde la perspectiva vertical, que consiste en cómo determinar qué aspecto de cada materia corresponde a cada nivel. En efecto, en el federalismo dual no existe este problema, porque una materia corresponde a un nivel o a otro. Pero en las materias concurrentes no puede desprenderse qué aspecto corresponde a cada ámbito.

Desde la perspectiva dual, por ejemplo, si la materia laboral corresponde a la Federación, los estados no pueden dictar una ley sobre las relaciones de trabajo. Pero, desde la perspectiva cooperativa, si la materia de salud corresponde a dos ámbitos, no puede saberse de antemano a quién le incumbe el tratamiento de enfermedades cardiacas y a quién el de padecimientos gástricos.

Ante esta problemática, el federalismo cooperativo ha recurrido a la antigua fórmula de las leyes generales para evitar esos problemas, siendo estas normas las que distribuyen las competencias entre cada uno de los ámbitos a los que la Constitución les permite tratar una misma materia. De esta forma, en el sistema jurídico mexicano, las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, los municipios y la Federación “puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos

<sup>12</sup> Textualmente indica: “Artículo Cuarto. Primera Sección. Se dará entera fe y crédito en cada Estado a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los demás. Y el Congreso podrá prescribir, mediante leyes generales, la forma en que dichos actos, registros y procedimientos se probarán y el efecto que producirán”.

<sup>13</sup> A la letra indicaba: “115. En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos”.

de la participación de dichos entes a través de una ley general” (Suprema Corte de Justicia, 2001, p. 142).

La función de reparto competencial que tienen las leyes generales conlleva que éstas tengan una posición preferente respecto a otras leyes, como lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunque en algún caso había comenzado a construir esta idea, no fue hasta que interpretó el artículo 133 constitucional cuando expresamente lo determinó.

El artículo 133 constitucional dispone que la propia Constitución, los tratados internacionales y las leyes del Congreso de la Unión forman la “Ley Suprema de la Unión”. Este precepto ha generado dudas sobre cuál es la jerarquía que tiene cada una de las normas ahí descritas. La cuestión fue abordada por la Suprema Corte. Uno de los presupuestos de este análisis fue determinar qué significa la expresión “leyes del Congreso de la Unión”, respecto a lo cual sostuvo que:

(...) debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano (Suprema Corte de Justicia, 2007, p. 5).

De esta forma, las leyes generales, junto con los tratados internacionales y la Constitución, conforman un orden jurídico superior, llamado “Ley Suprema de la Unión”, que sería similar a la expresión “bloque de constitucionalidad” utilizada en otras naciones<sup>14</sup>.

Dentro de este bloque —determinó la Corte—, la Constitución ocupa un rango mayor, seguido por los tratados internacionales y, finalmente, por las leyes generales (Suprema Corte de Justicia, 2007, p. 6). Este criterio, sostenido en 2007, debe ser actualizado a la luz de la reforma de derechos humanos de 2011, de manera que se estime que la Constitución y los derechos humanos contemplados en tratados internacionales se encuentran en la cúspide del bloque de constitucionalidad, seguido por las disposiciones no *iusfundamentales* de tratados, y por las leyes generales.

<sup>14</sup> Sobre este concepto puede consultarse el ya clásico libro de Favoreu, Louis, y Rubio Llorente, Francisco. (1991). *El bloque de la constitucionalidad*. Madrid: Civitas.

Ahora bien, las leyes generales no se reducen a establecer una división de competencias en una determinada materia, sino que también contienen las exigencias mínimas de regulación, por lo que han sido llamadas también “leyes base”<sup>15</sup> o “leyes marco”<sup>16</sup>.

De acuerdo con ello, la Corte ha entendido que las leyes generales “distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación” (Suprema Corte de Justicia, 2010, p. 2322). De esta forma, pueden y deben existir leyes locales en las materias concurrentes, que se ajusten a estos lineamientos mínimos, pudiendo aumentar los aspectos que se regulan, pero no disminuirlos (Suprema Corte de Justicia, 2010, p. 2322). De no existir leyes locales, no habría una concurrencia, sino solo una ejecución por autoridades locales de leyes federales, con lo que serían en realidad competencias legislativas de la Federación.

Serían las leyes que se ocuparan de seguridad pública, protección civil, turismo, cultura, educación, partidos políticos, procesos electorales, endeudamiento público, contabilidad general, mejora regulatoria, justicia cívica, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, entre otras.

#### **4. Leyes nacionales**

Llamamos leyes nacionales a las adjetivas que son emitidas por el Congreso de la Unión para ser aplicadas por autoridades federales o locales, dependiendo del reparto competencial sustantivo de la materia.

A diferencia de las materias concurrentes, en donde el ámbito propio de cada orden de gobierno no es determinado ni sustantiva ni adjetivamente por la Constitución, sino que depende de la distribución específica que realice una ley general, en las materias nacionales existen ámbitos sustantivos que son determinados por normas distintas a las leyes nacionales. La materia sustantiva civil y familiar es constitucionalmente local. La tipificación y determinación de las sanciones (ámbito sustantivo) de los delitos contra la Federación es constitucionalmente federal. La tipificación y establecimiento de sanciones sobre secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley,

<sup>15</sup> Expresión usada por la exposición de motivos de la Constitución venezolana de 1999.

<sup>16</sup> Expresión usada en Alemania. Serna Garza, José María. (2008). *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*. México: UNAM. p. 84.

trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral, es concurrente, por lo que debe ser una ley general la que determine cuándo serán federales y en qué supuestos locales. Los delitos no mencionados anteriormente y que no sean contra la federación, serán competencia de las entidades federativas.

Conforme a la doctrina del federalismo dual, la aplicación administrativa de las leyes civiles (registros civiles y públicos, por ejemplo) corresponde a las autoridades locales, y la resolución de los litigios derivadas de éstas corresponde a los jueces locales.

Asimismo, la investigación, persecución y sanción de los delitos contemplados en leyes locales corresponde a autoridades locales; y la investigación, persecución y sanción de los delitos contemplados en leyes federales corresponde a autoridades federales.

Considerar que una materia adjetiva es nacional implica que las reglas procesales a las que deben sujetarse las partes y las autoridades no sigan la suerte de la materia sustantiva, sino que, con independencia del ámbito de que se trate, se ajusten a normas dictadas por el Congreso de la Unión.

Así, aunque sea un proceso sea local y se resuelva con leyes sustantivas locales, se debe ceñir a las reglas procesales que dicta el Congreso de la Unión, que son las mismas para los procesos federales y para los procesos de cualquier otra entidad federativa.

## **V. A manera de conclusión**

En un federalismo dual típico, las facultades que se le atribuyen a la federación son legisladas y aplicadas por autoridades federales; y las que se asignan a las entidades son legisladas y aplicadas por las autoridades locales. Sin embargo, por la dinámica que este principio ha tenido en México, además de contar con ese principio de distribución, existen normas que son emitidas por el legislador federal para ser aplicadas tanto por autoridades federales como locales, o para ser desarrolladas por el legislador local. Asimismo, se han distinguido los ámbitos sustantivo y adjetivo de una misma materia, estableciendo que sean distintos órganos legislativos quienes regulen cada uno y, autoridades de distintos ámbitos, quienes apliquen las normas adjetivas.

Ante esta complejidad federalista es posible hacer una distinción entre las normas que expide el Congreso de la Unión atendiendo a los ámbitos personales de aplicación que cada una de ellas tendrá. Haciendo esta distinción, hemos propuesto una clasificación de las leyes del Congreso de la Unión.

En la clasificación propuesta se distingue entre las leyes federales perfectas, que son las emitidas para ser aplicadas exclusivamente por autoridades federales; las leyes federales imperfectas, que son las expedidas para ser aplicadas por autoridades federales o locales; las leyes generales, que son las emitidas en las materias concurrentes; y las nacionales, que son leyes adjetivas que se aplican por autoridades federales o locales, atendiendo a los ámbitos sustantivos de competencia.

## Referencias bibliográficas

Corwin, Edward. (1934). *The twilight of the Supreme Court. A history of our Constitution*. New Haven: Yale University Press.

Durand, Ch. (1965). El Estado federal en el derecho positivo. En Berger, G. et al., *Federalismo y federalismo europeo*. Madrid: Tecnos. p. 213.

Fernández, F. (2003). *El federalismo en América Latina*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Grodzins, M. (1960). *The American System. A new view of government in The United States*. Chicago: Rand McNally.

Hesse, K. (Julio-diciembre, 2006). "El Estado federal unitario". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 6.  
Recuperado de: <http://www.ugr.es/~redce/>.

López Portos, M. (2006). *Los nuevos modelos federales*. Tesis doctoral. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, p. 60.

Nagel, J. (Octubre-diciembre, 2002). El federalismo alemán: ¿Más cooperación o nueva asimetría? *Revista de estudios públicos*. núm. 118.

Suprema Corte de Justicia. (2001). Tesis Jurisprudencial núm. P/J. 142/2001. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, enero de 2002, p. 1042

Suprema Corte de Justicia. (2007). Tesis P. VII/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

Suprema Corte de Justicia. (2007). Tesis P. IX/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, abril de 2007. p. 6

Suprema Corte de Justicia. (2010). Tesis Jurisprudencial P/J. 5/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

U.S. Supreme Court. (1918). *Hammer v. Dagenhart*, 247 U.S. 251 (1918). Recuperado de:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/247/251/case.html>

U.S. Supreme Court. (1941). *United States v. Darby*, 312 U.S. 100. Recuperado de: [https://supreme.justia.com/cases/](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/100/case.html)

[federal/us/312/100/case.html](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/100/case.html)