



El federalismo en México: mitos, realidades y posibilidades

Javier Hurtado

El federalismo y el presidencialismo son en nuestro país la representación de nuestra democracia. Para entender cómo funcionan, cuáles son sus vínculos y qué está pasando en estos tiempos, es necesario desmenuzar sus características y despojarse de las percepciones erróneas que se les asocian.

Breves precisiones conceptuales

En nuestro país, equivocadamente y con frecuencia, se hace depender la existencia de un verdadero federalismo con el debilitamiento del presidencialismo; en los últimos años cada vez cobra mayor auge la idea de que democracia, modernidad política, eficiencia y responsabilidad gubernamental sólo pueden presentarse y reproducirse en las estructuras federales, debido a que, supuestamente, los gobiernos locales son sinónimo de tradicionalismo político, ineficacia, irresponsabilidad gubernamental y autoritarismo. En todo esto existe una lamentable confusión conceptual: el federalismo es un sistema de organización política o forma del Estado, como lo son los unitarios, autonómicos y las confederaciones.

Por su parte, el presidencialismo es una de las tres posibles formas de gobierno de las democracias contemporáneas, junto con el parlamentarismo y el semipresidencialismo. En tanto que la democracia es un concepto o ideal a alcanzar y —por medio de múltiples indicadores— podemos

definir o considerar qué tanto se aleja o se acerca un sistema político a ese tipo ideal y distinguirlo así de los totalitarios, de partido único, teocráticos o autocráticos. Finalmente, tradicionalismo y modernidad son rasgos que pueden presentarse en cualquiera de los sistemas políticos, de gobierno y de organización política; mientras que la eficacia gubernamental es una característica del funcionamiento de las instituciones estatales, cualesquiera que estas sean.

Los sistemas de organización política mencionados pueden existir con un sistema de gobierno presidencial,¹ parlamentario² o semipresidencial,³ en el marco de un Estado de derecho con un sistema político democrático o autoritario, cuyas instituciones gubernamentales y autoridades pueden tener grados diferenciados de eficacia y responsabilidad política, así como características variables de tradicionalismo o modernidad. Ningún sistema de organización política y de gobierno es

cualitativamente superior a otro, simplemente son diferentes. Es un mito que la mal llamada “provincia mexicana” sea un reducto del tradicionalismo político, la antidemocracia y la ineficiencia gubernamental, como se puede observar en la Tabla 1.

Volviendo a los falsos supuestos sobre las relaciones entre mayores competencias de las estructuras locales de poder, con el autoritarismo y la antidemocracia, no puede sostenerse que tengamos un sistema político bipolar con enclaves democráticos modernos conformados por las estructuras federales, la Ciudad de México y grandes zonas tradicionalistas o predemocráticas en las entidades federativas y sus municipios. Quienes suponen esto ignoran que ha sido precisamente en las entidades federativas donde han surgido muchas de las figuras democráticas, electorales y político gubernamentales modernas e innovadoras, mismas que en el orden federal todavía no se implantan o su establecimiento sufre retraso evidente, como se demuestra en la Tabla 1.

Por otro lado —y a propósito del debate sobre la Guardia Nacional—, es un falso supuesto que eficacia y profesionalismo sólo puedan existir en cuerpos policiacos federales, como lo argumenta la iniciativa centralista para la eliminación del carácter estadual y ciudadano de esta institución constitucional. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de septiembre de 2018, la percepción de efectividad de la policía municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, es de 81.7%, contra 72.6% de la federal, que está casi empatada con la Gendarmería con un 82.2% y sólo superada en ese municipio por el Ejército con 88% y la Marina con 89.9%. Sin embargo, de las 68 zonas metropolitanas o ciudades en que se realizó la encuesta, en 24 de ellas (35%), el Ejército tiene una percepción de efectividad menor que la policía municipal de San Pedro Garza García. A su vez, la percepción de efectividad de la Policía Estatal de Nuevo León (78%) está por encima de la Policía Federal en ese municipio, así

Tabla 1
Figuras políticas innovadoras que surgieron en las entidades federativas antes que a nivel federal

| Ambito | Figura | Entidad y año en que se presentó por primera vez | Fecha en que se estableció a nivel federal | |
|----------------------------|---|---|--|---|
| Electoral | Credencial para votar con fotografía | Baja California, padrón electoral confiable y credencial de elector con fotografía (1990) | 1992 posterior a creación del IFE | |
| | Segunda vuelta electoral | San Luis Potosí (1995-2005) | Aún no se contempla | |
| | Elección de candidatos no registrados | Santander, Tamaulipas, en 1998 y las Vigas, Veracruz, en 2004 | Nunca se ha presentado | |
| | Candidaturas independientes | Yucatán y Sonora (2006-2008) | 9 de agosto de 2012 | |
| Democracia participativa | Disminución del financiamiento público a partidos políticos | Jalisco (2017-) y cuatro entidades más | Aún no se realiza | |
| | Plebiscito | Chihuahua (1994-) y otras 29 entidades a la fecha | Aún no se contempla | |
| | Referéndum | Chihuahua (1994-) y 28 entidades más la contemplan a la fecha | Existió para el Distrito Federal (1977-1987) pero no se aplicó y se derogó en la fechas indicada | |
| | Iniciativa popular | Jalisco (1994-) y 31 entidades más | 9 de agosto de 2012 | |
| | Revocación de mandato | Sinaloa (2003-) y cinco entidades más hasta la fecha | Aún no se crea | |
| | Consulta popular | Yucatán (2006-) y 15 entidades más la contemplan a la fecha | 9 de agosto de 2012 | |
| | Presupuesto participativo | D. F., hoy CDMX (2010-), Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco (2011), y seis entidades más | Aún no se legisla | |
| | Audiencias públicas | Guerrero (2011-) y otras seis entidades | Aún no se contempla | |
| | Político-gubernamental | Primer alternancia en el poder ejecutivo | Baja California, elecciones de julio de 1989 | Elecciones de julio de 2000 |
| | | Gobiernos divididos | Baja California en 1989 y siete estados más, antes que la federación | Elecciones federales intermedias de julio de 1997 |
| Fiscalías generales | | Chihuahua (2010-) | Se legisló en agosto de 2014 y comenzó a operar en enero de 2019 | |
| Cabildo abierto | | Oaxaca (2011-), Culiacán, Sinaloa (2014) y Jalisco | La figura de congreso o parlamento abierto aún no existe en la legislación | |
| Gobierno abierto | | Jalisco (2016-) | Aún no se crea | |
| Eliminación total de fuero | | Todavía existe para funcionarios federales | | |

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones y páginas de internet oficiales de congresos locales. El guión después de la fecha, dentro del paréntesis, indica que esta figura sigue vigente.

como en 64 de las 68 ciudades en que se realizó el estudio demoscópico. Entonces, ¿en realidad qué está detrás de la pretensión de hacer prevalecer el artículo cuarto transitorio de la iniciativa del gobierno federal para debilitar o desaparecer a las policías estatales y municipales?

La centralización del poder a través de reformas legislativas

Como estos avances o innovaciones en la “provincia mexicana” se ignoran u ocultan, los poderes federales argumentan “a modo”: “como ustedes (las autoridades locales) son incapaces de hacer cualquier cosa, ya que ni siquiera sirven para cobrar impuestos, entonces, ahora, el que lo va a hacer es el gobierno federal, a través de la expedición de leyes generales”,⁴ optando por la vía de la centralización y modificando drásticamente el esquema competencial previsto por el Constituyente de 1917 en el artículo 124 de la Carta de Querétaro.

Se ha dicho que la forma más sencilla de visualizar el proceso de centralización en el Estado mexicano consiste en revisar las 79 reformas realizadas al artículo 73 constitucional. Efectivamente, desde 1921 el Poder Revisor de la Constitución le ha otorgado al Congreso de la Unión 34 atribuciones o competencias adicionales a las 31 que le confirió el Constituyente Revolucionario. No obstante, al recurrir a este análisis se puede dejar de lado que entre estas nuevas competencias se encuentran las de expedir, de manera permanente, leyes generales en 26 distintas materias.⁵ Fue tal la agregación de facultades para el Congreso de la Unión, que hasta se acabaron todo el abecedario en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Sin embargo, para apreciar de manera más integral el proceso de adjudicación a los poderes federales de algunas facultades que se asumía correspondían a las entidades federativas —por no estar concedidas expresamente a los poderes federales—, conviene analizar el proceso de creación de leyes generales, leyes o códigos nacionales y leyes reglamentarias —todas leyes constitucionales—, en las que esas potenciales potestades “reservadas a los estados” fueron transformadas en coincidentes o de plano en federales, al convertir determinadas materias en asunto “nacional” o “general”, obligando a las autoridades de todos los órdenes de gobierno y a las de la Ciudad de México, pero con preeminencia a las autoridades federales. A la fecha, de todo el sistema jurídico emitido por el Congreso de la Unión, 142 leyes son de carácter constitucional (reglamentarias, generales o nacionales), mientras

que las estrictamente federales ascienden a 156. Es de preverse que este mismo año las leyes constitucionales eleven su número, al expedirse al menos las siete que indebidamente están incluidas como facultad permanente del Congreso de la Unión en el 73 constitucional o que ya están anunciadas en transitorios de reformas constitucionales:

1. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Desaparición de Personas (14/12/2015).⁶
2. Legislación única en materia procesal civil y familiar (28/04/2016).
3. Ley General del Sistema Nacional de Impartición de Justicia (28/04/2016).
4. Iniciativa que tiene por objeto facultar al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno en materia de justicia cívica e itinerante (28/04/2016).
5. Iniciativa que tiene por objeto facultar al Congreso para expedir leyes generales que armonicen y homologuen la organización y funcionamiento de los registros civiles (28/04/2016).
6. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal (28/04/2016).
7. Para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución (18/06/2008).

Para apreciar de manera detallada esta tendencia, puede observarse la Tabla 2, en donde se muestra que, tratándose de leyes generales, del año 2000 a la fecha se han expedido 48 leyes generales, mientras que en los 83 años anteriores sólo se publicaron cinco; a su vez, leyes nacionales han sido 22 contra 33 anteriores; y reglamentarias 20 contra 14 que existían antes del año 2000. La expedición de leyes generales, como lo ha venido haciendo el Congreso de la Unión, y la fijación de la competencia permanente para expedirlas en múltiples materias, ha afectado al federalismo, ya que asuntos en los que no se facultó explícitamente a la federación conocer, y se suponía que por tanto, eran atribución de las entidades federativas, al emitir una ley general sobre alguna de esas áreas o materias, se les quitó algo que primigeniamente les correspondía. Peor aun, cuando la expedición

de esas leyes es facultad permanente y no derivada de un artículo transitorio en el que, por única ocasión, se le faculta a expedirlas. Para ilustrarlo: si no estuviera como en la fracción XXIX-U del artículo 73 la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales y una legislatura abrogara esas leyes, la siguiente podría reexpedirlas, sin requerirse una reforma constitucional; o en su defecto, realizarla para derogar el inciso mencionado.

Si el objetivo no fuera debilitar a las entidades federativas y municipios, y si en verdad fuera cierto eso de que los “provincianos” y las estructuras locales de poder están condenadas a vivir por siempre en el atraso político, entonces la federación, en lugar de estar expidiendo indiscriminadamente leyes generales, podría haber optado por restituir a los estados las facultades impositivas que se les quitaron en 1978 con la Ley de Coordinación Fiscal, e implantar un programa para modernizar las estructuras locales de poder, si es que en realidad se cree que estas son *per se* anacrónicas. De no ser así, tarde o temprano no faltará quien proponga una iniciativa para eliminar los estados y municipios, por considerárseles responsables de la corrupción, el atraso político, la ineficacia gubernamental y de todos los vicios y las calamidades que puedan existir en este país y así migrar a un sistema centralista o unitario.

Causas de nuestro federalismo centralizado

Puede afirmarse que los problemas que presenta actualmente nuestro federalismo son producto de cinco causas principales. Primera: desde 1977 nos hemos dedicado a discutir las reglas de acceso al poder, no las de su ejercicio y distribución. Apenas

recientemente, de manera titubeante y con estructuras barrocas, han empezado a abordarse las reglas del control del poder, sin que hasta la fecha produzcan efectos tangibles (por ejemplo, han dado más resultado las políticas del actual presidente que todo el Sistema Nacional Anticorrupción). No sólo se dejaron de discutir los controles intraórganos e interórganos⁷ que pueden existir en un mismo orden de gobierno, también se olvidó considerar que un sistema federal bien estructurado y con gobiernos locales, provistos de sus indispensables competencias constitucionales —en el marco de un sistema político que permita la pluralidad política y la alternancia partidista—, genera también controles al poder, en este caso de carácter intergubernamental, los que, junto a los sociales y ciudadanos, resultan indispensables en todo régimen que rinda cuentas y controle gobernantes.

Segunda: tan hemos estado metidos en las reglas de acceso al poder, que se nos ha olvidado por más de 100 años establecer en la Constitución, cuáles son esos “principios” de nuestra república federal, “compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” de los que habla su artículo 40.⁸ Tampoco se sabe en qué consiste dicho “régimen interior”.⁹ Paradójicamente, se ha abusado al introducir en la Constitución todo tipo de principios: los del sistema electoral; los del INEE; de la educación básica y las universidades; de la niñez; de acceso a la información; los del proceso penal acusatorio; de las instituciones de seguridad pública; del INEGI; de la política exterior; del Ifetel; de la Co-fece; del Coneval; del INE; y un larguísimo etcétera. La mayor ironía del mundo es que el artículo 35 constitucional, cuando fija requisitos para la

Tabla 2
Comparativo de leyes emitidas antes del año 2000 y después de esa fecha

| | Iniciadas por anteriores presidentes | Iniciadas durante el gobierno de Vicente Fox | Iniciadas durante el gobierno de Felipe Calderón | Iniciadas durante el gobierno de Peña Nieto | Iniciadas durante el gobierno de López Obrador | Total |
|--|--------------------------------------|--|--|---|--|------------------|
| Leyes federales, orgánicas, códigos, o que regulan determinadas materias | 88 | 30 | 17 | 17 | 4 | 156 |
| Leyes generales | 5 | 12 | 15 | 21 | 0 | 53 ¹⁰ |
| Leyes nacionales | 33 | 4 | 7 | 11 | 0 | 55 ¹¹ |
| Leyes reglamentarias | 14 | 5 | 4 | 10 | 1 | 34 ¹² |
| Estatutos | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Decretos | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Reglamentos | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 |
| Total | 143 | 52 | 45 | 59 | 5 | 304 |

Fuente: Elaboración propia con base en el sitio web de la Cámara de Diputados.

consulta popular, establece: “No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma” ¿Cuáles principios? No existen.

Tercera: esta ausencia de debate en torno a las reglas del ejercicio, la distribución y el control del poder, así como sobre los principios que deberían caracterizar a nuestro sistema federal, se da en el contexto de la complejización de demandas sociales y de problemas de gobernabilidad en el marco de un sistema presidencial con gobierno dividido —que existió desde 1997 hasta 2018—, y de la realidad de los gobiernos yuxtapuestos que ha caracterizado a la diversidad partidista entre órdenes de gobierno, de 1989 a la fecha. La inexistencia de este debate se da también con la ausencia de dispositivos institucionales y constitucionales para la coordinación gubernamental y, por lo tanto, con riesgos de parálisis, bloqueos o ineficacia de los tres órdenes de gobierno y de desbordamiento de las demandas sociales por cauces no institucionales.

Cuarta, y más importante: la ausencia de mecanismos de control de las reformas constitucionales aprobadas por el órgano revisor de la Constitución y la existencia de lamentables disposiciones para aprobarlas (dos terceras partes de los diputados y senadores presentes y no de los integrantes), imprecisiones (no se establece el tipo de mayoría requerida en las legislaturas locales para aprobar lo que envía el Congreso de la Unión como reformas a la Constitución), criterios sumamente laxos para presentar una iniciativa de reforma constitucional, así como procedimientos y mayorías no diferenciadas para aprobar una ley general o nacional, con relación a los utilizados para la aprobación de una ley federal.

Quinta y última, aunque no por ello menos importante: pese a lo anterior, el federalismo no está en crisis en México. Lo que está en crisis es un modelo de federalismo descoordinado y centralizado; un federalismo con preeminencia del Ejecutivo Federal, con la creación de órganos “nacionales” y la expedición indiscriminada de leyes nacionales y generales. Afirmar esto último no es un sinsentido, porque no necesariamente federalismo es sinónimo de descentralización, como tampoco sistema unitario lo es de centralización. Existen sistemas unitarios más descentralizados que los federales y sistemas federales más centralizados que los unitarios. México es un caso paradigmático: sin lugar a dudas es el Estado federal más centralizado de los 28 que existen en el mundo (incluyendo Venezuela, San Cristóbal y

Nieves), reafirmandose ese rasgo de manera persistente en los últimos 19 años. Si reconocemos lo anterior, las siguientes podrían ser algunas propuestas para detener esta tendencia.

1. Crear un Consejo para la Coordinación Intergubernamental, no un Consejo Federal que implicaría un órgano o poder nuevo. Es necesario un consejo de esta naturaleza, que obligatoriamente debería reunirse al menos una vez al año y su atribución sería conocer, discutir, concertar y arreglar problemas o necesidades que se presenten en los distintos ámbitos del territorio nacional para, de manera consensuada, buscar alternativas de solución que involucren a dos o más órdenes de gobierno. Este consejo sería el ámbito en el que se analizarían las capacidades institucionales de que dispone cada orden de gobierno para hacer frente a las demandas y necesidades sociales y, de ser necesario, acordar una acción coordinada. Podría integrarse con los 31 gobernadores y el titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, los 32 presidentes de las legislaturas locales, un senador por cada entidad federativa y cinco representantes del Ejecutivo Federal.
2. Adicionar el artículo 71 constitucional para establecer que toda iniciativa de reforma constitucional que afecte o modifique competencias entre órdenes de gobierno tenga que ser presentada ante el Senado de la República, como Cámara de origen, y que, previo a su discusión y votación en el propio Senado, sea remitida a las legislaturas locales para que en un plazo perentorio establezcan su posicionamiento. No significa votación, simplemente posicionamiento.
3. Reformar el artículo 135 constitucional para establecer que la votación necesaria para considerar aprobada una reforma constitucional, debe ser de dos terceras partes de los diputados y senadores integrantes (no presentes) de cada una de las cámaras, y precisar además que en las legislaturas locales también debe ser aprobada por las dos terceras partes de sus integrantes y por al menos el 66% de los congresos locales.
4. Establecer un nivel de semirrigidez para la aprobación de leyes generales, nacionales y reglamentarias: deben fijarse las dos terceras partes de los integrantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión. No puede ser el mismo procedimiento para aprobar una ley general y una federal.
5. Agregar una fracción décima al artículo 116 constitucional para permitir la asociación entre estados circunvecinos, al menos para asuntos

de seguridad, turismo o promoción económica, sin transgredir el Pacto Federal.¹³

6. Introducir en el artículo 40 constitucional la cláusula de lealtad federal y los principios a los que alude que, entre otros, podrían ser: solidaridad, subsidiariedad, ayuda y respeto mutuo, responsabilidad y confianza recíproca, en el marco de un federalismo cooperativo y de concertación, para asumir una conducta leal que considere los intereses del conjunto, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal.
7. Expedir las leyes reglamentarias de los artículos 29 y 119 constitucionales y las de la Guardia Nacional, observando el procedimiento descrito anteriormente, con la participación en ambos procesos del propuesto Consejo para la Coordinación Intergubernamental, ya que tanto la suspensión de garantías como el auxilio de las autoridades federales hacia las locales, afecta la soberanía y las competencias de las entidades federativas.

Visto lo anterior, el debate sobre el federalismo en nuestro país es necesario, como también acerca de los criterios de ejercicio y control del poder. El objetivo debe ser que en las relaciones entre órdenes de gobierno se pase de un “juego de suma cero”, en donde lo que gana un orden de gobierno tiene que ser a costa de lo que pierda el otro, a uno de “suma positiva”, en donde todos ganen y se privilegie el fortalecimiento del sistema federal, no del gobierno federal, como ha venido ocurriendo. **EP**

- 1 Para ilustrar: sistemas federales con gobierno presidencial son Estados Unidos, México y Argentina; en tanto que unitarios presidencialistas son Uruguay, Colombia y Chile.
- 2 Parlamentarios federales son Alemania, India y Suiza; parlamentarios unitarios Hungría, Israel y Noruega; parlamentario autonómico es España.
- 3 Semipresidenciales federales son Rusia, Finlandia e Irlanda; semipresidenciales unitarios Corea del Sur, Francia y Rumanía.
- 4 En abril de 2007 la SCJN estableció la siguiente tesis aislada: “las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.”

- 5 En materia de endeudamiento de los estados, el Distrito Federal (sic) y sus municipios; sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información, radiodifusión, telecomunicaciones, banda ancha e internet; en materia de secuestro, desaparición forzada de personas, procedimental penal y justicia para adolescentes; para establecer y organizar instituciones de seguridad pública; del Sistema Nacional Anticorrupción; en materia de contabilidad gubernamental; para mecanismos alternativos de solución de controversias; asentamientos humanos; desarrollo económico, información estadística y geográfica; protección al ambiente; protección civil; turismo; pesca y acuicultura; sociedades cooperativas; cultura; derechos de niñas, niños y adolescentes; registros civiles, registros públicos inmobiliarios y catastros municipales; en transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; archivos; partidos políticos, organismos y procesos electorales; responsabilidades administrativas de los servidores públicos; responsabilidad hacendaria; derechos de las víctimas; mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante.
- 6 La fecha se refiere al día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.
- 7 Por ejemplo, un control intraórgano es la Secretaría de la Función Pública para el caso del Poder Ejecutivo o el Consejo de la Judicatura tratándose del Poder Judicial; en tanto que, un control intraórganos es la SCJN o la Auditoría Superior de la Federación.
- 8 Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, *unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental* (el subrayado es mío).
- 9 El llamado “régimen interior” ha sido anulado o disminuido sustancialmente, puesto que en los artículos 115 y 116 constitucionales se establecen desde el número de integrantes de sus autoridades electas (congreso y ayuntamientos), el periodo de su mandato, la prohibición y permisión de la reelección, los topes de sub y sobrerepresentación, el periodo de gobierno de sus ejecutivos, el carácter unicameral de sus legislaturas, los órganos de fiscalización locales, la integración de sus órganos electorales, la regulación de los partidos políticos locales, hasta la duración de las campañas y precampañas.
- 10 Cincuenta con denominación de Ley General y tres más que distribuyen facultades y competencias de la Federación, los estados y municipios en materias específicas (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; Ley para la Coordinación de la Educación Superior; y, Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas).
- 11 Un código nacional, tres leyes nacionales y 51 ordenamientos con aplicación en todo el territorio nacional.
- 12 Once leyes con denominación reglamentaria y 23 más que en su contenido regulan explícitamente diversas fracciones o artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 13 Esta discusión estuvo presente desde el Constituyente de 1857 y el diputado Ignacio Ramírez se preguntaba y planteaba la necesidad de que se permitiera la asociación entre estados, sin que significara la transgresión del Pacto Federal.

Javier Hurtado es doctor en Ciencias Sociales, profesor investigador y presidente de El Colegio de Jalisco y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II.