

I. Introducción . . . . .	99
II. El modelo conceptual . . . . .	101
1. Coordinación como principio de organización . . . . .	101
2. Coordinación como título competencial formal o procedimental . . . . .	103
3. Coordinación como fórmula de cooperación. . . . .	103
4. “Concurrencia” como título competencial material . . . . .	105
III. Análisis de las disposiciones relativas al régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano. . . . .	107
1. Artículo 2o., inciso B, fracción I (impulso al desarrollo regional de zonas indígenas) . . . . .	107
2. Artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV (educación). . . . .	110
3. Artículo 4o., párrafo primero (salubridad general) . . . . .	121
4. Artículo 21, párrafo 6, y artículo 73, fracción XXIII (seguridad pública) . . . . .	126
5. Artículo 26, párrafo 3 (planeación) . . . . .	139
6. Artículo 73, fracción XXIX-C (asentamientos humanos). . . . .	141
7. Artículo 73, fracción XXIX-G (protección ambiental y equilibrio ecológico). . . . .	146
8. Artículo 73, fracción XXIX-I (protección civil) . . . . .	149
9. Artículo 73, fracción XXIX-J (deporte) . . . . .	152
10. Artículo 73, fracción XXIX-K (turismo) . . . . .	158
11. Artículo 73, fracción XXIX-L (pesca y acuacultura) . . . . .	159
12. Artículo 115, fracción III, párrafo 2 (coordinación entre municipios y entre estados y municipios) . . . . .	160

13. Artículo 115, fracción VI (conurbaciones) . . . . .	164
14. Artículo 122, apartado G, incisos b y c . . . . .	167
<b>IV. Conclusiones . . . . .</b>	<b>170</b>
1. Seguridad pública . . . . .	170
2. Protección civil. . . . .	171
3. Deportes . . . . .	171
4. Educación . . . . .	172
5. Salud . . . . .	172
6. Coordinación fiscal . . . . .	172
7. Conurbaciones . . . . .	173

## CAPÍTULO TERCERO

### EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO<sup>208</sup>

#### I. INTRODUCCIÓN

Ocho artículos de la Constitución general de la República utilizan alguna forma derivada del verbo “coordinar”, para hacer referencia a cierto tipo de relaciones de colaboración en el marco del sistema federal mexicano (artículo 2o., inciso B, fracción I; artículo 3o., fracción VIII; artículo 21, párrafo 6; artículo 25, párrafo 2; artículo 26, párrafo 3; artículo 73, fracciones XXIII, XXV, XXIX-I y XXIX-J; artículo 115, fracción III, último párrafo y fracción VI; artículo 122, apartado G, incisos b y c). Otros tres artículos constitucionales emplean la locución “conurrencia” en alguno de sus párrafos para establecer de igual forma un cierto tipo de relaciones de colaboración entre los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal (artículo 4o., párrafo 3; artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-K, y XXIX-L, y el artículo 122, apartado G).<sup>209</sup> Por su parte, el últi-

<sup>208</sup> Una versión preliminar de este capítulo apareció publicada como ponencia en Valencia Carmona, Salvador (coord.), “El Municipio en México y en el mundo”, *Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 507-524.

<sup>209</sup> En un contexto distinto al régimen de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano, existen otros artículos constitucionales que también emplean alguna forma de los verbos “coordinar” y “concurrir”. Tal es el caso de los artículos 74, fracción II; 25, párrafo 3; 28, párrafo 2; 31, fracción I; 41, fracción III, párrafo 2; 63, párrafos 1 y 2; 64; 84 párrafo 1; y del artículo 60. transitorio de la reforma constitucional del 12 de febrero de 2002. Asimismo, por la adición constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2005, el párrafo tercero de la fracción XXI del artículo 73 constitucional se refiere a la posibilidad de que las autoridades del fuero común puedan conocer y resolver sobre delitos federales, en los supuestos que establezcan las leyes federales, en las “materias concurrentes”.

mo párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, establece las bases para que las entidades federativas “participen” en el rendimiento de las contribuciones fiscales federales.<sup>210</sup> Todas estas normas constitucionales conforman el marco constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano.

Ahora bien, si algo muestran las disposiciones aludidas, es que nuestro federalismo se ha alejado (sin abandonarlo del todo) del modelo “dualista” de distribución rígida de competencias, cuya base puede encontrarse en el artículo 124 constitucional, para acercarse a otro modelo, más complejo y a la vez más flexible. Es decir, la fórmula federal implantada y desarrollada en México, sin desprenderse del todo del modelo “dualista”, parece corresponder cada vez más a la idea según la cual la separación de competencias no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, constituidos en compartimientos estancos perfectamente delimitados, sino en “...la tangencialidad, la copartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias”<sup>211</sup>.

No obstante, es necesario aclarar que la evolución que la fórmula de distribución de competencias ha tenido en nuestro país, ha obedecido esencialmente a una lógica centralizadora. Como se podrá observar a lo largo del presente capítulo, la introducción en nuestro sistema constitucional de regímenes competenciales de coordinación y concurrencia, ha respondido más a las necesidades del centro, que a impulsos o demandas de las entidades federativas. Esto es particularmente cierto en relación con las materias “nuevas”,<sup>212</sup> mismas que al surgir a la vida pública como áreas de regulación y acción pública, han sido absorbidas por el gobierno federal, en detrimento del área de materias reservada a las entidades federativas en virtud de la cláusula residual del artículo 124 constitucional.

Ahora bien, a pesar de la vigencia de todas las disposiciones constitucionales a que hemos hecho referencia y de la nueva fórmula de distribución de competencias que define un verdadero régimen de colaboración (arbitrado desde el centro) entre los niveles de gobierno del sistema federal

<sup>210</sup> En el presente capítulo no abordaremos el estudio del sistema de coordinación fiscal vigente en México. Su análisis puede encontrarse en el capítulo sobre federalismo fiscal en este libro.

<sup>211</sup> Sánchez Morón, Miguel, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, abril-septiembre de 1992, p. 15.

<sup>212</sup> Asentamientos humanos, medio ambiente y equilibrio ecológico, protección civil, deporte.

mexicano, no existe en la doctrina nacional un tratamiento sistemático del mismo. Los pocos estudios que existen, valiosos en sí mismos,<sup>213</sup> no han tenido por objeto principal hacer precisiones conceptuales que puedan servir para racionalizar el cada vez más complejo mundo de las relaciones intergubernamentales en México. Ese es, precisamente, el objetivo de este capítulo.

Para alcanzarlo, procedemos de la siguiente forma. En primer lugar, proponemos un modelo conceptual que nos sirva para entender la naturaleza de las distintas modalidades que adoptan las relaciones de colaboración de nuestro sistema federal, tal y como están previstas en la Constitución general de la República. En segundo lugar, armados con nuestro modelo conceptual, emprendemos un análisis de cada una de las disposiciones constitucionales en las que se establece una regla relativa a las relaciones de colaboración entre niveles de gobierno. En tercer lugar, y a manera de conclusión, desarrollamos una serie de reflexiones finales, con vistas a definir los parámetros constitucionales que puedan servir a los instrumentos de control constitucional para llevar al cabo su importante labor de defensa de nuestra norma suprema, en lo que atañe al sistema federal mexicano.

## II. EL MODELO CONCEPTUAL

El régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano admite cuatro modalidades básicas. Ello puede advertirse a partir del análisis del significado y de las implicaciones normativas de todas aquellas disposiciones contenidas en el texto constitucional que hacen referencia a la “coordinación” o a la “concurrencia”. Dichas modalidades son las siguientes:

### 1. *Coordinación como principio de organización*

En primer lugar, se advierte la existencia en nuestro texto constitucional, de una acepción de “coordinación” que alude a un principio de organización tendiente a generar un resultado coherente en la actuación de las

<sup>213</sup> Por ejemplo, el trabajo de Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo, la descentralización*, México, Porrúa, 1988.

distintas instancias del Estado federal, que se hace efectivo mediante el ejercicio de competencias propias (normativas y ejecutivas).

Bajo esta significación, como diría Alberti al explicar una figura equivalente del sistema federal alemán, la coordinación consiste “...en un *modo de proceder*, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre las partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que se intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes para producir un resultado armónico. La coordinación se produce sobre la base del libre acuerdo de las partes, en pie de igualdad, manteniendo cada una de ellas íntegramente sus poderes. Si el resultado del proceso de coordinación es una actuación conjunta o complementaria, ésta se fundamenta en el libre y voluntario acuerdo de cada parte, que así ha decidido ejercer sus poderes al respecto, sin que se haya producido cesión alguna de su capacidad propia de decisión competencial”.<sup>214</sup>

Bajo esta significación de la *coordinación*, los niveles de gobierno actúan en una posición de igualdad jurídica, y ninguno tiene capacidad de dirección ni formal ni material en el ámbito de competencias de los otros niveles (como sucede bajo la modalidad de *coordinación* que se examinará en el apartado siguiente, así como en el concepto de concurrencia que será objeto de estudio más adelante en este capítulo). Es decir, bajo esta forma de entender la coordinación, las partes deciden ejercer de común acuerdo ciertas competencias que la Constitución prevé que se ejerzan separada e

<sup>214</sup> La explicación que desarrolla Alberti sobre esta modalidad de coordinación en el caso alemán, nos sirve para conceptualizar el tipo de relación de colaboración que es posible bajo el esquema constitucional mexicano: “Ninguna parte, en el procedimiento de coordinación, se encuentra en situación de imponer sobre las demás sus propios criterios, y ni tan siquiera el acuerdo mayoritario puede imponerse a la minoría disidente, que mantiene íntegramente su capacidad de actuación autónoma e independiente, sin pérdida alguna de los poderes que constitucionalmente le corresponden”. “Los acuerdos adoptados en las instancias y en los procedimientos de coordinación sólo vinculan a quienes han consentido a los mismos, pero no disponen de fuerza alguna frente a quienes no han participado o no los han aprobado”. “La coordinación constituye, pues, un método de actuación, consistente en el establecimiento de un procedimiento de participación de varias instancias en la determinación de objetivos y medios, de proyectos que, una vez así formulados, indicarán el sentido que debe adoptar el concreto, e independiente, ejercicio de los poderes de las partes, sin que en ningún caso se expansionen en lo más mínimo el ámbito de las competencias sustanciales de las mismas, ámbito que viene fijado por la Constitución y cuya concreta delimitación deriva de los títulos materiales de atribución competencial en ella previstos”. Alberti Rovira, *op. cit.*, nota 81, pp. 367 y 368.

independientemente, sin que ninguna de ellas tenga la facultad de imponer su criterio a las demás y condicionar así el ejercicio de las competencias de las demás partes. Asimismo, esta modalidad permite a las partes “recuperar” para sí en todo momento las competencias comprometidas en un régimen de coordinación, y pasar a ejercerlas de forma separada e independiente.<sup>215</sup> Por esta razón, los procedimientos y órganos de coordinación bajo la modalidad aquí referida tienen un carácter deliberante o consultivo, y sus actos y resoluciones no disponen de efectos vinculantes.

A esta acepción de la coordinación se refiere, por ejemplo, el artículo 2o., inciso B, fracción I, según el cual la Federación, los estados y los municipios tienen la obligación de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas “...mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno...”.

### *2. Coordinación como título competencial formal o procedural*

En segundo lugar, la coordinación también puede ser entendida como un título competencial formal o procedural, consistente en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que recaen sobre una materia determinada. Sin embargo, bajo esta acepción, la Federación, titular en este caso de la facultad de coordinación, no puede transformar su competencia formal en una competencia material, pues ello significaría una invasión ilegítima —sin título— del ámbito competencial que corresponde a las entidades federativas.<sup>216</sup>

Dentro de esta significación de coordinación puede identificarse la facultad del Congreso de la Unión para aprobar leyes que establezcan bases de coordinación en materia de seguridad pública y de protección civil.

### *3. Coordinación como fórmula de cooperación*

En tercer lugar, en algunos casos la coordinación puede entenderse como el coejercicio de las competencias que corresponden a los poderes fe-

<sup>215</sup> Alberti Rovira, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145 y 146.

<sup>216</sup> *Idem*.

derales, estatales y municipales. Esto es, en esta tercera acepción de la coordinación, se hace referencia a la posibilidad de un ejercicio mancomunado, de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta.

En efecto, como explica Alberti al examinar la fórmula de cooperación existente en el caso español, con esta modalidad, “...se establece una interdependencia competencial entre las partes, de manera que ambas intervienen en un único proceso de decisión”.<sup>217</sup> En otras palabras, la cooperación implica que hay actuaciones públicas que requieren de la acción conjunta para poder ser realizadas. Como es de suponerse, esto en realidad significa la atribución conjunta de la competencia en cuestión (puesto que no se puede realizar de manera aislada por parte de los distintos órganos), lo cual a su vez quiere decir que la cooperación conforma un régimen competencial sustantivo que, como todas las técnicas de distribución competencial debiera, en principio, tener una base constitucional.<sup>218</sup>

Debemos mencionar que es posible distinguir entre dos clases de cooperación: la de carácter obligatorio o forzoso y la de carácter voluntario o facultativo. La primera implica que una competencia solamente puede ser ejercida de manera conjunta por las distintas instancias involucradas. En todo caso, este tipo de cooperación ha de tener necesariamente una base constitucional. Esto es así, debido a que este régimen cooperativo forzoso

<sup>217</sup> *Ibidem*, pp. 155 y 156.

<sup>218</sup> “Su naturaleza difiere pues claramente de la de la coordinación, pues esta última consiste, como se ha visto, en un régimen competencial formal, en el establecimiento de un modo de comportamiento de las partes en el ejercicio de sus respectivos poderes, que deja a salvo su capacidad de decisión sustancial. No obstante, como se comprende fácilmente, a través de los instrumentos de coordinación (y también de auxilio) puede producirse un resultado cooperativo, una actuación conjunta de las partes, y éste será normalmente el fin último que perseguirán tales instrumentos de relación, e incluso quizás sus resultados ordinarios. Pero en estos casos las partes mantienen íntegramente sus poderes de decisión de forma separada e independiente, que sólo se vincularán de forma voluntaria. La concertación en el ejercicio de las competencias sometidas a régimen de coordinación se presentará siempre —con las excepciones ya indicadas— como el fruto de un acto libre de disposición de cada parte sobre sus propios poderes, de modo que, si en el proceso de coordinación no se llega a un acuerdo, cada una de ellas podrá ejercer sus competencias con libertad e independencia de las demás. En el régimen de cooperación, en cambio, cada parte debe actuar necesariamente de común acuerdo con las demás, pues en caso contrario simplemente no es posible la realización de la función sometida a tal régimen: ambas participan en un único mecanismo de decisión, y sin su acuerdo, éste no produce resultado alguno, frustrándose el propio ejercicio de la competencia”. *Ibidem*, p. 156.

es en realidad un modo de *distribución* de poderes, y esta función, como sabemos, está reservada exclusivamente a la Constitución.<sup>219</sup>

Por su parte, la segunda clase de cooperación significa que las distintas instancias del sistema federal deciden ejercer sus propias competencias en régimen de cooperación. En este caso no se produce lo que podría denominarse una *atribución cooperativa* (conjunta) de poderes (que sólo puede realizar la Constitución), sino solamente un *ejercicio cooperativo* de las competencias que corresponden a las diversas instancias por un título propio de atribución. Al decir de Alberti.

El establecimiento del régimen cooperativo nace en este caso del acuerdo de las partes, y no de una imposición o exigencia constitucional. El problema reside por tanto aquí en la *capacidad* de las partes para disponer de tal régimen de ejercicio de sus poderes, y en los *límites* en que, en su caso, se debe circunscribir el mismo.<sup>220</sup>

Bajo esta acepción de la coordinación (en su vertiente de obligatoriedad) se puede encontrar el régimen de las conurbaciones (con su regulación “conjunta y coordinada”), que puede encontrarse en el artículo 20 de la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya base constitucional se localiza en la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional. Igualmente, bajo esta acepción de la coordinación se puede citar la regulación “conjunta y coordinada” de las conurbaciones, según lo dispone el artículo 122 constitucional, en su apartado G, inciso *c*.

#### 4. “Concurrencia” como título competencial material

Por último, se da en nuestro sistema constitucional el fenómeno de la llamada “concurrencia”, misma que se entiende como la atribución de un

<sup>219</sup> *Ibidem*, pp. 156 y 157.

<sup>220</sup> Sin embargo, aclara Alberti Rovira que las instancias central y autonómica no pueden disponer del sistema de distribución de competencias, aunque sí pueden disponer del modo de ejercicio de las que tienen asignadas por la Constitución. La consecuencia de esta circunstancia es que mientras sigan siendo titulares de sus competencias, solamente vinculan su ejercicio en el grado que ellas mismas lo deseen, pudiendo en todo caso recuperar para sí el pleno ejercicio independiente de las mismas, deshaciendo, incluso unilateralmente, el régimen de cooperación que hubieren acordado. En este rubro, la doctrina alemana ha precisado que la transferencia del ejercicio de una facultad propia, dentro de un esquema cooperativo, es *quod usum* y a título propiamente de mandato. *Ibidem*, pp. 157 y 158.

título competencial material o sustantivo a alguno de los niveles de gobierno (en el caso mexicano, al gobierno federal), que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos.

Una significación parecida a la aquí reseñada se ha dado también en España, en donde autores como Tomás Ramón Fernández y Santolaya Macchetti, han defendido la idea de un concepto *material* de coordinación, que la configura como una *competencia sustantiva*. En esta perspectiva, la coordinación confiere al Estado central (en el caso español), un poder sustantivo de dirección que le habilita para definir e imponer el marco de la política sectorial en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad a las Comunidades Autónomas.<sup>221</sup> En el caso de México, se da una situación análoga en relación con las llamadas “facultades concurrentes”.

Como ejemplo de esta acepción del concepto de “conurrencia”, podemos mencionar, entre otras, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, misma que atribuye de manera directa y explícita al Congreso de la Unión la facultad expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos.

Antes de concluir este punto, debemos aclarar que en México la “conurrencia” nada tiene que ver con el significado que a este término se da en otros países (Estados Unidos de América o Alemania, por ejemplo). En estos y otros sistemas federales, la “conurrencia” significa que tanto la Federación como los estados pueden legislar sobre una misma materia. En las materias sujetas a este régimen, los estados pueden expedir su propia legislación; pero, en caso de que la Federación decida “ocupar” el área de la materia correspondiente, desplaza y prevalece sobre la legislación estatal que pudiera existir en materia en cuestión. Este fenómeno no existe en México.<sup>222</sup>

En el orden constitucional mexicano, se pueden encontrar estas cuatro modalidades básicas de relaciones de colaboración entre las tres instancias de gobierno de nuestro sistema federal. Su análisis resulta relevante, en virtud de que dan a nuestro sistema un carácter distinto al del modelo “dual”, bajo cuya perspectiva se ha entendido tradicionalmente nuestro federalismo. Se requiere por ello un análisis de los alcances normativos de estas cuatro modalidades, para determinar, en la medida de lo posible, los límites y contornos constitucionales de la fórmula de distribución de com-

<sup>221</sup> Alberti Rovira, *op. cit.*, nota 215, pp. 145 y 146.

<sup>222</sup> En el capítulo primero de este libro se puede encontrar un análisis detallado de la diferencia entre los conceptos de *competencias concurrentes* y *facultades concurrentes*.

petencias de nuestro federalismo (ahora menos “dualista” y más “de colaboración”).

En vista de lo anterior, en la sección que sigue procederemos a aplicar el modelo conceptual desarrollado, con el fin de explicar el significado y alcance de las disposiciones constitucionales que regulan las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano.

### III. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

#### 1. *Artículo 2o., inciso B, fracción I (impulso al desarrollo regional de zonas indígenas)*

Esta disposición señala que la Federación, los estados y los municipios tienen obligación de “Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante *acciones coordinadas* entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades...”.

En nuestra opinión, en esta disposición la coordinación alude a un principio de organización por el que se busca alcanzar un resultado coherente y armónico en el ejercicio de facultades propias por parte de los tres órdenes de gobierno. El precepto significa entonces, que las autoridades federales, estatales y municipales han de ponerse de acuerdo, han de sincronizarse, para que sus acciones en apoyo de las zonas indígenas tengan un efecto armónico y coherente.

En el caso de la disposición aquí analizada, como diría Alberti, la coordinación consistiría

...en un *modo de proceder*, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre las partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que se intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes para producir un resultado armónico.

Bajo esta acepción, la coordinación para impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas se ha de producir fincada en el libre acuerdo de las

partes, cada una de ellas actuando en pie de igualdad, y manteniendo íntegramente sus poderes, sin que la coordinación implique cesión alguna de su capacidad propia de decisión competencial.<sup>223</sup>

Ahora bien, el presupuesto para entender esta disposición, está en el concepto de “desarrollo regional”. Esto es así, debido a que el “desarrollo regional” es un concepto muy general, que engloba acciones más específicas que se incluyen a su vez en materias concretas, cada una de las cuales está sujeta a un régimen de distribución competencial particular.

Es decir, por “impulso al desarrollo regional” podemos entender acciones que van, por ejemplo, desde el impulso a la ganadería y a la apicultura (materias reservadas a las entidades federativas); hasta acciones relativas a la modernización de rastros, mercados y centrales de abasto en las zonas indígenas (materias atribuidas expresamente a los municipios), o acciones relativas al uso y aprovechamiento de “aguas nacionales” (materia federal).

Si esto es así, entonces los términos de las “acciones coordinadas” de que habla el artículo 2o. constitucional son distintos según la materia de que se trate. En caso de que estemos ante el ejercicio de facultades propias que cada nivel de gobierno tiene por atribución directa de la Constitución (ganadería, rastros y aguas nacionales), la coordinación sólo puede entenderse como un principio de organización, en virtud del cual las “acciones” son ejercidas en uso de facultades propias y desde una posición de igualdad jurídica de las autoridades de los tres niveles de gobierno. A diferencia de otras fórmulas de coordinación que revisaremos después, bajo este esquema no existe la posibilidad constitucional de que en materia de impulso del desarrollo regional de las zonas indígenas, alguna de las instancias de gobierno tenga una injerencia de dirección sustantiva o formal sobre la esfera de competencias de las demás. Esto significa, por ejemplo, que la legislatura federal no podría aprobar una ley en la que determinase qué tipo de acciones correspondería emprender a los estados para apoyar la ganadería en las zonas indígenas; ni una ley en la que se regulara la forma en que los municipios debieran de organizar los rastros, mercados públicos y centrales de abasto en apoyo del desarrollo regional de las zonas indígenas.

Asimismo, tampoco podría aprobar el Congreso de la Unión una ley en la que fijara los mecanismos de coordinación a los que de manera obligatoria debieran integrarse las autoridades estatales y municipales en esta materia; ni mucho menos podría determinar los contenidos de las leyes loca-

<sup>223</sup> Alberti Rovira, *op. cit.*, nota 81, pp. 367 y 368.

les en materia indígena para lograr la referida coordinación de acciones. De aprobar cualquiera de estos tipos de leyes, se estaría en presencia de una clara inconstitucionalidad.

Ahora bien, si en nuestro análisis salimos de la órbita de las competencias exclusivas de los distintos órdenes de gobierno, y entramos en el terreno de materias sujetas a un régimen de “conurrencia” (a la manera de los asentamientos humanos, el medio ambiente y equilibrio ecológico, la educación o la salubridad general, según explicaremos más adelante), entonces la coordinación ya no puede entenderse como el acuerdo para ejercer facultades propias bajo un referente o parámetro común desde una posición de igualdad jurídica de las autoridades de los tres niveles de gobierno, sino que ha de entenderse como una actuación que debe realizarse en los términos y por medio de los mecanismos señalados en la ley federal respectiva, expedida por el Congreso de la Unión.<sup>224</sup> Y lo propio puede afirmarse de las medidas para impulsar el desarrollo regional que entrasen en el espectro de materias sujetas a la modalidad de coordinación entendida como fórmula de cooperación.<sup>225</sup>

Lo mismo puede afirmarse, si bien en parte, en relación con las medidas que pudieran tomarse para impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, que de alguna manera pudieran vincularse con materias como la seguridad pública y la protección civil, sujetas a la modalidad de coordinación como título competencial formal o procedural (mismo que será examinado más en detalle en los apartados 4 y 8 de la presente sección de este capítulo). Y digo que en parte, en razón de que dicha modalidad deja a salvo las facultades sustantivas que en exclusiva corresponden a las entidades federativas y a los municipios, si bien establece un régimen, procedimientos y métodos de colaboración que resultan vinculantes para la Federación, estados y municipios.

Lo anterior significa, en suma, que la coordinación, entendida como principio de organización, solamente puede darse en aquellos casos en los

<sup>224</sup> Por ejemplo, si se trata de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas estableciendo reservas territoriales, el municipio y el estado en cuestión no podrán “coordinar sus acciones” como lo deseen, sino que estarán sujetos a los procedimientos, mecanismos, y condiciones que en materia de reservas territoriales establece una ley federal, que es la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>225</sup> Como sostendremos más adelante, el régimen de las conurbaciones implica un coejercicio de facultades en el manejo y la administración de aquéllas, y conlleva una serie de deberes de decisión y actuación conjunta, según se desprende de los artículos 20 a 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

que se esté en el ejercicio de competencias exclusivas de los tres niveles de gobierno.

## 2. *Artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV (educación)*

Según estas disposiciones, 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.

Por su parte y en el mismo sentido, la fracción XXV del artículo 73 da al Congreso de la Unión la facultad de “dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio, buscando unificar y *coordinar* la educación en toda la República”.

Desde nuestra perspectiva, en la fracción VIII del artículo 3o., la Constitución emplea el verbo “coordinar” para referirse a un título competencial de carácter material. Es decir, se da a la Federación la facultad de regular, mediante una ley que podríamos denominar “marco”, aspectos sustantivos de la materia educativa y de determinar los tramos de dicha materia que corresponden a cada nivel de gobierno. Así, la Federación “coordina” (dirige) la política educativa en todo el país.<sup>226</sup>

En otras palabras, en los artículos aludidos, coordinar significa dotar a la Federación de un poder de dirección, que le habilita para definir un marco normativo dentro del cual las entidades federativas y los municipios puedan participar en la función educativa, en los términos que indique la propia Federación, a través de las leyes que en la materia expida el Congreso de la Unión. La Federación define así qué es lo que toca hacer a cada ni-

<sup>226</sup> Para Alberti, esta fórmula no corresponde a la “coordinación” propiamente dicha, sino a un *mecanismo de interrelación competencial clásico*, que distingue de las técnicas propiamente cooperativas de los sistemas federales.

vel de gobierno, y el tipo de relaciones de colaboración que deberán establecer en la prestación de la educación pública.

No debe pasar inadvertida la circunstancia de que en las dos disposiciones aludidas, el verbo *coordinar* aparece junto al verbo *unificar*, lo cual manifiesta una clara intención centralizadora y homogeneizadora, que busca dotar a la Federación de un amplio poder de dirección que le permita definir una política educativa nacional con bases uniformes.<sup>227</sup> A su vez, esto parecería contrastar con la “descentralización educativa” que ha ocurrido en México, sobre todo a partir de la reforma constitucional y legal de 1993.<sup>228</sup> Sin embargo, la contradicción es sólo aparente, si consideramos que la descentralización ocurrió no tanto obedeciendo a impulsos provenientes de las entidades federativas, sino en los términos y los ritmos que la Federación decidió hacerlo, en ejercicio de su amplio poder de dirección en materia educativa, a través de una ley semejante a las leyes-marco que existen en otros Estados compuestos: la Ley General de Educación.<sup>229</sup>

<sup>227</sup> Para Tena Ramírez, los verbos unificar y coordinar son excluyentes entre sí. “mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente. Ante el léxico poco vigilado del legislador de 34, todavía en vigor, el jurista tiene que buscar la conciliación de los dos vocablos dentro del contexto del precepto. Y de este modo habrá que entender que el verbo unificar no lo empleó el redactor del artículo en el sentido de implantar por el Congreso, centralizándola, una sola educación pública en todo el país, con expulsión de las entidades federativas en la tarea común a que las había convocado la reforma de 21. Por encima de la unificación centralizadora de la enseñanza, a que conduciría el vocablo totalizador aisladamente considerado, otros elementos del mandamiento constitucional hacen prevalecer la idea de coordinación, como vamos a verlo. Pero también habremos de observar que la unificación, en el sentido de centralización, ha acabado de hecho por ganar la partida a la coordinación, más allá de cualquiera interpretación jurídica”. Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 128, p. 429.

<sup>228</sup> La Ley General de Educación vigente, que estableció las bases de la descentralización en la materia, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

<sup>229</sup> La “descentralización educativa” ha consistido, principalmente, en el traspaso del gobierno federal a los gobiernos estatales, de los establecimientos de educación básica y normal, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación. Véase Aguilar Villanueva, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, 1997, p. 143. Sin embargo, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, ha conservado importantes facultades en materia de planeación, normativa y evaluación de la evaluación de la enseñanza lo cual, para algunos autores, ha relegado a las

De hecho, el régimen constitucional de concurrencia en materia educativa, obedeció a un propósito centralizador. Según reporta Ortega Lomelín, la reforma a los artículos 3o. y 73, fracción XXV, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1934, redujo considerablemente la autonomía que los estados habían tenido de 1921 a 1934 para autodeterminarse en esta materia, quedando desde entonces a merced del gobierno federal.<sup>230</sup> Además, a partir de 1934 la centralización llegó al grado de otorgar a la Federación no solamente la facultad de distribuir “convenientemente” el ejercicio de la función educativa entre los tres niveles de gobierno, sino también las aportaciones económicas correspondientes a dicha función.

Afirma en este sentido Ortega Lomelín:

Esta reforma ha sido considerada como una de las más radicales en nuestro sistema de distribución de competencias, ya que a pesar de no haber establecido la exclusividad federal en la impartición de la enseñanza, sino la concurrencia, sí determinó que la misma sería materia a legislar por el Congreso General y que por ley de éste se definirían las aportaciones económicas que correspondería dar a la propia Federación, estados y municipios con lo que se invadió la autonomía local y se creó una dependencia de estos últimos con respecto de lo que definía la primera.<sup>231</sup>

Por su parte, la Ley General de Educación es congruente con la base constitucional analizada, lo cual puede verse desde su artículo 1o., mismo que anuncia un régimen de distribución de competencias en materia educativa, al definir como uno de sus objetos de regulación “...la educación que imparten el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares...”.

entidades federativas a ser meros ejecutores de las decisiones adoptadas por la Secretaría de Educación Pública. Véase Michel Uribe, Hugo. A., “Gasto público y federalismo: el caso del Estado de Jalisco (1989-1992)”, en Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio (comps.), *Federalismo fiscal en México*, México, Colegio de México, 1998, p. 153.

<sup>230</sup> Antes de la reforma constitucional de 1934 en materia educativa, dicha materia era compartida por la Federación y por los estados. La reforma de 1921 al artículo 73, fracción XXVII facultó al Congreso de la Unión para establecer todo tipo de escuelas y para legislar acerca de la enseñanza en ellos impartida, pero sin excluir a las legislaturas estatales de hacer lo propio a nivel estatal. Ortega Lomelín, *op. cit.*, nota 213, p. 98, y Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 128, p. 424.

<sup>231</sup> *Idem.*

Por otro lado, el capítulo II de la Ley General de Educación se refiere al “Federalismo educativo”, y sus reglas distribuyen los distintos tramos de la “función social educativa” entre la Federación los estados y los municipios. Así, el artículo 12 establece las facultades exclusivas de la autoridad educativa federal;<sup>232</sup> el artículo 13 se refiere a las competencias exclusivas de las autoridades educativas locales;<sup>233</sup> el artículo 14 establece atribuciones adicionales y “concurrentes” de las autoridades educativas federal y locales;<sup>234</sup> el artículo 15 establece facultades de los municipios en materia educativa;<sup>235</sup> el artículo 16 define las facultades que en la materia corresponden al gobierno del Distrito Federal, y el artículo 17 establece la obli-

<sup>232</sup> Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria; fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria; regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares, realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar, entre otras.

<sup>233</sup> Prestar los servicios de educación inicial, básica, especial y normal; proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal; ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, secundaria, normal; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria y normal; otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, y la normal; entre otras.

<sup>234</sup> En esta disposición, “conurrencia” significa que Federación estados, Distrito Federal y municipios pueden ejercer la facultad en cuestión de manera paralela, sin excluirse mutuamente. Por ejemplo, promover y prestar servicios educativos distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13 de la ley; prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas; promover la investigación para la innovación educativa, impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica, fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas; entre otras.

<sup>235</sup> Señala el artículo 15 de la Ley que “el ayuntamiento de cada municipio, podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad”.

gación de las autoridades educativas federal y locales, de realizar reuniones periódicas para analizar el desarrollo del Sistema Educativo Nacional, formular recomendaciones, y convenir acciones para apoyar la función social educativa (estas reuniones son presididas por la SEP).

Asimismo, en el capítulo II de la Ley General de Educación, se establecen también reglas sobre el financiamiento de la educación pública. En este sentido, en su artículo 25 la ley establece un régimen “concurrente” de financiamiento de la educación pública, por el cual debe entenderse que la Federación y las entidades federativas comparten los gastos relativos al desempeño de dicha función.<sup>236</sup>

Cabe aclarar que la Ley General de Educación no desarrolla con minuciosidad y precisión los mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos descentralizados,<sup>237</sup> lo que se traduce en la circunstancia de que el gobierno federal no necesariamente está obligado a otorgar una transferencia a los estados equivalente al costo de la prestación del servicio “...ya que, por razones presupuestarias, es factible que la transferencia no cubra el total del gasto y, entonces, las entidades federativas estarán obligadas a aportar recursos de su propio presupuesto, lo que agrava las presiones del gasto educativo...” de los Estados.<sup>238</sup>

<sup>236</sup> Dice el párrafo primero del artículo 25 de la Ley General de Educación: “El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 8% del Producto Interno Bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1% del Producto Interno Bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas”.

<sup>237</sup> Aguilar Villanueva, *op. cit.*, nota 229.

<sup>238</sup> “El efecto de la federalización educativa no es el mismo en todos los estados, esto depende fuertemente de la importancia relativa que tradicionalmente han tenido los dos sistemas de educación: en Jalisco, el sistema federal tiene una importancia cuantitativa algo superior al sistema estatal, pero existen estados (como Baja California y Chihuahua) donde gran parte del gasto educativo es cubierto por los gobiernos estatales y muchos otros donde la aportación estatal es muy pequeña, llegando al extremo del Distrito Federal y Oaxaca, donde no existe un sistema educativo propio de las entidades...”. Para los estados con un sistema educativo propio muy pequeño o nulo, la federalización de la educación básica se convirtió en un grave problema administrativo, pues el número de los maestros y personal de apoyo transferido supera al personal estatal y, con frecuencia, el monto de la transferencia federal es mayor que el propio presupuesto de egresos estatal”. Véase Michel Uribe, *op. cit.*, nota 229, p. 153.

Además, debemos mencionar que el artículo 25 de la Ley General de Educación “ata” los recursos federales recibidos por las entidades federativas para financiar la educación, al hacerlos intransferibles y al establecer el deber de que se apliquen exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la entidad federativa respectiva. Asimismo, por disposición del párrafo 3 del mismo artículo 25, los gobiernos locales deben prestar todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos, y el párrafo 4o. del propio artículo 25 señala que en el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.<sup>239</sup>

En cuanto a los municipios, el artículo 26 de la mencionada ley dispone que el gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades educativas que estén a cargo de la autoridad municipal.

Cabe mencionar que en aras de la “equidad en la educación”, el artículo 34 de la ley establece la obligación de que el Ejecutivo federal lleve a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales se apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos.<sup>240</sup> Asimismo, señala el artículo 35 de la Ley que en el ejercicio de esta función compensatoria, y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa, la Secretaría de Educación Pública podrá en forma temporal impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas. Por otro lado, la Ley General de Educación otorga a la Secretaría de Educación Pública la facultad de evaluar el Sistema Educativo Nacional, sin perjuicio de la evaluación que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.<sup>241</sup>

<sup>239</sup> Sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, pero condicionados, se hablará en detalle en el capítulo relativo al federalismo fiscal.

<sup>240</sup> Y se faculta a la Secretaría de Educación Pública para que evalúe los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios mencionados.

<sup>241</sup> El Sistema Educativo Nacional está conformado por: los educandos y educadores; las autoridades educativas (fедерales, locales y municipales); los planes, programas, mé-

En resumen, y volviendo al análisis de la base constitucional en materia educativa de la que deriva la Ley General de Educación, se puede observar que el texto constitucional da un amplio poder al Congreso de la Unión, para distribuir “convenientemente” (según la expresión empleada por el texto constitucional) la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios. El Congreso de la Unión cuenta así con una amplia discrecionalidad para determinar el alcance y significado de dicha *conveniencia*. En cuanto a este tema, Tena Ramírez ha señalado que, a diferencia de lo que la Constitución hace en relación con otras materias en las que se delega en la ley ordinaria la distribución de facultades entre la Federación y los estados (por ejemplo, salubridad general y vías generales de comunicación), en materia educativa el texto constitucional no provee una base objetiva y verificable conforme a la cual hacer el reparto. De esta suerte, el Congreso general puede legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación, lo cual implica que no puede legislar sobre salubridad local o acerca de vías locales de comunicación. En cambio —señala Tena—

...por lo que hace a educación pública también se encomienda a la ley ordinaria el reparto de facultades, [pero] ello no va acompañado de alguna base impuesta por la Constitución, que obligara al Congreso y cuya inobligatoriedad pudiera ser enjuiciada, salvo por lo que ve a la jurisdicción federal sobre los establecimientos educativos de la Federación, la cual no podría ser compartida por los Estados, pues no estaría al alcance de la ley secundaria variar la ecuación constitucional “jurisdicción federal igual a establecimientos de la Federación”.<sup>242</sup>

En suma, con la reforma constitucional de 1934 en materia educativa, se dejó a la sola voluntad del Congreso de la Unión, movida por razones de conveniencia, la tarea de repartir y de coordinar (dirigir) la función educati-

tivos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía (artículo 10 de la Ley General de Educación).

<sup>242</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 128, p. 431. En nuestra opinión, la observación de Tena Ramírez es correcta, si bien es de alguna manera extensible a las materias de salubridad general y vías generales de comunicación, puesto que no hay base objetiva en la Constitución que determine hasta dónde llega y en dónde termina *lo general* en materia de salubridad y de vías de comunicación, quedando el límite enteramente en manos de la definición que haga el Congreso de la Unión.

va. El único límite que admite la fórmula constitucional, consiste en que la Federación no puede absorber toda la función educativa pública, ni puede desprenderte en su totalidad de tal responsabilidad para asignarla a alguno de los otros niveles de gobierno. Es decir, la función de educación pública ha de ejercerse por los tres niveles de gobierno, si bien esa regla general admite distintas fórmulas de distribución de las diversas responsabilidades en la materia, según lo crea *conveniente* el Congreso de la Unión (una de las fórmulas posibles es la definida por la Ley General de Educación).

Finalmente, conviene mencionar que el tema de la distribución de competencias en materia educativa ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia a raíz de la controversia constitucional 29/2000, promovida por el Ejecutivo federal en contra de la Asamblea Legislativa y la jefa de gobierno, ambos del Distrito Federal, en virtud de la cual la parte actora demandó la invalidez de la Ley de Educación del Distrito Federal por diversos conceptos, entre los cuales se encontraba el ser contraria a la distribución de competencias que en materia educativa establece la Constitución y, derivada de ella, la Ley General de Educación.

En esencia, la actora alegó que la Asamblea había invadido la esfera competencial correspondiente a la Federación, al regular mediante el referido instrumento legal aspectos que la Ley General de Educación asignaba al ámbito competencial exclusivo de la Federación:

Como puede apreciarse, la ley local distribuye indebidamente la función social educativa cuando establece la atribución del Gobierno del Distrito Federal, para impartir educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Específicamente, el Congreso de la Unión distribuyó a favor del Gobierno del Distrito Federal sólo las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que están conferidas a las autoridades educativas locales. Mientras que los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica en el Distrito Federal, fueron reservadas para la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, según se desprende del artículo 16 de la Ley General de Educación. Los artículos 11, 13, fracciones III, V y XIII, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 107, 108, fracción III, 110, 112, 119, fracción XII y 135 de la Ley de Educación del Distrito Federal, son inválidos en la medida que rebasan las atribuciones que se confieren a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los términos del artículo 122 constitucional y, por tanto, son contrarios a la distribución de la función social educativa que el Congreso de la Unión dispone

en la Ley General de Educación, considerando que regulan facultades en materia de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica que, por disposición expresa del artículo 16 de la Ley General de Educación, no corresponden a los órganos del Distrito Federal, sino a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal. D) Como se expresa en el artículo 12, fracción VIII, de la Ley General de Educación, el Congreso de la Unión distribuyó de manera exclusiva a la autoridad educativa federal la atribución de regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencia que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otros. En congruencia, el artículo 13, fracción V, facultó en exclusiva a las autoridades educativas locales para revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos que la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal expida. No obstante, la Asamblea Legislativa invadió la competencia del Congreso Federal al disponer en su artículo 137 normas sobre revalidación de estudios que deben entenderse como facultad exclusiva de la autoridad educativa federal.<sup>243</sup>

Por su parte, la demandada defendió la constitucionalidad de la ley impugnada con base en los siguientes argumentos:

- a) La distribución que se consigna en la Ley de Educación del Distrito Federal no es contraria a lo dispuesto por el Congreso de la Unión en la Ley General de Educación, en primer término porque este ordenamiento no es acorde con el vigente texto del artículo 122 constitucional y, en segundo lugar, porque no existe ninguna invasión de competencia respecto a la impartición de la educación normal y demás para la formación de maestros de la educación básica, ya que la atribución del gobierno del Distrito Federal para prestar los servicios relativos a ese nivel educativo se estableció con motivo de la facultad que le confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso *l*, para legislar en lo concerniente a la función social educativa.
- b) La Ley General de Educación fue aprobada en julio de mil novecientos noventa y tres, en tanto que las primeras reformas al artículo

<sup>243</sup> Ejecutoria correspondiente a la controversia constitucional 29/2000, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 919.

122 constitucional se aprobaron en octubre de 1993, esto es, la ley general es anterior a la reforma política del Distrito Federal, por lo que las condiciones existentes en esos momentos eran diferentes, dado que el Distrito Federal no tenía autonomía alguna, ni contaba con un órgano legislativo propio, sino que era el Congreso de la Unión quien expedía las normas que regulaban esa localidad; por tanto, al no adecuarse dicha ley general al texto actual vigente del citado numeral 122 constitucional, es inconstitucional.

- c) El artículo 137 de la Ley de Educación del Distrito Federal no viola lo dispuesto en los artículos 12, fracción VIII y 13 de la Ley General de Educación, porque si bien es cierto que el Congreso de la Unión otorgó a la autoridad federal educativa la facultad de crear y regular un sistema nacional de créditos de revalidación y otorgar equivalencias de estudios, la Asamblea Legislativa, atendiendo a la función social educativa consignada en el artículo 3o. constitucional, actualiza el propósito del legislador federal, en virtud de las facultades coincidentes entre la Federación y las entidades federativas.

Por su parte, la Corte determinó que, tanto en lo relativo a la educación normal como en lo referente a la regulación de un sistema de créditos, revalidación y de equivalencias, la Ley de Educación del Distrito Federal había invadido facultades que la Ley General de Educación, en atención a lo dispuesto sobre el régimen de concurrencia establecido en los artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV, había asignado como exclusivas de la Federación, tal y como se puede apreciar en las siguientes tesis de jurisprudencia:

EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 11, 13, FRACCIONES III Y XIII, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 107, 112 Y 119, FRACCIÓN XII, DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN NORMAL Y DE OTROS TIPOS PARA LA FORMACIÓN DE MAESTROS EN ESA ENTIDAD, INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA FEDERAL.

El artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación, establece las atribuciones que, en forma exclusiva, corresponden a las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, entre ellas, la relativa a prestar el servicio de educación normal y demás para la formación de maestros; por otra parte, el artículo 16 de dicha ley general, señala que tratándose del

Distrito Federal, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial, corresponderán al gobierno de esa entidad reservando a la autoridad federal los servicios de educación normal y de otros tipos para la formación de maestros de educación básica; por consiguiente, de una interpretación integral del artículo 16 de la Ley General de Educación, en relación con el numeral 13, fracción I, del mismo ordenamiento general, se desprende que sólo corresponde a las autoridades educativas del Distrito Federal la prestación del servicio de educación inicial, básica, indígena y especial, mas no de educación normal y demás para la formación de maestros, pues ello compete tratándose de esa entidad, a la autoridad educativa federal, por lo que es inconcuso que los artículos 11, 13, fracciones III y XIII, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 107, 112 y 119, fracción XII, de la Ley de Educación del Distrito Federal, que regulan en forma general la educación normal que imparte el gobierno de dicha entidad, conculcan la distribución de la función social educativa contenida en la Ley General de Educación.<sup>244</sup>

EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 135 Y 137 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL INVALEN LA FACULTAD DE REGULAR EL SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITOS, REVALIDACIONES Y EQUIVALENCIAS DE ESTUDIOS, QUE CORRESPONDE DE MANERA EXCLUSIVA A LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación, se desprende que el Congreso de la Unión confirió a la autoridad educativa federal, de manera exclusiva, la facultad de regular el sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias, y a las autoridades educativas locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, sólo la relativa a revalidar y otorgar equivalencias de estudios, de acuerdo con los lineamientos generales que la autoridad federal expida. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que los artículos 135 y 137 de la Ley de Educación del Distrito Federal, al regular la revalidación, señalando los niveles en que se otorgará y los requisitos para autorizarla, transgreden la distribución de la función social educativa establecida en la citada ley general, pues invaden las atribuciones que le han sido conferidas, en forma exclusiva, a la autoridad federal educativa.<sup>245</sup>

<sup>244</sup> Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. tesis P./J. 148/2001, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1039.

<sup>245</sup> *Ibidem*, Tesis P./J. 150/2001, p. 1040.

### FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, también lo es que el órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, 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 de la participación de dichos entes a través de una ley general.<sup>246</sup>

Como puede apreciarse en la última tesis citada, la Corte equipara el régimen de facultades concurrentes de materias como salubridad, asentamientos humanos y medio ambiente, con el de seguridad pública y protección civil. Sin embargo, como se verá más adelante en este capítulo, puede sostenerse que el régimen de estas últimas dos materias es distinto, y está construido alrededor del concepto de *bases de coordinación*. Y en lo que atañe a la materia deportiva, también veremos que no hay claridad en cuanto al tipo de régimen que el poder revisor de la Constitución pretendió establecer con la adición de la fracción XXIX-J.

#### *3. Artículo 4o., párrafo primero (salubridad general)*

En materia de salud, el artículo 4o., párrafo primero, de la Constitución dispone que “La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las enti-

<sup>246</sup> *Ibidem*, Tesis 142/2001, p. 1042.

dades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. Por su parte, la fracción XVI del artículo 73 constitucional da facultad al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República.<sup>247</sup>

En esta materia la Federación tiene la facultad de determinar el alcance de su propia competencia en materia de salud, al poder definir lo que es la “salubridad general”. Además, tiene el Congreso de la Unión el poder de dictar leyes que establezcan el marco dentro del cual las entidades federativas podrán participar en la prestación del servicio público de salubridad general, y en consecuencia, puede también definir los ámbitos que al no corresponder a la “salubridad general”, se entienden reservados a las entidades federativas. Asimismo, por medio de dichas leyes puede la Federación (el Congreso de la Unión) definir el tipo de relaciones de colaboración que ha de existir entre los tres niveles de gobierno en materia de salubridad general.

Como puede apreciarse, en este artículo se establece un régimen de *concurrencia* que atribuye directamente a la Federación (específicamente al Congreso de la Unión) un poder de dirección, que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas un marco normativo dentro del cual participar en la regulación y provisión del servicio de salubridad general.

Ahora bien, desde el punto de vista del control de constitucionalidad, cabe señalar que las leyes del Congreso de la Unión en esta materia no pueden extender el significado del concepto de “salubridad general de la República” hasta el punto de vaciar de todo contenido el concepto de “salubridad local”. Del texto de los artículos 4o., primer párrafo, y 73, fracción XVI, constitucionales, se desprende de manera implícita que las leyes federales en la materia han de dejar a las entidades federativas una porción sustantiva del servicio de salud, aunque sea mínima, abriendo así el espacio conceptual para la categoría jurídica de “salubridad no general” o “salubridad local” que corresponde a los estados. El punto polémico es, sin embargo, que la determinación de lo que es la “salubridad general”, depende en exclusiva del Congreso de la Unión.

Por último y en relación con esa porción sustantiva mínima que en materia de salud las leyes federales han de dejar a las entidades federativas, es preciso examinar un dilema interesante, que podría plantearse a través de

<sup>247</sup> Esta facultad fue otorgada al Congreso de la Unión a raíz de la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908, misma que fue ratificada por el Constituyente de Querétaro.

la siguiente pregunta: ¿El ámbito que corresponde a las entidades federativas en materia de salud, depende de un acto de voluntad del Congreso General, o existen áreas de la materia de salud que pudieran considerarse como “inherente”, “natural” o “esencialmente” locales, y que no debieran ser absorbidas por la Federación?

La pregunta es relevante, puesto que tiene un impacto directo sobre el alcance del control de constitucionalidad en el siguiente sentido: si se afirma que el ámbito que corresponde a las entidades federativas en materia de salud depende de un acto de voluntad del Congreso General, entonces el control tiene un alcance más limitado, debido a que no hay una frontera “segura” entre lo que es federal y lo que es local, pudiendo la Federación avanzar sobre cualquier terreno relativo al servicio de salud pública. Por otro lado, si se sostiene que existen áreas de la materia de salud que pudieran considerarse como “inherente”, “natural” o “esencialmente” locales, y que no debieran ser absorbidas por la Federación, entonces el alcance del control se amplía, al abrirse un espacio que debe considerarse como intocable por las leyes del Congreso de la Unión. Bajo esta segunda óptica, el problema radicaría en encontrar algún criterio objetivo (si es que esto es posible) para determinar los contornos de ese núcleo de tareas relativas a la salubridad, que pertenecen de manera “esencial” o “inherente” a las entidades federativas.

La Ley General de Salud (en adelante LGS) es congruente con el esquema constitucional que hemos analizado. En su artículo 1o. establece como uno de sus objetos de regulación “...la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general”. Asimismo, en su artículo 3o. define en 28 fracciones lo que ha de considerarse por “salubridad general”, y en su artículo 5o. determina la conformación del Sistema Nacional de Salud, integrado por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones. Por su parte, el artículo 7o. señala que la coordinación del Sistema Nacional de Salud está a cargo de la Secretaría de Salud.<sup>248</sup>

<sup>248</sup> Esta “coordinación” del Sistema Nacional de Salud implica facultades como las siguientes: establecer y conducir la política nacional en materia de salud; coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la administración pública federal; impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud;

El artículo 9o. de la LGS establece que los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que se celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Para ello, los gobiernos de las entidades federativas planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud. Además, señala este artículo que la Secretaría de Salud (en adelante SS) auxiliará, cuando lo soliciten los estados, en las acciones de descentralización a los municipios que lleven a cabo los gobiernos de las entidades federativas.

Por último, el capítulo II del Título Segundo de la LGS establece reglas sobre la distribución de competencias. En particular, en el artículo 13 de dicha ley se distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Asimismo, los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la LGS regulan los mecanismos de coordinación entre la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, como son los acuerdos de coordinación y estructuras administrativas que al efecto convengan en crear.<sup>249</sup>

promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que le sea solicitada por el Ejecutivo Federal; determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades del sector salud, con sujeción a las disposiciones generales aplicables, coordinar el proceso de programación de las actividades del sector salud, con sujeción a las leyes que regulen a las entidades participantes, entre otras.

249 “Artículo 18. Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del convenio único de desarrollo.

La Secretaría de Salud procurará la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, para la participación de éstos en la prestación de los servicios a que se refieren las fracciones III, XXI, XXII, XXIII, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley.

Artículo 19. La Federación y los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, aportarán los recursos materiales, humanos y financieros que sean necesarios para la operación de los servicios de salubridad general, que queden comprendidos en los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren.

Los recursos que aporten las partes quedarán expresamente afectos a los fines del acuerdo respectivo y sujetos al régimen legal que les corresponda. La gestión de los mismos quedará a cargo de la estructura administrativa que establezcan, coordinadamente, la Federación y los gobiernos de las entidades federativas”.

Cabe recordar que la Ley General de Salud en vigor, es producto de las políticas de descentralización en materia de servicios de salud para población abierta que promovió la administración del presidente Miguel de la Madrid, a partir de 1982. Como reporta Aguilar, el propósito de dicha política consistía en integrar en un solo organismo, el Sistema Estatal de Salud, los servicios que antes prestaban el gobierno federal, los gobiernos estatales y el IMSS y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Desprivilegiadas y Grupos Marginados (en adelante Coplamar). Se trató así de racionalizar los recursos, coordinar la oferta y acercar los procesos de toma de decisiones al lugar donde se generaban las demandas de salud.<sup>250</sup>

Al parecer, la descentralización tuvo un inicio exitoso. A finales del sexenio de Miguel de la Madrid la descentralización de los servicios de salud había ocurrido en 14 estados. Sin embargo, al terminar el sexenio de Miguel de la Madrid, la política descentralizadora perdió impulso, palideciendo ante el manejo centralizado de recursos que se hizo a través del programa IMSS-Solidaridad, mismo que proporcionaba servicios de salud pública a población abierta sin considerar a los gobiernos de los estados.<sup>251</sup> No obstante, para el sexenio de Zedillo la descentralización recobró fuerza, al grado de que —como reporta Rodríguez— para 1996 el gobierno federal había firmado acuerdos con todos los estados para terminar la descentralización de la atención médica.<sup>252</sup>

Independientemente del proceso de descentralización en la materia que ha ocurrido en México a partir de los años ochenta, la fórmula constitucional que federalizó (centralizó) la salubridad general (que como vimos data de

El artículo 20 establece las bases a que deberán sujetarse las estructuras administrativas de que habla el artículo 19; el artículo 21 establece las bases a las que se sujetarán los acuerdos de coordinación a los que aluden los artículos 18 y 19, y el artículo 22 regula los ingresos que se obtengan por los servicios de salubridad general que se presten en los términos de los acuerdos de coordinación.

250 “En el diseño de la política se establecieron dos etapas básicas que se pondrían en práctica de manera incremental e irreversible. En la primera, llamada coordinación programática, se buscó desconcentrar hacia los estados la Dirección de los Servicios Coordinados de Salud Pública y se responsabilizó a los ejecutivos estatales de la coordinación de los programas del IMSS-Coplamar y de la Secretaría de Salud. En la segunda, denominada integración orgánica (dirección, coordinación y conducción), se intentó reunir bajo la dirección de los gobiernos estatales los servicios que se prestaban a la población abierta”. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, nota 229, p. 144.

251 *Ibidem*, p. 145.

252 Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 285 y 286.

1908), ha permanecido intocada, aunque sí resultó matizada a partir de la reforma del 3 de febrero de 1983 con la que se estableció el régimen de concurrencia (pero sin que por ello el Congreso de la Unión perdiera el control sobre la materia).

En suma: la Constitución otorga a la Federación un título competencial de carácter material o sustantivo, para regular la materia de “salubridad general”. Con apoyo en esta base constitucional, el Congreso de la Unión ha expedido la Ley General de Salud, por medio de la cual define lo que se considera como el ámbito propio de la “salubridad general”, distribuye competencias en la prestación de servicios de “salubridad general” entre la Federación y las entidades federativas, y establece las reglas básicas que han de guiar las relaciones de colaboración en esta materia entre ambos niveles de gobierno.

#### *4. Artículo 21, párrafo 6, y artículo 73, fracción XXIII (seguridad pública)*

##### *A. La modalidad de las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública*

El artículo 21, párrafo 6, determina que “La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, *se coordinarán*, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”. Por su parte, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para “expedir leyes que establezcan las *bases de coordinación* entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en materia de seguridad pública”.

En nuestra opinión, la Constitución hace uso del término “coordinación” para referirse a un título competencial de naturaleza formal o procedimental. Es decir, la Constitución da a la Federación la facultad de expedir una ley que regule aspectos formales o procedimentales tendentes a lograr un resultado coherente en el ejercicio de competencias propias relativas a la materia de seguridad pública.

En otras palabras, podemos afirmar que con el fin de alcanzar de manera coherente y armónica ciertos fines de alcance nacional en materia de seguridad pública, la Constitución establece un régimen de coordinación obligatoria, que se erige en un freno a la descentralización, que a su vez genera la

posibilidad de integración de las partes en un todo.<sup>253</sup> Se trata del establecimiento de bases que definen una forma de trabajar, un método o modo de ejercicio de facultades propias, en el cual la coordinación ha de entenderse como un título competencial formal o procedimental (no sustantivo) del Congreso de la Unión, que además es obligatorio y no potestativo.<sup>254</sup>

Cabe destacar, en relación con lo anterior, que el objeto de la ley federal en la materia a la que se refiere la primera parte de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, no es regular algún aspecto sustantivo de la seguridad pública, sino establecer las *bases de coordinación* entre los tres niveles de gobierno. A su vez, esto significa que toda norma de esta ley federal que pretenda regular aspectos sustantivos de la seguridad pública estatal o municipal, puede ser calificada como inconstitucional. Ello es así porque su alcance es meramente formal o procedimental, lo cual ha de lograrse a través del establecimiento de las citadas *bases de coordinación* que rijan las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública entre los distintos niveles de gobierno.

#### B. *La distribución de competencias sustantivas en materia de seguridad pública*

En el marco de esta forma de entender la coordinación, cada nivel de gobierno del sistema federal mexicano ejerce las atribuciones que en materia de seguridad pública le corresponden, según el régimen constitucional. Importa, en consecuencia, saber cómo es que se distribuyen las competencias entre niveles de gobierno bajo el esquema constitucional en vigor, en materia de seguridad pública, desde un punto de vista sustantivo. Esto es relevante porque, como hemos afirmado, la parte sustantiva queda fuera del régimen de coordinación, mismo que se refiere únicamente a aspectos procedimentales.

El aspecto sustantivo del régimen constitucional de la seguridad pública en nuestro país está regulado por el párrafo 5o. del artículo 21 de la Constitución general, que a la letra dispone: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”. Ahora bien, a pesar de esta redacción, no existe en la Constitución disposición alguna

<sup>253</sup> Tajadura Tejeda, Javier, “El principio de cooperación en el Estado autonómico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, septiembre-diciembre de 1996, p. 189.

<sup>254</sup> Sobre la naturaleza de esta obligación constitucional volveremos más adelante.

que indique con precisión cuáles tramos de la función de seguridad pública corresponde a cada instancia de gobierno. En realidad, la identificación de las competencias de cada nivel de gobierno en esta materia requiere un examen sistemático de diversos artículos de la Constitución.

En dicho examen, resulta útil comenzar por determinar qué autoridades se encargan de la seguridad pública en México para, a partir de ahí, proceder a identificar cuál es el régimen de distribución de competencias al que están sujetas. Así, podemos apoyarnos en el último párrafo del artículo 3o. de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en adelante LGBCSNSP), mismo que define de manera genérica cuáles son las autoridades encargadas de la seguridad pública en México. De esta manera, señala el párrafo aludido que la función de seguridad pública se ha de realizar en los diversos ámbitos de competencia,

...por conducto de las autoridades de policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley.

Ahora bien, al saber cuáles son las autoridades encargadas de la función de seguridad pública en México, podemos construir el siguiente esquema de distribución de atribuciones constitucionales en esta materia:

#### a. Policía preventiva

- 1) **Policía preventiva federal:** el ámbito federal en esta materia está determinado, en principio, por los delitos y las faltas administrativas federales, y le incumbe a las autoridades federales correspondientes prevenirlos. Los delitos federales están definidos no solamente por el Código Penal Federal expedido por el Congreso de la Unión con base en la fracción XXI del artículo 73 constitucional,<sup>255</sup> sino por otras leyes federales de la materia administrativa. Pensemos, por citar un par de ejemplos, en los delitos electorales que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; o los delitos que contempla la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas

<sup>255</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad: “XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse”.

Arqueológicos, Artísticos e Históricos. Por su parte, leyes como la Ley General de Población, la Ley Aduanera y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, entre otras, prevén sendas faltas administrativas de carácter federal.

Asimismo, recordemos que la segunda parte de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes relativas a la “organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”. Entre esas instituciones se encuentra la Secretaría de Seguridad Pública (en adelante SSP) cuya función principal es desarrollar normas, instrumentos y acciones para prevenir la comisión de delitos federales; así como organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva.

- 2) Policía preventiva estatal: para la prevención de delitos y faltas del fuero común, previstos en los códigos penales y demás leyes estatales, los estados pueden crear cuerpos de policía preventiva estatal, con funciones análogas a las de la SSP federal, pero a nivel local. Cabe precisar que los delitos del fuero común corresponden a la reserva en favor de los estados, cuyo ámbito en esta materia queda determinado por lo que el Congreso de la Unión no defina como delitos federales.
- 3) Policía preventiva municipal: el inciso *h*, fracción III del artículo 115 constitucional otorga expresamente facultades a los municipios para hacerse cargo de la policía preventiva municipal. El ámbito de competencia de la policía preventiva municipal se determina, en principio, en relación con las faltas a los reglamentos de policía y gobierno expedidos por los ayuntamientos, y le ataña a las autoridades municipales correspondientes prevenirlas. No obstante, la policía preventiva municipal participa en la prevención (no así en la persecución) de los delitos del fuero común, en los términos que establezcan las Constituciones y las leyes locales, en aras de contribuir en su jurisdicción al mantenimiento del orden y la paz públicos, así como de proteger la integridad de las personas y su patrimonio.<sup>256</sup>

<sup>256</sup> Por su parte, debemos recordar que la fracción VII del mismo artículo señala que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos

*b. Ministerio Público*

- 1) Ministerio Público federal: al Ministerio Público Federal le incumbe la persecución de todos los delitos del orden federal, según lo dispone el artículo 102-A de la Constitución en su segundo párrafo.
- 2) Ministerio Público local: como facultad residual reservada a los Estados, éstos pueden definir los delitos del fuero común (locales) cuya persecución incumbe a los Ministerios Públicos locales.

Conviene recordar, no obstante, que existe la posibilidad constitucional de que las autoridades federales conozcan de delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales,<sup>257</sup> y que autoridades locales persigan y resuelvan delitos federales, cuando así lo establezcan las leyes federales respectivas en las “materias concurrentes”.<sup>258</sup>

*c. Tribunales*

- 1) Tribunales federales: las acusaciones por los delitos federales se sostienen ante los tribunales federales (jueces de Distrito), a quienes toca emitir la sentencia penal correspondiente.
- 2) Tribunales locales: las acusaciones por los delitos locales se sostienen ante los tribunales estatales respectivos (tribunales penales de las entidades federativas), quienes han de dictar la sentencia que corresponda.

Además recordemos que el párrafo primero del artículo 21 constitucional señala que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, en sus respectivos ámbitos de competencia.

del reglamento correspondiente, pero agrega que dicha policía “...acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”. Asimismo, el párrafo segundo de esta misma fracción indica que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

<sup>257</sup> Párrafo 2 de la fracción XXI del artículo 73 constitucional. Adicionado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 1996.

<sup>258</sup> Párrafo 3 de la fracción XXI del artículo 73 constitucional. Adicionado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2005.

#### *d. Responsables de la prisión preventiva*

El artículo 18 de la Constitución establece una base aplicable tanto en el ámbito federal como en el local, relativo a la prisión preventiva: “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a la prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”.

- 1) Ámbito federal: en los procesos penales seguidos por delitos federales, el Ministerio Público Federal puede solicitar la prisión preventiva de un procesado; el juez federal respectivo puede otorgarla, y la administración de la misma se lleva al cabo por los servidores públicos del centro de reclusión federal respectivo.
- 2) Ámbito estatal: en los procesos penales seguidos por delitos locales, el Ministerio Público de la entidad correspondiente puede solicitar la prisión preventiva de un acusado; el juez del fuero común respectivo puede otorgarla, y la administración de la misma se lleva al cabo por los servidores públicos del centro de reclusión estatal respectivo.

#### *e. Responsables de ejecución de penas*

El segundo párrafo del artículo 18 constitucional faculta tanto a la Federación como a los estados, para que organicen el sistema penal (entiéndase penitenciario) “en sus respectivas jurisdicciones”. Es decir, cada uno de estos dos niveles de gobierno estará encargado de ejecutar las penas impuestas con motivo de la comisión de delitos de sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, el párrafo tercero del mismo artículo permite la posibilidad de que Federación y estados celebren convenios de carácter general para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

#### *f. Responsables del tratamiento de menores infractores*

El párrafo cuarto del artículo 18 constitucional faculta tanto a la Federación como a los gobiernos de los estados, para que establezcan instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.<sup>259</sup>

<sup>259</sup> Carpizo cita este supuesto como un caso de facultades *coincidentes* en sentido amplio, mismas que entiende como aquéllas que implican que tanto Federación como los es-

g. Autoridades encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país

En primer lugar, para saber qué autoridades están encargadas de la protección de dichas instalaciones y servicios, debemos saber qué se entiende por “instalaciones y servicios estratégicos del país”. Una vez que quede resuelto este punto, podremos preguntarnos bajo qué jurisdicción caen dichas instalaciones y servicios. Sin embargo, en este punto nos enfrentamos al problema de la ausencia de una precisión legal de lo que ha de incluirse en este concepto. Por ello, hemos de intentar un ejercicio de construcción jurídica que nos permita dar una solución razonable.

Una respuesta posible puede consistir en entender que las “instalaciones y servicios estratégicos del país” corresponden a las denominadas “áreas estratégicas” señaladas en el artículo 28 constitucional, párrafo 4. Si esto es así, entonces debemos preguntarnos si las áreas mencionadas por dicho artículo constitucional (correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad), son de jurisdicción federal o si son de jurisdicción local.

La respuesta es que todas ellas son de jurisdicción federal. En la siguiente lista, se puede observar la base constitucional por la cual el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en dichas “áreas estratégicas”:

- Correos: artículo 73, fracción XVII (“postas y correos”).
- Telégrafos: artículo 73, fracción XVI (“vías generales de comunicación”).
- Radiotelegrafía: artículo 73, fracción XVII (“vías generales de comunicación”).
- Petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica: artículo 73, fracción X (“hidrocarburos”).
- Minerales radioactivos: artículo 73, fracción X (“minería” y “energía nuclear”).
- Generación de energía nuclear: artículo 73, fracción X (“energía nuclear”).
- Electricidad: artículo 73, fracción X (“energía eléctrica”).

tados pueden regular la materia en cuestión en pie de igualdad. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 26, pp. 115-117.

Ahora bien, si la Federación tiene jurisdicción para legislar en estas materias, debemos entender que dicha facultad se extiende no solamente a la organización de la explotación o producción del recurso o servicio respectivo, sino también a la protección física de las instalaciones correspondientes.

Por otra parte, debemos mencionar que el artículo 28 en su párrafo 4, después de señalar expresamente una serie de áreas que han de considerarse “estratégicas”, deja abierta la puerta para extender esta lista, al incluir una frase por la que se entenderán como estratégicas “...las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”. En nuestra opinión, esta frase debe entenderse en el sentido de que el Congreso General puede, mediante una ley federal, determinar qué otras actividades también son estratégicas, siempre y cuando dicha ley federal se expida dentro del ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión.

*h. Las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la LGBCSNP*

La parte final del último párrafo del artículo 3o. de la LGBCSNP, señala de manera general e indeterminada a otras autoridades que también contribuyen, directa o indirectamente, al objeto de la mencionada ley. Dentro de este concepto global podemos comprender a autoridades federales o estatales que, como las fiscales o las que vigilan vías de comunicación (generales o locales), también participan en tareas relacionadas con la seguridad pública.

*C. El esquema legal de la seguridad pública*

En consonancia con el esquema constitucional descrito, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, identifica como su objeto el establecimiento de “...las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Asimismo, desde sus primeros artículos la ley se preocupa por dejar a salvo de manera expresa las atribuciones constitucionales (sustantivas) que en materia de seguridad pública tienen tanto la Federación, como las entidades federativas y los municipios. De esta manera, el

artículo 5o. indica en su primer párrafo que “[l]a coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional”.

Además, la ley cuida el aspecto de no incidir de manera vinculante sobre la parte sustantiva de la materia de seguridad pública de estados, Distrito Federal y municipios, al aclarar en su artículo 4o. que cuando las disposiciones de la ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal o de los municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional. En otras palabras, lo que la ley dice es que si en algún momento la aplicación de dicha ley implica incidir sobre las atribuciones constitucionales que cada nivel tiene en materia de seguridad pública, esto se hará únicamente con el consentimiento de las partes, que así deciden sujetar el *ejercicio* de sus facultades en la materia (no la *titularidad*), a un parámetro general común. Es decir, en el supuesto aludido, la afectación a las competencias materiales de las entidades federativas o de los municipios provendrá no de la ley, sino de los convenios que las partes suscriban.<sup>260</sup>

Al no otorgar la Constitución general a la Federación un poder de dirección sustantivo sobre la materia de seguridad pública (como en el caso de la educación o de la salubridad general), la integración en las políticas, lineamientos y acciones provenientes de las instancias de coordinación previstas en la ley,<sup>261</sup> dependerá del consentimiento de las partes (en particular, de los

260 Los objetivos de la coordinación y las materias que comprende la coordinación en el ámbito de la seguridad pública están señaladas en los artículos 9o. y 10 de la ley.

261 Las instancias de coordinación previstas por la ley son el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y los consejos locales y regionales de coordinación, y los consejos de coordinación delegacionales o municipales. El primero está integrado por el secretario de Seguridad Pública, (quien lo preside), los gobernadores de los Estados; los secretarios de Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, procurador general de la República, jefe de gobierno del Distrito Federal, y un secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (nombrado por el Consejo, a propuesta de su presidente). Asimismo, el artículo 18 de la ley ordena que en el Distrito Federal y en los estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. También ordena este artículo que en las entidades federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades. Por otra parte, el artículo 19 dispone que cuando

Estados, Distrito Federal y municipios). Esto queda claro cuando se alude a los convenios, como en el caso del artículo 5o. de la ley arriba reseñado; o como en el caso de la primera parte del artículo 11 de la propia ley, el cual indica que “Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos”.

Sin embargo, hay que señalar que la segunda parte del artículo 11 igualmente dispone que las mencionadas políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán al cabo no nada más mediante convenios, sino también: “...con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación”.

Mencionamos esta segunda parte del artículo 11 de la ley, debido a que nos lleva a discutir la siguiente pregunta: ¿son obligatorios los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en relación con las partes que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública?

En nuestra opinión, el tipo de coordinación que la Constitución establece en materia de seguridad pública implica la obligación de integrarse en un sistema nacional, y de participar en una serie de métodos o procedimientos de trabajo definidos por el Congreso de la Unión, pero no conlleva ninguna capacidad de dirección material que incida en el ámbito material de competencias de los otros dos niveles de gobierno.

Llegados a este punto, resulta útil aludir a los argumentos vertidos en el informe rendido por el secretario de Gobernación, con motivo de la acción de inconstitucionalidad que un grupo de legisladores federales interpuso en contra de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>262</sup> En dicho informe, se reitera en

para el cumplimiento de la función de seguridad sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente, y que cuando se requiera la participación de dos o más municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

<sup>262</sup> Acción de Inconstitucionalidad 1/96. El 19 de enero de 1996, varios integrantes de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley general que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por considerar que la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina era contraria a los artículos 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si bien el problema planteado a la Corte no se refería directamente al esquema de distribu-

varias ocasiones el hecho de que la Constitución ha atribuido la función de seguridad pública a toda la organización estatal mexicana, y que en la realización de dicha función deben participar todas las autoridades constitucionales. Además, sostiene que la Ley en cuestión no modifica las competencias constitucionales:

Como puede verse, las responsabilidades del Consejo Nacional de Seguridad Pública son estrictamente de coordinación. Ninguna de ellas amplía o restringe las facultades y competencias de quienes lo integran: gobernadores, jefe de gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República y diversos secretarios de Estado. Igualmente, las competencias correspondientes a las instancias cuyos titulares participan en el Consejo, son independientes y tampoco modifican a aquellas atribuidas a dicho Consejo, que únicamente tiene funciones de coordinación.<sup>263</sup>

Asimismo, el secretario de Gobernación argumentó que el hecho de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública fuera una instancia superior de coordinación y no una autoridad ejecutora de acciones, dejaba a salvo la esfera de competencias de estados y municipios:

De acuerdo a los ordenamientos constitucionales antes transcritos, la función de seguridad pública se realiza en dos ámbitos de actuación: a) uno de coordinación de políticas y lineamientos, y b) otro de ejecución de acciones. Participan en la coordinación las órdenes (*sic*) constitucionales con competencia prevista en la propia Constitución: Federación, Distrito Federal, estados y municipios, con el fin de armonizar sus funciones en esta materia. En tanto en el ámbito de ejecución, cada nivel de gobierno, por conducto de sus respectivas autoridades Ministerio Público, policía judicial, instituciones de policía preventiva y demás competentes, realiza las acciones de prevención, persecución y sanción de ilícitos, así como las de reinserción social de delincuentes y menores infractores. Este marco constitucional armoniza tanto el propósito de que la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios coordinen sus esfuerzos en materia de

ción de competencias del sistema federal mexicano, la Suprema Corte desarrolló en su decisión una serie de argumentos sobre dicho esquema en relación con la seguridad pública, mismos que se reseñan más adelante. A final de cuentas, el Pleno de la Suprema Corte determinó que las disposiciones impugnadas no eran contrarias a la Constitución.

<sup>263</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Seguridad Pública, Acción de Inconstitucionalidad 1/96*, México, Serie Debates, Pleno, núm. 8, tesis P.J. 148/2001, 1996, p. 20.

seguridad pública, como el relativo al respeto de competencias, toda vez que las acciones se ejecutan dentro de la esfera de competencia de las instituciones federales, estatales y municipales correspondientes.<sup>264</sup>

Por su parte, en el proyecto de resolución que eventualmente fue aprobado por unanimidad por los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se recogió el argumento de que “...el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia que modifique las competencias constitucionales”. Y se reconoció que:

...no existen facultades ejecutivas del Consejo, limitándose a funciones de coordinación, determinación de lineamientos y medidas, emisión de bases, formulación de propuestas y programas, y análisis de proyectos, lo que demuestra que sus funciones son consultivas y normativas internas para los órganos que intervienen en el citado Consejo, y no ejecutivas hacia los gobernados.<sup>265</sup>

En suma: el artículo 21 constitucional establece un deber, al señalar que la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios “se coordinarán en los términos que señale la ley, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Entendido como deber, el precepto no deja opción a no coordinarse. Los distintos niveles de gobierno deben, pues, coordinarse. Hay un deber de armonizar, de articular el ejercicio de las funciones propias en materia de seguridad pública. Ahora bien, ¿para qué deben coordinarse? Si nos fijamos bien, el texto constitucional establece que la acción de coordinar recae sobre un objeto que la propia disposición denomina “Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Es decir, no recae sobre las tareas sustantivas de la seguridad pública (prevención, persecución de delitos, imposición de penas, administración de centros de reclusión). Recae sobre un “Sistema”, que establece ciertas reglas y procedimientos de colaboración entre los nive-

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 21. En otra parte del informe se razonó en el sentido de que la naturaleza de las funciones del Consejo Nacional son de “...coordinación, determinación de propuestas, elaboración de programas, análisis de proyectos y estatutos, expedición de reglas, etcétera, es decir, de carácter programático y de planeación, sin que de ellas se desprenda una acción operativa en la ejecución de dichos programas y lineamientos, pues ésta se entiende conferida a las diversas autoridades que orgánica y funcionalmente tienen el imperativo legal de realizarlas...”. *Ibidem*, pp. 20 y 21.

<sup>265</sup> *Ibidem*, pp. 74-77.

les de gobierno de nuestro sistema federal cuyo fin es lograr una política integral y armónica del Estado mexicano en materia de seguridad pública.

Los distintos niveles de gobierno del sistema federal mexicano han de coordinarse, entonces, no como cada uno lo deseé, sino en los términos que fije el Congreso de la Unión. En esencia la ley establece un mecanismo principal, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el secretario de Seguridad Pública, en el que participan la Federación, el Distrito Federal y los estados (no municipios).

En virtud de esta fórmula constitucional de coordinación, las entidades federativas y los municipios no pueden negarse a formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ni a participar dentro de sus mecanismos de coordinación (por ejemplo, no podrían negarse a intercambiar información en los términos que acordara el Consejo Nacional; o no podrían negarse a establecer los Consejos locales de los que habla el artículo 18 de la LGBCSNP), pero sí pueden negarse a acatar las resoluciones del Consejo que llegaran a afectar sus atribuciones constitucionales en materia de seguridad pública. Como ya mencionamos líneas arriba, los procedimientos de coordinación bajo la modalidad aquí referida tienen un carácter fundamentalmente deliberante o consultivo, y sus acuerdos y resoluciones no disponen de efectos vinculantes en relación con las acciones ejecutivas y legislativas que Estados, Distrito Federal y municipios emprendan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de seguridad pública.

Sirve para aclarar este punto citar el artículo 24 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Aguascalientes (publicada el 16 de julio de 2001), ya que muestra (desde la perspectiva local) la intención de dejar a salvo las competencias sustantivas de cada nivel de gobierno que se integran al Sistema Estatal (de coordinación) de Seguridad Pública, en el marco de las normas relativas al Sistema Nacional en la misma materia:

Artículo 24. La participación en el Sistema Estatal de Seguridad Pública y en el Consejo en ningún caso implica la transferencia de atribuciones o facultades legales de las autoridades federales, estatales y municipales, sino la coordinación en el ejercicio de aquellas que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de obtener con mayor eficacia el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública en la entidad. Por lo tanto, las autoridades que integran el sistema y participan en el consejo conservan íntegramente las facultades y responsabilidades que legalmente les corresponden.

Lo anterior, conviene señalar, marca un límite a las posibilidades de los convenios entre niveles de gobierno en la serie de temas que abarca la materia de seguridad pública. Es decir, a diferencia de otras áreas de acción pública (por ejemplo, ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos), las facultades en aquella materia son intransferibles. Por tanto, los convenios que se establezcan, en el marco de los sistemas nacional y estatales de seguridad pública, no pueden tener por objeto transferencias como las mencionadas.<sup>266</sup>

### 5. Artículo 26, párrafo 3 (planeación)

El tercer párrafo del artículo 26 constitucional establece lo siguiente:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal *coordine* mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En este caso, la Constitución emplea el término “coordinación”, para referirse a un principio de organización, que permita obtener un resultado coherente y armónico a partir del ejercicio de competencias propias por parte de la Federación y Estados en materia de planeación económica.

De entrada, es preciso señalar que al hablar de la *planeación nacional* del desarrollo, el artículo 26 constitucional presupone dos sistemas de planeación coexistentes: el sistema nacional y los sistemas estatales, mismos que requieren coordinarse “...para desarrollarse congruentemente”.<sup>267</sup>

<sup>266</sup> Con la salvedad de posibilidades que, sin ser propiamente una transferencia, implican la ejecución de una función que corresponde a un nivel de gobierno, por parte de otro, pero siempre por habilitación directa de la Constitución general, como sería el caso de la disposición contenida en el párrafo 3 del artículo 18 constitucional que permite la posibilidad de que Federación y estados celebren convenios de carácter general para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

<sup>267</sup> Ortega Lomelín, *op. cit.*, nota 213, p. 282.

En efecto, el párrafo 3o. del artículo 26 constitucional no da un poder de dirección ni al Congreso de la Unión, ni al Ejecutivo Federal para determinar e imponer a las entidades federativas el marco de su propia planeación estatal de desarrollo, ni desde una perspectiva formal o procedimental ni desde una material o sustantiva. Al contrario, establece un régimen en virtud del cual se pretende llegar a un resultado armónico y coherente en materia de planeación económica, a través de la suscripción de convenios entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas. Es decir, el efecto deseado se ha de conseguir no por un deber constitucional de sujetarse a la instancia federal, sino por medio de convenios que los gobiernos estatales pueden celebrar o no con la Federación (al menos formalmente hablando). Se trata de una coordinación, en principio, facultativa y no obligatoria.<sup>268</sup>

Hay que mencionar sin embargo, que la planeación está vinculada con el sistema de coordinación fiscal y con el ejercicio del gasto público federal (ambos sumamente centralizados). En la realidad de las relaciones intergubernamentales en México, los Estados que no se coordinen podrían quedar fuera del sistema de participaciones en los ingresos federales; de la asignación de los fondos de aportaciones federales y hasta del programa de inversiones federales. Esta situación permite perfectamente emplear el término de “coordinación subordinada” para calificar la relación que en las materias, fiscal y de planeación, existe en nuestro sistema federal.<sup>269</sup>

Como ya se indicó, el párrafo 3o. del artículo 26 constitucional se refiere a una ley (Ley de Planeación) a expedirse por el Congreso de la Unión, que establecerá las bases para que el Ejecutivo Federal *coordine* mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y su ejecución. En atención a esta formulación y desde el punto de vista del control de constitucionalidad, cualquier disposición de dicha ley que pretendiera establecer alguna regla sustantiva para regular la planeación estatal del desarrollo, podría ser calificada de inconstitucional. Y lo mismo sucedería en caso de que la ley estableciera el deber de coordinarse para las entidades federativas (lo cual, co-

<sup>268</sup> Hay que mencionar sin embargo, que la planeación está vinculada con el sistema de coordinación fiscal y al ejercicio del gasto público federal (ambos sumamente centralizados). En términos prácticos, esto significa que los estados que no se coordinen podrían quedar fuera del programa de inversiones federales.

<sup>269</sup> En el capítulo sobre federalismo fiscal profundizamos en este importante tema.

mo ya mencionamos, es algo que no preocupa a la Federación bajo las condiciones y la normativa vigentes, dado que los costos que tendrían que enfrentar las entidades federativas que decidieran no coordinarse mediante los convenios referidos asegura su incorporación al sistema).

La evolución que ha tenido la planeación en México, ha derivado en la conformación de un complejo sistema de relaciones intergubernamentales basado en convenios que año tras año suscriben la Federación con los gobiernos de las entidades federativas. El núcleo de dicho sistema es el llamado “Convenio de Desarrollo Social”, cuyo fundamento legal se encuentra previsto en el artículo 33 de la Ley de Planeación y en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (así como en las leyes estatales de planeación) y que, entre otras cosas, entrelaza la planeación nacional con los sistemas de planeación estatales.<sup>270</sup>

#### *6. Artículo 73, fracción XXIX-C (asentamientos humanos)*

Esta disposición constitucional señala que el Congreso de la Unión está facultado “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

En este caso, la Federación tiene un poder de dirección en materia de asentamientos humanos, cuya manifestación primaria es la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias relativas a dicha materia a los tres niveles de gobierno, y que definan el tipo de relaciones de colabora-

270 Artículo 33 de la Ley de Planeación: “El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios”. Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “El presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas”.

ción que habrán de establecer los distintos niveles de gobierno.<sup>271</sup> De este modo, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, establece un régimen de *concurrencia* que otorga al Congreso General un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección, que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas un marco normativo obligatorio dentro del cual participar en la planeación y regulación de los asentamientos humanos. En este esquema, la “concurrencia” se ha de dar en los términos que fije el Congreso de la Unión, en el cual la Federación ostenta y ejerce la competencia de dirección por atribución directa de la Constitución.

Al igual que en las materias de educación y salubridad general arriba aludidas, desde el punto de vista del control de constitucionalidad, la ley del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no puede ampliar su alcance hasta el grado de vaciar del todo la competencia que corresponde a los estados y municipios derivada de la concurrencia de que habla el texto constitucional referido. Se ha de dejar entonces a las entidades federativas y a los municipios un tramo sustantivo de la materia de asentamientos humanos, así sea mínimo, en respeto al régimen de concurrencia que tiene carácter de obligatorio, según la expresión de la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional. Sin embargo, es el Congreso de la Unión el órgano que está facultado para fijar la línea que ha de separar lo que corresponde hacer a cada nivel de gobierno.

Por último, y del mismo modo como lo planteamos en el caso de la salubridad general, en la materia de asentamientos humanos surge el dilema relativo a la porción sustantiva mínima que las leyes federales han de dejar a las entidades federativas: ¿el ámbito que corresponde a las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, depende de un acto de voluntad del Congreso General, o existen áreas de dicha materia que pudieran considerarse como “inherente”, “natural” o “esencialmente” locales, y que no debieran ser absorbidas por la Federación?

271 Conviene mencionar aquí que la expresión “en el ámbito de sus respectivas competencias” empleada por la fracción XXIX-C y también por la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, resulta impropia. Esto es así debido a que la expresión presume la pre-existencia de competencias específicas de la Federación, los estados y los municipios en las materias de asentamientos humanos y medio ambiente, siendo que en realidad es la propia ley-marco aprobada por el Congreso de la Unión la que, con base en estas disposiciones constitucionales, define el ámbito de las competencias respectivas de cada uno de los niveles de gobierno del sistema federal mexicano.

La Ley General de Asentamientos Humanos es congruente con el esquema constitucional descrito. En su artículo 1o., fracción I, establece como uno de sus objetos de regulación “Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional”. Por su parte, el capítulo II de la ley, establece las reglas de “concurrencia” y de “coordinación” de las distintas autoridades en materia de asentamientos humanos.

Dentro de dicho capítulo II, el artículo 7o. establece las facultades que corresponden a la Federación (a través de la Secretaría de Desarrollo Social). Entre ellas podemos mencionar: proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país; regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano; elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales; promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales, promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado; coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos, entre otras.

El artículo 8o. de la ley establece las facultades que corresponden a las entidades federativas. Destacan las siguientes: legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes pre-

vistas en la Constitución; formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; autorizar la fundación de centros de población; participar en la planeación y regulación de las conurbaciones; coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y el equilibrio ecológico de los centros de población; convenir con los respectivos municipios, la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales; coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, entre otras.

Por su parte, el artículo 9o. de la ley define las facultades de los municipios, tales como las siguientes: formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local; regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven; celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven; prestar los servicios públicos municipales; coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios, o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local, expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios, entre otras.

Finalmente, el artículo 10 de la ley señala que la Secretaría de Desarrollo Social promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y concertación entre la Federación y las entidades federativas, con la

intervención de los municipios respectivos y en su caso, de los sectores social y privado.

Además del capítulo II, el resto de la ley está repleto de disposiciones en las que se regula la “conurrencia” de la Federación, las entidades federativas y los municipios, en áreas como la planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, las conurbaciones, las reservas territoriales, y el fomento al desarrollo urbano. Dentro de este esquema, los convenios de coordinación juegan un papel relevante.

Como señala Ortega Lomelín, la acción del poder revisor de la Constitución que el 6 de febrero de 1976 adicionó el párrafo tercero del artículo 27 y la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucionales con la redacción que aun sigue vigente y que ahora analizamos, reafirmó la centralización de nuestro sistema federal, debido a que hasta antes de la adición, la materia de asentamientos humanos era una competencia local, de conformidad con la cláusula residual a favor de las entidades federativas prevista en el artículo 124 constitucional.<sup>272</sup>

La propia iniciativa de reforma constitucional presentada por el Poder Ejecutivo federal en 1976, reconoció en su momento que la Constitución de 1917 no contenía ninguna norma que estableciera regulaciones en materia urbana, por lo que en términos del artículo 124 constitucional debía entenderse que la materia estaba reservada a los estados. Sin embargo, admitía también la iniciativa que la problemática urbana requería de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno del sistema federal mexicano, motivo por el cual se imponía diseñar un régimen de concurrencia:

En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como son las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como en lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse... La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio

272 Ortega Lomelín, *op. cit.*, nota 213, p. 101.

de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, anti-histórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.<sup>273</sup>

De esta forma, una materia “nueva” como el urbanismo, fue absorbida por el Congreso de la Unión, si bien no de una manera total, ya que se estableció un régimen de concurrencia cuyos términos, no obstante, serían definidos por la propia legislatura federal.

#### *7. Artículo 73, fracción XXIX-G (protección ambiental y equilibrio ecológico)*

Lo mismo que se ha comentado para la materia de asentamientos humanos puede decirse de la materia de protección ambiental y equilibrio ecológico. Como se recordará, la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.<sup>274</sup>

Ahora bien, lo que en realidad hace la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional es otorgar a la Federación un poder de dirección en dicha materia, lo cual significa que tiene la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias a los tres niveles de gobierno y determinen las relaciones de colaboración que éstos han de establecer en materia ecológica y

<sup>273</sup> *Asentamientos humanos, reforma constitucional, iniciativa de ley, comparecencia del C. secretario de la presidencia ante la H. Cámara de Diputados*, versión fotocopiada, pp. 8 y 9.

<sup>274</sup> Esta fracción del artículo 73 constitucional es producto de la adición publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

ambiental. Estamos entonces ante un régimen de coordinación entendido como un título competencial sustantivo atribuido a la Federación.

Además, debemos entender, al igual que lo hemos argumentado para el caso de la educación pública, la salubridad general y los asentamientos humanos, que las leyes federales en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, deben dejar a las entidades federativas y a los municipios un tramo sustantivo, en función del régimen de concurrencia obligatoria que establece el texto de la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional. Asimismo, de nuevo se repite aquí el dilema sobre la porción sustantiva mínima que las leyes federales han de dejar a las entidades federativas en lo que se refiere a protección del medio ambiente y equilibrio ecológico.

En congruencia con el esquema constitucional analizado, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) determina como uno de sus objetivos, el establecimiento de las bases para “[e]l ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución”; así como para “[e]l establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental”.

Por otra parte, en el capítulo II del Título Primero se establecen las reglas de distribución de competencias y coordinación. Así, el artículo 5o. de la ley define cuáles son las facultades de la Federación;<sup>275</sup> el artículo 7o. determina las facultades que corresponden a las entidades federati-

275 A la Federación corresponden, entre muchas otras facultades, las siguientes: la formulación y conducción de la política ambiental nacional; la aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en la propia ley; la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado; la regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, así como para la preservación de los recursos naturales; la participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales; el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; la formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio; la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de la LGEEPA y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes; la emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

vas,<sup>276</sup> y el 8o. las que corresponden a los municipios.<sup>277</sup> Además, el artículo 9o. define las facultades que corresponden al gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 10 dispone que los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por un lado, y los ayuntamientos, por el otro, deben expedir las disposiciones legales y los bandos de policía y buen gobierno, reglamento circulares y disposiciones administrativas (respectivamente) que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en la LGEEPA. Mientras que los artículos 11, 12 y 13 establecen reglas sobre los convenios o acuerdos de coordinación o de colaboración administrativa, que pueden suscribir la Federación con los estados o el Dis-

276 Entre las facultades de los estados, se encuentran: la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal; la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia; la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación; la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a la LGEEPA no sean de competencia federal; el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales; la prevención y control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a la ley no sean de competencia federal; la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios; la participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan; la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, y en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.

277 Los municipios tienen facultades como las siguientes: la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los estados; la aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado; la aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la preventión y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos; la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local, entre muchas otras.

trito Federal; los estados entre sí y con el gobierno del Distrito Federal, y los estados con sus municipios, para el desempeño coordinado de sus funciones en materia ambiental. En particular, vale la pena mencionar la posibilidad abierta por el artículo 11, en el sentido de que por medio de convenios, el gobierno federal transfiera a los estados o al Distrito Federal ciertas funciones en materia ecológica y ambiental que en principio le corresponden. De igual manera, el mismo artículo permite que los estados suscriban convenios de coordinación con sus municipios, previo el acuerdo de la Federación, para el efecto de que éstos asuman la realización de las funciones mencionadas por el propio artículo 11 de la LGEEPA.

Finalmente, el artículo 14 bis prevé la integración de un órgano por parte de las autoridades ambientales de la Federación y de las entidades federativas, que se reunirá periódicamente para coordinar los esfuerzos de aquéllas en la materia, analizar e intercambiar opiniones en relación con sus acciones y programas, evaluar y dar seguimiento a las mismas, así como para convenir las acciones y formular recomendaciones.

Al igual que en el caso de la materia relativa a los asentamientos humanos, la adición constitucional de 1987 en materia ecológica y protección al medio ambiente reforzó la centralización de nuestro sistema federal, al convertir en federal una materia que antes de la adición era de competencia local, de conformidad con la cláusula residual a favor de las entidades federativas prevista en el artículo 124 constitucional (si bien sujeta a un régimen de *concurrencia*).

#### *8. Artículo 73, fracción XXIX-I (protección civil)*

El artículo 73, fracciones XXIX-I establece un régimen de coordinación análogo al relativo al sistema nacional de seguridad pública. Es decir, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil. Quien establece las bases de coordinación es el Congreso de la Unión. Se trata de bases que definen una forma de trabajar, un método o modo de ejercicio de facultades propias.<sup>278</sup> Por ello es que puede afirmarse que se trata de coordinación como título competencial formal (no sustantivo).

<sup>278</sup> Laura Trigueros reporta que con anterioridad al establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, ya había entidades federativas cuyas constituciones estable-

Lo dicho significa que si una ley federal en la materia rebasara lo meramente procedural o formal y pretendiera establecer bases sustantivas para incidir sobre las leyes locales en materia de protección civil, bien podría ser calificada como constitucional.<sup>279</sup>

Ahora bien, la Ley General de Protección Civil (en adelante LGPC) determina en su artículo 1o. que su objeto es “establecer las bases de la coordinación en materia de protección civil, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios”. Sin embargo, y en congruencia con el régimen constitucional sobre esta materia, esta ley no establece una distribución de competencias entre Federación, estados y municipios, sino que define un procedimiento o un método de trabajo para lograr un ejercicio armónico e integrado de competencias propias en materia de protección civil. Ese método gira en torno ha llamado Sistema Nacional de Protección Civil, integrado con las normas, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la propia ley.<sup>280</sup>

Resulta significativo el hecho de que el artículo 5o. de la LGPC defina el carácter potestativo de este tipo de coordinación, al señalar que “[l]os poderes Legislativo y Judicial de la Unión, los gobiernos de los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como la población que colabora con las dependencias del Ejecutivo Federal, *se podrán* sumar para que las acciones de protección civil se realicen en forma coordinada y eficaz”.<sup>281</sup> En este mismo sentido, el artículo 13 de la ley establece que:

cían normas relativas a la protección civil. Trigueros, Laura, “Una propuesta para implementar un sistema de protección civil”, *Alegatos*, núm. 4, septiembre-diciembre de 1986, pp. 45-47.

279 Desde este punto de vista, surge la duda de si la disposición del artículo 27 de la Ley General de Protección Civil, rebasa o no los aspectos meramente metodológicos o procedimentales, al establecer que “Los programas estatales y municipales de protección civil deberán elaborarse, de conformidad con las líneas generales que establezca el programa nacional”.

280 En un trabajo publicado en 1986, el maestro Elisur Arteaga argumentaba que no era necesario reformar la Constitución general para organizar un sistema nacional de protección civil, sino que el mismo podía derivarse de diversas disposiciones ya vigentes, como las relativas a las obligaciones de los mexicanos de recibir instrucción cívica y militar; la organización de la guardia civil; e incluso de la suspensión de garantías individuales prevista en el artículo 29 constitucional. Arteaga, Elisur, “El papel de los estados en un sistema nacional de protección civil”, *Alegatos*, núm. 4, septiembre-diciembre de 1986, pp. 48-50.

281 El énfasis es nuestro.

[...]as políticas, lineamientos y acciones de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios de coordinación, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional y en las demás instancias de coordinación con pleno respeto de la soberanía y autonomía de las entidades federativas y de los municipios.<sup>282</sup>

Es decir, la Ley reconoce y asume que hay un régimen competencial preeexistente que debe respetar, y limita su propio alcance al establecimiento de procedimientos, métodos e instancias de coordinación.<sup>283</sup>

Es verdad que el gobierno federal puede intervenir en una entidad federativa en caso de desastre, cuando la capacidad operativa y financiera de las entidades federativas para la atención del mismo haya sido superado, pero solamente podrá hacerlo si la entidad federativa en cuestión solicita el apoyo del gobierno federal (artículo 29 de la Ley).<sup>284</sup>

Por último, cabe mencionar que la instancia de coordinación principal prevista por la ley comentada, es el Consejo Nacional, mismo que es definido por el artículo 16 como un órgano consultivo en materia de planeación de la protección civil, y que tiene como principales atribuciones: fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del gobierno federal para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes interesados en la materia; convocar, coordinar y armonizar, con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas, y por conducto de éstas, de los municipios y de los diversos grupos sociales locales organizados, en la definición y ejecución de las acciones que se convenga realizar en materia de protección civil, entre otras.<sup>285</sup> Además,

282 El énfasis es nuestro.

283 El artículo 9o. de la Ley define al Sistema Nacional de Protección Civil, como "...un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección de la población, contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre".

284 En este tema, dispone el artículo 31 que "La coordinación de acciones en materia de atención de desastres se apoyará en los convenios que al efecto celebre la Federación, a través de la Secretaría de Gobernación con cada una de las entidades federativas".

285 El Consejo Nacional está integrado por el presidente de la República (quien lo preside), por los titulares de trece secretarías de Estado del gobierno federal, por los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal (artículo 17 de la ley).

la ley prevé la “responsabilidad” de los gobernadores de los estados y del jefe de gobierno del Distrito Federal, y de los presidentes municipales, de integrar y hacer funcionar sistemas de protección civil de las entidades federativas y de los municipios, conforme a lo que establezca la legislación local en la materia.<sup>286</sup>

Al igual que en el caso de la seguridad pública, en lo relativo a la protección civil las entidades federativas y los municipios no pueden negarse a formar parte del Sistema Nacional de Protección Civil, ni a participar dentro de sus mecanismos de coordinación (por ejemplo, no podrían negarse a intercambiar información en los términos que acordara el Consejo Nacional; o no podrían negarse a establecer los consejos estatales de los que habla el artículo 15 de la LGPC), pero sí pueden negarse a acatar las resoluciones del Consejo Nacional que llegaran a afectar sus atribuciones constitucionales en materia de protección civil. Como ya mencionamos en relación con el régimen de la seguridad pública, los procedimientos de coordinación bajo la modalidad aquí referida tienen un carácter fundamentalmente deliberante o consultivo, y sus acuerdos y resoluciones no disponen de efectos vinculantes en relación con las acciones ejecutivas y legislativas que Estados, Distrito Federal y municipios emprendan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de protección civil.

#### *9. Artículo 73, fracción XXIX-J (deporte)*

La fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución general dispone que el Congreso de la Unión está facultado “Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado”.<sup>287</sup> Como se verá, la redacción de esta fracción induce a una confusión, en razón

<sup>286</sup> “Para tal efecto, promoverán la instalación de Consejos Estatales de Protección Civil, y el establecimiento de las unidades estatal y municipales de protección civil, o en su caso de la Unidad de Protección Civil del Distrito Federal y de las delegaciones que correspondan... Los Consejos Estatales y Municipales se integrarán y tendrán las facultades que les señalen las leyes y disposiciones locales” (artículo 15 de la Ley General de Protección Civil).

<sup>287</sup> La adición de esta fracción al artículo 73 constitucional data del 28 de junio de 1999, fecha en que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

de que emplea términos que se asocian a dos modalidades distintas de las relaciones de colaboración que hasta ahora hemos analizado.

En efecto, al hablar de la “facultad concurrente” entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios en materia de deporte, parece aludirse al régimen de coordinación como título competencial material o sustantivo, como poder de dirección de la Federación, tal y como sucede en las materias (también sujetas al régimen de “facultades concurrentes”) de educación, salubridad general, asentamientos humanos y protección del medio ambiente y equilibrio ecológico. Sin embargo, la fracción XXIX-J también emplea el concepto de “bases generales de coordinación”, el cual alude al régimen de colaboración identificado como un título competencial de carácter procedural o formal, a la manera del que rige a la seguridad pública o a la protección civil.

Tal redacción impone la siguiente pregunta: ¿Hemos de considerar que, al igual que la fórmula relativa a las materias de educación, salubridad general, asentamientos humanos y protección ambiental y equilibrio ecológico, la fórmula de “conurrencia” establecida por la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional significa que la Federación tiene un poder de dirección, lo cual se traduce en su capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias en dicha materia a los tres niveles de gobierno? o bien, ¿hemos de entender que a través de esta disposición la Constitución otorga a la Federación la facultad de expedir una ley que regule aspectos formales o procedimentales tendentes a lograr un resultado coherente en el ejercicio de competencias propias relativas a la materia deportiva? La redacción es a todas luces desafortunada e induce a la confusión, ya que mezcla términos identificados con dos modalidades del régimen de distribución de competencias relativo al régimen de colaboración del sistema federal mexicano; por su parte, la denominación de la ley que desarrolla la mencionada base constitucional abona a esta falta de claridad, dado que emplea términos que se identifican de manera directa con las leyes que regulan las facultades concurrentes, mismas que podemos encontrar en materias como asentamientos humanos, medio ambiente y educación, entre otras.

En un esfuerzo de interpretación debemos hacer notar que el texto de la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional, se diferencia de los textos de las disposiciones relativas al régimen de concurrencia en materias educativa, de salubridad general, asentamientos humanos y ecología en el siguiente aspecto: en materia deportiva, no se da al Congreso de la Unión la facultad de

establecer la concurrencia en materia deportiva (como es el caso de las otras materias aludidas), sino que se otorga la facultad al Congreso General para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, estados, Distrito Federal y municipios en dicha materia. Es decir, a partir de la forma en que está redactada la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional, se puede entender que la *concurrencia* no se define por la ley, sino que se presupone por la Constitución.

Quizá este sea el motivo por el cual la Ley General de Cultura Física y Deporte (en adelante LGCFD)<sup>288</sup> no contiene, como sí lo hacen la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, un capítulo sobre la distribución de competencias entre Federación, estados, Distrito Federal y municipios. Y tampoco prevé la LGCFD ninguna disposición en la que se determine entre sus objetos de regulación, la “facultad concurrente” de Federación, estados, Distrito Federal y municipios en la materia de cultura física y deportiva (como sí ocurre en las cuatro leyes arriba mencionadas).

En cambio, el artículo 2o. de la Ley señala que su objeto es “...establecer las bases generales de coordinación y colaboración entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios...” en materia de cultura física y deporte.<sup>289</sup> Hasta ahí su objeto, es decir, no abarca el consistente en distribuir competencias entre niveles de gobierno en materia deportiva. Además, los artículos 5o. y 6o. de la Ley inducen a pensar que estados, Distrito Federal y municipios gozan de ciertas facultades en la materia de cultura física y deportiva por atribución directa de la Constitución:

Artículo 5o. La Federación, los estados, el Distrito Federal, y los municipios, fomentarán la cultura física y el deporte *en el ámbito de su competencia*, de conformidad con las bases de coordinación previstas en esta Ley, su Reglamento y demás ordenamientos legales aplicables.

Artículo 6o. La Federación, los estados, el Distrito Federal, y los municipios, *en el ámbito de sus respectivas competencias*, promoverán el ade-

<sup>288</sup> La Ley General de Cultura Física y Deporte fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2003, y abrogó la anterior Ley General del Deporte.

<sup>289</sup> Y en esto se parece a las Leyes Generales sobre Seguridad Pública y sobre Protección Civil, mismas que, como vimos, se limitan a establecer bases de coordinación en dichas materias.

cuando ejercicio del derecho de todos los mexicanos a la cultura física y a la práctica del deporte.

Sin embargo, en la propia LGCFD existen disposiciones que van más allá del establecimiento de bases de coordinación a la manera de las leyes relativas a seguridad pública y protección civil. Por ejemplo, el artículo 32 de la LGCFD otorga a los sistemas estatales del Distrito Federal y municipios la facultad-deber de “otorgar los registros”<sup>290</sup> a las asociaciones y sociedades que los integren, verificando que cumplan con los requisitos establecidos por el Sistema Nacional del Deporte (en adelante Sinade).<sup>291</sup>

Además, el artículo 33 de la LGCFD dispone que los órganos responsables de los estados, el Distrito Federal y municipios en materia de cultura física y el deporte, “se regirán por su propios ordenamientos, sin contravenir lo dispuesto por la presente ley, cumpliendo en todo momento con cada una de las obligaciones que como miembros del Sinade les corresponde”. En tanto que el artículo 34 de la ley indica que dichos sistemas estatales del Distrito Federal y municipales “...coordinarán sus actividades para aplicar las políticas, planes y programas que en materia de cultura física y deporte se adopten por el Sinade”.

Asimismo, la fracción III del artículo 36 señala como un deber de las autoridades competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, el coordinarse entre sí o con instituciones del sector social y privado para: ejecutar y dar seguimiento al Programa Nacional de Cultura Física y Deporte (fracción III) y para promover la construcción, adecuación, conservación y aprovechamiento óptimo de la infraestructura para la cultura física y el deporte, en coordinación con las respectivas asociaciones deportivas nacionales y de acuerdo a las normas oficiales que para tal efecto expida

<sup>290</sup> Creemos que esta expresión no es la mejor. Se pudo haber dicho en su lugar, que los sistemas estatales, del Distrito Federal y municipios “otorgarán constancias de registro” o simplemente “registrarán” a las asociaciones y sociedades que los integren.

<sup>291</sup> El artículo 9o. de la LGCFD señala que el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte se compone por las dependencias, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades, asociaciones nacionales y consejos nacionales del deporte estudiantil reconocidos por la propia ley, que en sus respectivos ámbitos de actuación tienen como objetivo generar las acciones, financiamientos y programas necesarios para la coordinación, fomento, ejecución, apoyo, promoción, difusión y desarrollo de la cultura física y del deporte, así como el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales. Asimismo, el artículo 10 de la LGCFD señala entre los organismos e instituciones públicas que forman parte del sistema, a los órganos estatales, del Distrito Federal y municipales de cultura física y deporte.

la dependencia correspondiente (fracción IV) y para dar seguimiento y ejecutar las políticas y planes aprobados por el Sinade (fracción V).

Por último, hay que recordar que la materia deportiva surge como un desprendimiento de la materia educativa, esta sí, sujeta a un régimen de *concurrencia*. Esta circunstancia tiene su manifestación legal en el artículo 29, fracción I de la LCFD, el cual determina como facultades de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (en adelante Conade) las que conforme a la Ley correspondan a la Secretaría de Educación Pública (en adelante SEP) en materia de cultura física y deporte (excepto aquellas que las disposiciones legales o reglamentarias le atribuyan expresamente a dicha Secretaría). Y también puede invocarse la fracción V del propio artículo 29, según la cual la Conade tiene como facultad la de integrar en coordinación con la SEP el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte.<sup>292</sup> Igualmente, podemos recordar que en un documento oficial de la Comisión Nacional del Deporte de 1997, en el que se compilaban las normas jurídicas que regulaban el deporte en México en ese momento, se invocaban los artículos 30.-VIII, 73-XXV y 122-IV como bases constitucionales del deporte en nuestro país.<sup>293</sup>

En suma, si se quiso establecer un régimen de coordinación entendido como la atribución al Congreso de la Unión de un título formal que le permita definir mecanismos de armonización para el ejercicio de facultades propias de cada nivel de gobierno, se erró en su enunciación constitucional. Pero lo mismo puede afirmarse en caso de que la intención del poder revisor de la Constitución que introdujo la fracción XXIX-J en el artículo 73 haya sido establecer un régimen de *concurrencia*. Asimismo, en cualquiera de los dos supuestos que tomemos, existe un desajuste en relación con el desarrollo legal que se ha dado a la materia de cultura física y del deporte. Si se deseó establecer únicamente un sistema de coordinación en la materia, ya vimos que la ley contiene disposiciones que van más allá de la mera coordinación. Pero si se quiso establecer un régimen de concurrencia, la ley falla al no establecer una distribución de competencias en la materia entre los tres niveles de gobierno, tal y como sí lo hacen las leyes generales relativas a la educación, la salubridad general, los asentamientos humanos y el equilibrio ecológico y protección al ambiente.

<sup>292</sup> Además, la Junta Directiva de la Conade es presidida por el titular de la SEP, según lo dispone el artículo 17 de la LGCFD.

<sup>293</sup> Comisión Nacional del Deporte, *Marco jurídico del deporte mexicano, compilación*, México, Conade-SEP, 1997, pp. 57 y ss.

Finalmente, conviene tener presente la pertinente observación que hace Mariano Albor Salcedo en relación con la regulación jurídica del deporte en México, en el sentido de que ni hay una definición jurídica de deporte en el derecho positivo mexicano; ni se trata de una materia que tenga homogeneidad y que se encuentre sistemáticamente normada.<sup>294</sup> En efecto, el derecho mexicano reconoce la existencia de diversas manifestaciones deportivas a las que les es aplicable una variedad de regímenes legales. Como indica el referido autor, es posible identificar las siguientes manifestaciones:

- a) Deporte recreativo: practicado en lugares públicos como parques y jardines, que se da como una actividad privada regulada por normas de carácter administrativo.
- b) Deporte privado: se trata de juegos, prácticas y competencias deportivas que se dan en el marco de relaciones privadas, para lo cual personas de derecho privado emiten su voluntad para contratar y construir asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, supuesto en el cual la práctica deportiva queda regulada como un hecho estrictamente particular.
- c) Deporte educativo: el cual forma parte de los programas educativos impartidos en el país, y es el que directamente puede entenderse que se regulaba dentro del marco de los artículos 30., fracción VIII y 73, fracción XXV constitucionales y, se puede presumir, de la fracción XXIX-J del propio artículo 73, a partir de la reforma de 1999.
- d) Deporte de alta competencia: organizado de manera piramidal, en una estructura que:

...impone al deportista la posición de base cuyas relaciones ascendentes se dan sucesivamente hacia las asociaciones, las federaciones y a la Confederación que lo enlaza al cuerpo burocrático de las organizaciones oficiales en cuyo vértice está la Subsecretaría del Deporte y, en consecuencia, la Secretaría del ramo como dependencia del Ejecutivo.<sup>295</sup>

- e) Deporte profesional: organizado en un entorno empresarial y mercantil, en donde se dan una serie de relaciones de diverso tipo, tanto

<sup>294</sup> Albor Salcedo, Mariano, *Deporte y Derecho*, México, Trillas, 1989.

<sup>295</sup> *Ibidem*, p. 153.

mercantiles, como laborales y administrativas (en lo que ataÑe, por ejemplo, a las autorizaciones para realizar espectáculos públicos).

En conclusión, no puede entenderse que toda manifestación deportiva se encuentre dentro del alcance del artículo 73-XXIX-J y su legislación marco derivada, en razón de que la materia de *deporte* no existe como un bloque homogéneo y multicomprensivo que esté perfectamente delimitado.

#### 10. Artículo 73, fracción XXIX-K (turismo)

Lo que hemos mencionado en el apartado anterior en relación con la materia de deporte, vale para la materia turística. Esto es así en razón de que se empleó la misma fórmula de la fracción XXIX-J, en virtud de la cual se entiende que el Congreso de la Unión está facultado: “Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado”.<sup>296</sup>

La redacción de la disposición abre las mismas dudas surgidas al analizar la fracción XXIX-J del 73: ¿se pretendió establecer un régimen de coordinación como el que existe respecto de la seguridad pública y la protección civil?, o bien, ¿se estaba pensando en un régimen de facultades concurrentes como en el caso de asentamientos humanos, medio ambiente, educación y salud, entre otras materias?

Por otro lado, cabe señalar que la Ley Federal de Turismo en vigor es anterior a la reforma a la fracción XXIX-K del 73 arriba mencionada,<sup>297</sup> por lo que es de suponerse que está pendiente la expedición de una ley que desarrolle el régimen normativo derivado del nuevo texto constitucional en la materia de turismo. Cuando el legislador federal decida expedir dicha ley, tendrá también que pronunciarse acerca del régimen constitucional que la nueva redacción del 73 fracción XXIX-K implica y, en consecuencia, tendrá que expedir ya sea una *Ley General que establece las Bases de Coordinación en materia de Turismo* (a la manera de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad) o

<sup>296</sup> Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2003.

<sup>297</sup> La Ley Federal de Turismo fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1992 y entró en vigor a partir del 30 de enero de 1993.

bien, una *Ley General de Turismo* (a la manera de las que existen en las multireferidas materias de asentamientos humanos, medio ambiente, salud y educación, entre otras).

De nuevo, creemos que la redacción de esta disposición induce a confusiones que se habrían evitado de haberse tenido más cuidado con los aspectos técnico-jurídicos de la estructura normativa de nuestro sistema federal.

### 11. Artículo 73, fracción XXIX-L (pesca y acuacultura)

El 27 de septiembre de 2004 se publicó el decreto de adición constitucional que cristalizó en la fracción XXIX-L del artículo 73 de nuestra norma fundamental, en virtud de la cual se facultó al Congreso de la Unión: “XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado”.

En virtud de esta disposición, la Federación tiene un poder de dirección en materia de pesca y acuacultura, cuya manifestación primaria es la facultad de expedir leyes que distribuyan competencias relativas a dicha materia a los tres niveles de gobierno, y que definan el tipo de relaciones de colaboración que habrán de establecer los distintos niveles de gobierno.<sup>298</sup> Como puede apreciarse, y a diferencia de las disposiciones relativas a las materias de deporte y de turismo, en la fracción aludida sí se hace explícita la pretensión de que con la ley marco respectiva, el Congreso establezca la concurrencia, es decir, se distribuyan competencias en las materias referidas.

De este modo, la fracción XXIX-L del artículo 73 constitucional establece un régimen de *concurrencia* que otorga al Congreso General un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección, que le habilita para definir el marco normativo obligatorio dentro del cual las entidades federativas y los municipios habrán de participar.

<sup>298</sup> Conviene mencionar aquí que la expresión “en el ámbito de sus respectivas competencias” empleada por la fracción XXIX-C y también por la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, resulta impropia. Esto es así debido a que la expresión presume la pre-existencia de competencias específicas de la federación, los estados y los municipios en las materias de asentamientos humanos y medio ambiente, siendo que en realidad es la propia ley general aprobada por el Congreso de la Unión la que, con base en estas disposiciones constitucionales, define el ámbito de las competencias respectivas de cada uno de los niveles de gobierno del sistema federal mexicano.

par en la planeación y regulación de la pesca y la acuacultura. En este esquema, la “concurrencia” se ha de dar en los términos que fije el Congreso de la Unión, en el cual la Federación ostenta y ejerce la competencia de dirección por atribución directa de la Constitución.

Por otro lado, tal y como ya lo hemos mencionado en relación con otras materias sujetas al régimen de facultades concurrentes, desde el punto de vista del control de constitucionalidad, la ley del Congreso de la Unión en materia de pesca y acuacultura no puede ampliar su alcance hasta el grado de vaciar del todo la competencia que corresponde a los estados y municipios derivada de la concurrencia de que habla el texto constitucional referido. Se ha de dejar entonces a las entidades federativas y a los municipios un tramo sustantivo de la materia de pesca y acuacultura, así sea mínimo, en respeto al régimen de concurrencia que tiene carácter de obligatorio, según la expresión de la fracción XXIX-L del artículo 73 constitucional. Sin embargo, es el Congreso de la Unión el órgano que está facultado para fijar la línea que ha de separar lo que corresponde hacer a cada nivel de gobierno.

## *12. Artículo 115, fracción III, párrafo 2 (coordinación entre municipios y entre estados y municipios)*

El último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, hace uso de dos formas derivadas del verbo “coordinar”. En una primera hipótesis, los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán “coordinarse y asociarse” para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.<sup>299</sup> En una segunda hipótesis, los municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos, tienen la facultad de celebrar convenios con el Estado para que los servicios públicos o funciones que en principio corresponden a aquéllos, se presten por el Estado de manera directa o a través del organismo correspondiente<sup>300</sup> “...o bien se presten o ejerzan *coordinadamente* por el Estado y el propio municipio”.

Ahora bien, para desentrañar el significado de la coordinación en el artículo 115 constitucional, hemos de empezar por reconocer que en ninguna

<sup>299</sup> “En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las respectivas legislaturas de los Estados”.

<sup>300</sup> Estamos aquí frente a una hipótesis en que la Constitución permite la transferencia del ejercicio de un servicio público o de una función en principio municipal, al Estado correspondiente.

de estas dos hipótesis la coordinación significa el otorgamiento de un poder de dirección a autoridad alguna, que le permita incidir sobre las competencias de las autoridades municipales. Por otro lado, tampoco alude ninguna de estas disposiciones constitucionales a una facultad de expedir una ley federal que establezca un determinado mecanismo, método o procedimiento de coordinación al que deban adherirse las entidades federativas y los municipios. Es decir, no estamos aquí ni ante un caso de coordinación entendida como título competencial sustantivo, ni ante la coordinación entendida como título formal o procedimental. Al contrario, bajo las hipótesis en análisis, la relación entre los entes que se *coordinan* se da en el marco de la más estricta igualdad jurídica. Esto nos orienta en dirección de otros significados del término de coordinación.

#### A. *La posibilidad de que los municipios puedan “coordinarse y asociarse”*

En la primera hipótesis, la posibilidad de “coordinarse y asociarse” parece aludir a un principio de organización de carácter facultativo (no obligatorio), que permitiría a los municipios de uno o de varios Estados, lograr resultados eficaces en el ejercicio de sus propias competencias, a través de convenios. En este caso, estaríamos ante un concepto de coordinación consistente en un *modo de proceder*, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre las partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que se intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes para producir un resultado armónico.

Pongamos un ejemplo: dos municipios pueden “coordinarse y asociarse” para establecer plantas de tratamiento de aguas con sistemas técnicos análogos, que además estén mantenidos bajo criterios técnicos comunes, y que operen mediante sistemas de canalización interconectados, a efecto de dar el tratamiento requerido a las aguas residuales de sus territorios y para disponer de manera adecuada de ellas. En este supuesto, estamos ante un claro ejemplo del concepto de coordinación como principio de organización, en el que cada municipio ejerce facultades propias pero de acuerdo y en armonía con el ejercicio de las mismas facultades ejercidas por la contraparte, para dar a sus servicios públicos mayor “eficacia”.

Sin embargo, debemos preguntarnos si la coordinación y asociación voluntaria entre municipios a que hace referencia la disposición constitucional aquí comentada, abre o no la puerta a la posibilidad de conformar órganos que trasciendan la idea de coordinación como un mero principio de organización, que se erijan en verdaderos instrumentos de carácter cooperativo. En otras palabras, ¿Es posible —y seguimos aquí con el ejemplo arriba referido— que los municipios se “coordinen y asocien” por medio de la creación de un órgano común, al que delegan facultades decisorias y ejecutivas para tratar y disponer de sus aguas residuales? Si así fuere, estaríamos ante un instrumento esencialmente cooperativo, caracterizado por el coejercicio de facultades, es decir, por un ejercicio mancomunado, de modo que una determinada actuación pública (en el ejemplo, el tratamiento y disposición de aguas residuales) sólo puede ser realizada de forma conjunta.

Para profundizar en este tema, hemos de plantear una pregunta esencial: ¿da el artículo 115 constitucional la capacidad para que los municipios dispongan del sistema de distribución de competencias, delegando a un órgano distinto capacidades decisorias para la prestación de un servicio público o el cumplimiento de una función que atañe a los propios municipios? La pregunta es relevante, puesto que de la respuesta que se dé depende la posibilidad de incrementar el arsenal de opciones instrumentales para hacer más flexible a nuestro sistema federal.

En nuestra opinión, la respuesta a esta interrogante requiere de una distinción conceptual preliminar entre *titularidad* y *ejercicio* de las competencias constitucionales asignadas. Con base en esta distinción, puede afirmarse que los municipios no pueden disponer del sistema de distribución de competencias desde el punto de vista de la titularidad, aunque sí pueden disponer del modo de ejercicio de las que tienen asignadas por la Constitución. Esto significa que en tanto sigan siendo titulares de sus competencias, solamente vinculan su ejercicio en el grado que ellas mismas lo deseen, pudiendo en todo caso recuperar para sí el pleno ejercicio independiente de las mismas, deshaciendo, incluso unilateralmente, el régimen de cooperación que hubieren acordado.<sup>301</sup>

301 Es ilustrativo recordar que, en este rubro, la doctrina alemana ha precisado que la transferencia del ejercicio de una facultad propia, dentro de un esquema cooperativo, es *quod usum* y a título propiamente de mandato. Alberti Rovira, *op. cit.*, nota 215, pp. 157 y 158.

*B. La posibilidad de que los municipios celebren convenios con el Estado para que los servicios públicos o funciones que en principio les corresponden se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio*

En el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, se alude, en primer lugar, a la posibilidad de que los municipios transfieran en forma temporal al Estado alguno de los servicios y/o funciones que en principio corresponden a los primeros, a través de convenios, y sólo en caso de que el ayuntamiento respectivo lo considere necesario. En este supuesto, estamos en presencia de una posibilidad de disponer del sistema de competencias ejecutivas (no legislativas) admitida expresamente por la Constitución. Se trata de una transferencia de funciones y/o servicios de carácter potestativo, por la que el Estado, directamente o a través del organismo correspondiente, puede ejercer aquéllas de manera temporal.

Es preciso aclarar que este tipo de convenios transfiere el ejercicio mas no la titularidad de la competencia, lo cual significa que la función o servicio que en su caso hubiere sido transferido es recuperable en todo momento por el municipio involucrado. La transferencia es, entonces, revocable y así lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia, como se puede apreciar en la siguiente tesis:

TRÁNSITO. ES UN SERVICIO PÚBLICO QUE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN RESERVA A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI ALGUNO LLEGA A CELEBRAR UN CONVENIO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE LO PRESTE EN EL LUGAR EN EL QUE RESIDE, EL MUNICIPIO, EN TODO MOMENTO, PUEDE REIVINDICAR SUS FACULTADES, PUES UN CONVENIO NO PUEDE PREVALER INDEFINIDAMENTE FRENTE A LA CONSTITUCIÓN. El artículo 115 de la Constitución reserva a los municipios, entre diversas atribuciones, la de prestar el servicio público de tránsito. Por lo tanto, si un municipio celebra un convenio con el gobierno del Estado para que éste lo preste en el lugar en el que reside, el mismo no puede prevalecer indefinidamente frente a la disposición constitucional, por lo que el municipio, en cualquier momento, puede reivindicar las facultades que se le reconocen en la Constitución y solicitar al gobierno del Estado que le reintegre las funciones necesarias para la prestación de ese servicio, lo que deberá hacerse conforme a un programa de transferencia, dentro de un plazo determinado y cuidándose, por una parte, que mientras no se realice de manera integral la transferencia, el servicio público seguirá prestándose en los términos y condiciones vigentes y, por

otra, que en todo le proceso se tenga especial cuidado de no afectar a la población, así como que el plazo en el que se ejecute el programa deberá atender a la complejidad del mismo y a la razonabilidad y buena fe que debe caracterizar la actuación de los órganos de gobierno.<sup>302</sup>

En segundo lugar, el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional alude a la posibilidad de que municipios y Estados celebren convenios para que las funciones o servicios que en principio corresponden a los primeros “...se presten o ejerzan *coordinadamente* por el Estado y el propio municipio”. Es decir, la disposición referida alude a la prestación o ejercicio *coordinado* de servicios y/o funciones municipales entre el propio municipio y el Estado. ¿A qué se refiere este uso del concepto de coordinación?

Creemos que el término admite tanto el concepto de coordinación como principio de organización, en el que cada nivel de gobierno ejerce facultades propias pero de acuerdo y en armonía con el ejercicio de las mismas facultades ejercidas por la contraparte; como la posibilidad de crear un órgano común, al que delegan facultades decisorias y ejecutivas para prestar o ejercer ciertos servicios públicos o funciones en principio municipales. En este último caso, estaríamos de nuevo ante un instrumento esencialmente cooperativo, caracterizado por el coejercicio de facultades, es decir, por un ejercicio mancomunado voluntario (no obligatorio), de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta. Cabe repetir que, como en el caso de la primera hipótesis del último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios sólo vincularían el *ejercicio y no la titularidad* de la competencia, pudiendo recuperar para sí dicho ejercicio, incluso unilateralmente.

### 13. Artículo 115, fracción VI (conurbaciones)

Esta fracción del artículo 115, señala que “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas

<sup>302</sup> Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número 56/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 28 de marzo de 2000. Controversia constitucional 25/98, ayuntamiento del municipio de Xalapa, Veracruz. Véase p. 720.

formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y *coordinada* el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

En una primera aproximación a este tema, hay que recordar que las “competencias propias” de cada nivel de gobierno en materia de conurbaciones están definidas no directamente por la Constitución general, sino por una ley federal: la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH), conforme a la base constitucional del artículo 73, fracción XXIX-C.

Por esta razón, debe entenderse que la coordinación mencionada por la disposición comentada, se refiere en realidad a un régimen de *concurrencia* sujeto a la distribución de competencias y a los mecanismos de colaboración en primera instancia fijados por la Federación (el Congreso de la Unión) a través de la LGAH. Al contrario, no se refiere esta disposición a una fórmula de coordinación basada en el libre acuerdo de las partes, que actúan en pie de igualdad, manteniendo cada una de ellas íntegramente poderes que les corresponden por atribución directa de la Constitución.

Así, la administración y manejo de las conurbaciones se da en los términos que establece la citada Ley general, la cual estrecha el margen decisorio de las entidades federativas y los municipios, al establecer diversos deberes en relación con la materia. Por ejemplo, el artículo 21 de la LGAH señala que la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, *deberán* convenir la delimitación de una zona conurbada en diversos supuestos indicados por el propio artículo. Asimismo, el artículo 22 de la ley determina el contenido que *deberán* tener los convenios que en materia de conurbaciones celebren la Federación, las entidades federativas y los municipios. Entre los contenidos de dichos convenios, se prevé la integración y organización de una comisión de conurbación, misma que, según el artículo 23 de la ley, deberá tener ciertas características,<sup>303</sup> y habrá de funcionar como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado. Además, el propio artículo 23 indica que dichas comisiones formularán y aprobarán el programa de ordenación de la zona conurbada, y gestionará y evaluará su cumplimiento. Por último, el artículo 24 de la LGAH señala

<sup>303</sup> Dispone el artículo 23 que las comisiones de conurbación tendrán el carácter de permanente y serán presididas por un representante de la Sedesol.

el contenido que deberán tener los programas de ordenación de zonas conurbadas que formulen las comisiones de conurbación respectivas.

Ahora bien, analizada la relación de colaboración en materia de conurbaciones desde el punto de vista de la ley y no ya de la Constitución, consideramos que estamos ante un caso de coejercicio de las competencias que corresponden a los poderes federales, a los estados y a los municipios. Esto es, la LGAH da pie al ejercicio mancomunado de competencias, de modo que una serie de actuaciones públicas en la materia (por ejemplo, la planeación y realización de acciones en zonas conurbadas) sólo puede ser realizada de forma conjunta, en el esquema de la cuarta modalidad que pueden adoptar las relaciones de colaboración en nuestro sistema federal, según la descripción que hicimos en nuestro modelo conceptual inicial.

Como se recordará, en nuestro modelo conceptual hablamos de la cooperación, en virtud de la cual "...se establece una interdependencia competencial entre las partes, de manera que ambas intervienen en un único proceso de decisión".<sup>304</sup> Eso es precisamente lo que establece el régimen legal en materia de conurbaciones. La actuación pública en dicha materia requiere de la acción conjunta de Federación, estados y municipios (en el seno de las comisiones de conurbación previstas por la LGAH) para poder ser realizadas.

Como también ya señalamos, este régimen en realidad significa la atribución conjunta de la competencia en cuestión (puesto que no se puede realizar de manera aislada por parte de los distintos órganos), lo cual a su vez quiere decir que la cooperación conforma un régimen competencial sustantivo que, como todas las técnicas de distribución competencial debiera, en principio y como hemos observado ya en varias ocasiones, tener una base constitucional. Cabe mencionar que en el caso aquí analizado, dicha base constitucional existe, si bien la vinculación con la Constitución no se da de manera inmediata, sino mediata. Esto es así, debido a que la Constitución no es la que crea de manera directa el régimen competencial de cooperación, sino que faculta al Congreso de la Unión para que expida una ley que establezca la concurrencia de Federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, y es dicha ley la que establece el régimen de cooperación aquí analizado.

Debemos aclarar que en materia de conurbaciones estamos ante un caso de cooperación obligatoria o forzosa, y no ante una de carácter voluntario o

<sup>304</sup> *Ibidem*, pp. 155 y 156.

facultativo. Esto es así porque la ley señala claramente que la competencia para planear y ejecutar acciones en materia de conurbaciones solamente puede ser ejercida de manera conjunta por las distintas instancias involucradas. Del artículo 20 de la LGAH se desprende cómo es que la Federación, las entidades federativas y los municipios han de actuar cuando dos o más centros de población situados en los territorios de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica: deben planear y regular de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a los dispuesto en dicha ley.

Podrá invocarse al respecto la máxima de que la cooperación forzosa ha de tener necesariamente una base constitucional, debido a que este régimen es en realidad un modo de *distribución* de poderes, función que está reservada exclusivamente a la Constitución. Esta afirmación es enteramente válida, como también lo es el hecho de que, como lo señalamos en párrafos anteriores, el régimen competencial de cooperación que establece la LGAH en materia de conurbaciones, tiene su propia base constitucional (si no inmediata, sí mediata, en la fracción XXIX-C del artículo 73 y en la fracción VI del artículo 115 constitucionales).

#### 14. Artículo 122, apartado G, incisos b y c

El Apartado G del artículo 122 constitucional emplea el término de coordinación en dos momentos, y en una ocasión una conjugación del verbo *concurrir*.

- a) En el primer párrafo, el apartado G del 122 constitucional se refiere a la “coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal” en diversas materias: asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Para lograr esta coordinación, los respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que *concurran* y participen con apego a sus leyes.

En mi opinión, la “coordinación” mencionada en dicho artículo admite una connotación doble, que depende del tipo de materia sobre la cual recae. En algunos casos, recae sobre materias respecto de las cuales la Federación tiene un poder de dirección para definir el marco normativo respectivo, tanto en lo sustantivo como en lo formal (asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico). En estos supuestos, la “coordinación de las distintas jurisdicciones” significa la actuación sincrónica y armónica de cada nivel de gobierno, que deberá darse en el marco de las leyes federales respectivas que establecen un régimen de *concurrencia* (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

En los otros casos, la “coordinación” de que habla la disposición analizada recae sobre materias en relación con las cuales los estados, el Distrito Federal o los municipios ejercen facultades propias por atribución directa de la Constitución (transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública). En dichas hipótesis, la “coordinación de las distintas jurisdicciones” se refiere a un principio de organización, que busca obtener un resultado coherente y armónico a partir del ejercicio de competencias propias por parte de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios en las materias señaladas (a la manera de la coordinación en el artículo 2o., inciso B, fracción I, o del artículo 115, fracción II, último párrafo). En estas materias, una ley federal no podría incidir, subordinándolas, en la esfera de competencias de estados, Distrito Federal y municipios, puesto que se trata de facultades que éstos tienen por atribución directa de la Constitución, que no están sujetas a ningún régimen de concurrencia controlado por la Federación.

Finalmente, creemos que la “concurrencia” mencionada en la frase final del primer párrafo del apartado G del artículo 122 constitucional no alude a los regímenes competenciales de concurrencia que la Constitución establece en materias como educación, salubridad general, asentamientos humanos o equilibrio ecológico. Más bien, el término parece ser utilizado como un sinónimo de “asistencia”, o de “presencia” e incluso, como sinónimo del otro concepto que aparece junto al de concurrencia en el citado párrafo, que es el de “participación”. Es decir, lo que el poder revisor de la Constitución quiso decir, fue que en las comisiones metropolitanas que funjan como instancias de coordinación en materia de conurbaciones en el Distrito Federal, estados y municipios conurbados, los gobiernos de los distintos niveles de gobierno habrán de participar, habrán de estar presentes, con apego a sus leyes.

- b. Por su parte, los incisos *b* y *c* del apartado G del artículo 122 constitucional, indican algunas de las bases que las comisiones metropolitanas que en su caso se formen, deberán establecer. El primero de dichos incisos señala que a través de las comisiones se fijarán “Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación”. Además, dichas comisiones establecerán “Las reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones”.

En el inciso *b*, el adverbio “coordinadamente” se refiere al modo en que las partes que celebran un convenio de constitución de una comisión metropolitana habrán de definir las funciones específicas respecto de la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad publica. El modo de definir las funciones correspondientes ha de ser de manera convenida y compartida, debiendo preverse en los convenios referidos la forma en que las partes habrán de compartir las aportaciones de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la operación de aquéllos.

Cabe señalar que los convenios que en esta materia se suscriban, deben respetar ya sea el marco normativo sustantivo establecido por leyes del Congreso de la Unión en las materias de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; o el régimen propio de las materias en relación con las cuales los estados, el Distrito Federal o los municipios ejercen facultades propias (transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública). Si bien queda abierta la posibilidad, que la propia Constitución permite, de que entre Federación, estados y municipios convengan la asunción por parte de los dos últimos niveles, el ejercicio de ciertas funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que, en principio, no les han sido atribuidos por la Constitución, en los términos de la fracción VII del artículo 116 constitucional.

Finalmente, la coordinación mencionada en el inciso *c* del apartado G del artículo 122 constitucional se refiere al mismo significado que ya analizamos en el caso del artículo 115, fracción VI. En este sentido, la expresión relativa a la “regulación conjunta y coordinada” para el desarrollo de las zonas conurbadas, reitera la posibilidad de emplear instrumentos cooperativos de colaboración, que implican el coejercicio de facultades por parte de los diversos niveles de gobierno involucrados.

#### IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo hemos podido constatar que la Constitución mexicana establece un sistema de relaciones intergubernamentales complejo que admite diversas modalidades (coordinación como principio de organización, coordinación como título competencial formal, coordinación como título competencial material o sustantivo y coordinación como fórmula de cooperación). Sin embargo, debemos señalar que el esquema descrito es visiblemente vertical, y tenuemente horizontal.

Es verdad que las relaciones intergubernamentales han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano, y han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Ello no obstante, el grueso de las relaciones intergubernamentales se da con la intervención y bajo la dirección de la Federación, y poco o casi nada se da bajo la forma de relaciones horizontales.

Esto puede constatarse al examinar los distintos órganos de coordinación de acciones previstos por las leyes federales mexicanas, en los cuales participa el gobierno federal, asumiendo una posición de predominio. Mencionamos a continuación algunos ejemplos:

##### 1. *Seguridad pública*

En esta materia, la ley prevé la conformación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el secretario de Seguridad Pública (quien lo presidirá); los gobernadores de los estados, los secretarios de Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, procurador general de la Repúbl-

ca, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este consejo es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre sus funciones se encuentran las siguientes: establecer los lineamientos de políticas generales en la materia; determinar medidas para el sistema nacional, con otros sistemas nacionales, regionales o locales; emitir bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales. Además, en los estados se han de establecer consejos locales de seguridad pública, y en los municipios, consejos municipales. Asimismo, la ley prevé la posibilidad de conformar órganos regionales e intermunicipales, para la coordinación de políticas en materia de seguridad pública entre estados o entre municipios, respectivamente.

## *2. Protección civil*

La Ley General de Protección Civil prevé la integración de un Consejo Nacional de Protección Civil, de carácter consultivo en materia de planeación de la protección civil, integrado por el presidente de la República (quien preside el Consejo), por 15 secretarios del gobierno federal, por los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Se trata de un órgano de consulta y de coordinación de acciones del gobierno federal para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia a fin de alcanzar los objetivos del sistema nacional de protección civil. Asimismo, la ley prevé la conformación de consejos estatales y consejos municipales de protección civil.

## *3. Deportes*

La ley prevé la conformación de una Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, como un órgano descentrado de la Secretaría de Educación Pública, y que coordina el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte. La comisión es un órgano exclusivamente federal, pero en el sistema sí participan las dependencias de fomento al deporte de las entidades federativas. Entre las funciones del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte destacan: proponer, elaborar y ejecutar las políticas que orienten el

desarrollo del deporte en el ámbito nacional; impulsar los procedimientos para la mejor coordinación en materia deportiva; hacer propuestas para elaborar el programa nacional del deporte.

#### *4. Educación*

La Ley General de Educación prevé la realización de reuniones periódicas convocadas y presididas por el secretario de Educación Pública, para analizar, intercambiar opiniones, formular recomendaciones y convenir acciones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional.

#### *5. Salud*

La Ley General de Salud ha establecido el Sistema Nacional de Salud, coordinado por la Secretaría de Salud. En este Sistema participan todas las dependencias o entidades de la administración pública federal y local, que presten servicios de salud. La coordinación del Sistema Nacional de Salud corresponde al gobierno federal a través de la Secretaría de Salud, pero la ley otorga a los gobiernos de las entidades federativas la facultad de “coadyuvar” en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema. Asimismo, la ley determina que los gobiernos de los estados deberán planear, organizar, desarrollar en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, vinculados programáticamente con el Sistema Nacional.

#### *6. Coordinación fiscal*

La Ley de Coordinación Fiscal prevé diversos organismos en materia de coordinación, entre los cuales destaca la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

La Reunión Nacional se integra por el secretario de Hacienda y Crédito Público, y por el titular de Hacienda de los gobiernos de las entidades federativas. La reunión es convocada por el secretario de Hacienda, y presidida por éste y por el funcionario de mayor jerarquía presente en la

reunión, de la entidad federativa en la que se celebre la reunión. Esta Reunión, ordena la ley, deberá celebrarse por lo menos una vez al año. Entre sus funciones destaca la de proponer el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, y a los gobiernos de las entidades federativas, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el sistema nacional de coordinación fiscal.

## *7. Conurbaciones*

Por último, cabe señalar que en materia de conurbación, es decir, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos (que es una ley federal). La coordinación en esta materia se da a través de comisiones de conurbación en las que participan los distintos gobiernos involucrados, pero que por ley están presididas por el representante de la Secretaría de Desarrollo Social (del Gobierno Federal).

En la práctica, el peso real de estas instancias de colaboración horizontal es mínimo, dado su carácter predominantemente consultivo, y debido al predominio de las autoridades federales en los procesos de toma de decisiones en las materias respectivas, apuntalado por la desproporcionada fortaleza fiscal del gobierno federal.

En cuanto a los municipios, debe señalarse que estos juegan un papel subordinado en el sistema de relaciones intergubernamentales, en lo relativo a su participación en los mecanismos de coordinación y sistemas nacionales mencionados. En algunos de dichos organismos ni siquiera tienen una representación formal (como es el caso del Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública). Sin embargo, a través de convenios, está abierta la posibilidad de que los municipios puedan asumir funciones, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos que en principio corresponden a las entidades federativas, según lo permite la fracción VII del artículo 115 constitucional.

Por otro lado, la Constitución permite que los municipios, previo el acuerdo de sus ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, como ya mencionamos, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno o algunos servicios públicos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio. No obstante, la asociación entre municipios no es muy común, salvo el caso de las conurbaciones.

El carácter vertical de las relaciones intergubernamentales en México, se explica en buena medida por el esquema centralizado de distribución de competencias. Si la gran mayoría de las materias (y muchas de las que mayor impacto tienen en la vida cotidiana de los mexicanos), están en manos de la Federación, resulta que el Congreso Federal ha tenido la capacidad de definir en qué medida y en qué términos han de participar las entidades federativas y los municipios en la elaboración y ejecución de las políticas públicas respectivas. Además, dada la centralización en materia de recursos fiscales, no resulta viable ni práctico para las entidades federativas lanzarse a proyectos comunes con otros estados, con exclusión de la Federación, puesto que esto les privaría de los recursos que la Federación podría aportar al proyecto. En la lógica de conseguir recursos, tanto financieros como técnicos, les resulta indispensable dar entrada al gobierno federal, que por sus recursos y peso específico, suele negociar y actuar con ventajas.

Por estos motivos, pensamos que en la medida en que empiece a darse un proceso de descentralización que convierta materias ahora exclusivas de la Federación en materias de responsabilidad compartida con estados y municipios, y en la medida en que se den pasos para una distribución más equilibrada de los recursos fiscales en el país, se generarán las condiciones para potenciar las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal.

Por otro lado, no estaría de más revisar la fracción I del artículo 117 constitucional, que puede representar una limitación a la capacidad de las entidades federativas de establecer relaciones de asociación para resolver problemas comunes. Dicha disposición prohíbe a los estados “...celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado...”. Viendo al futuro y para evi-

tar malos entendidos, pienso que es necesario aclarar, incluso a través de una reforma al propio texto constitucional, que esta disposición no puede ni debe interpretarse como una exclusión absoluta de todo tipo de acuerdo entre estados, sino que únicamente se refiere a alianzas políticas como las que en el pasado atentaron contra la integridad de la República.

Por último, debemos hacer referencia a un instrumento característico del sistema de relaciones intergubernamentales en México, que son los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre Federación y estados, entre la Federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente de la Constitución. De esta manera, el artículo 26 constitucional establece un sistema de planeación nacional del desarrollo, que el Ejecutivo Federal puede coordinar mediante *convenios* que celebre con los gobiernos de los estados. Igualmente, el artículo 115 señala en su fracción III que los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste, de manera directa o a través de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que le corresponde realizar a los municipios; o bien para que se presten o ejerzan de manera coordinada por el estado y por el propio municipio. Asimismo, el inciso *a*, de la fracción IV del artículo 115 constitucional permite que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Por otro lado, los municipios pueden celebrar convenios con la Federación para la administración y custodia de las zonas federales (artículo 115, fracción V, inciso *i* de la Constitución). Y la Federación y los estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de aquélla, o la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”; por último, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que mediante convenio la Federación hubiere transferido a los estados (artículo 116, fracción VII).

En otros casos, la posibilidad de celebrar convenios deriva de leyes federales relativas a materias exclusivas de la Federación. El presupuesto en estos casos es que la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes sobre ciertas materias, incluye la posibilidad de celebrar convenios para compartir con estados y municipios la ejecución de la ley

federal (pero no para compartir la potestad legislativa, como sería el caso de las leyes marco o generales). Como ejemplo podemos mencionar leyes como las siguientes: Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Población, entre otras.<sup>305</sup>

La relevancia de los convenios como instrumento de flexibilización del esquema de distribución de competencias del federalismo mexicano ha ido en aumento en las últimas dos décadas. En algunas entidades federativas, como por ejemplo el Estado de México, por la vía de convenios se han descentralizado a un buen número de municipios servicios y tareas como las siguientes: administración del impuesto predial, el servicio de tránsito, el otorgamiento de la licencia de uso de suelo, el establecimiento y consolidación de los organismos públicos descentralizados para la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, la emisión de dictámenes de impacto vial, la administración de parques naturales y el registro y control de aguas residuales.<sup>306</sup>

No obstante, estos procesos de descentralización por la vía de convenios no han dejado de producir problemas de diverso tipo, como los que, por poner un ejemplo, documenta Pineda Pablos en un estudio sobre la transferencia del servicio de agua potable y alcantarillado en el estado de Sonora. En su análisis, el mencionado autor divide la transferencia de los servicios referidos, del gobierno federal a los gobiernos locales (en el caso específico al estado de Sonora) en tres etapas: *a*) la transferencia del gobierno federal al gobierno estatal en 1980; *b*) el primer intento de transferencia del estado a los municipios en 1984; y *c*) el segundo intento de municipalización del servicio de agua potable y alcantarillado en 1992-1994.

Dentro de este esquema, Pineda Pablos documenta que el 28 de noviembre de 1980 la SAHOP firmó un convenio con el gobierno del estado de Sonora para transferirle los 189 sistemas de agua potable y alcantarillado que dependían de la Federación en el estado y que estaban a cargo de las Juntas Federales de Agua Potable. La transferencia incluyó todos los bie-

<sup>305</sup> Por ejemplo, la Ley General de Bienes Nacionales permite que la Federación celebre convenios con los estados y los municipios, con el objeto de que administren, conserven y vigilén la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar (artículo 50).

<sup>306</sup> Cuevas Martínez, Ramón, “Aspectos conceptuales y avances de la descentralización de facultades de las entidades federativas hacia sus municipios. La experiencia del Estado de México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 60, agosto de 1998, p. 38.

nes que integraban el patrimonio de los sistemas, así como los trabajadores con que contaban a quienes se les respetó los derechos y el tipo de relación laboral que habían suscrito con sus anteriores empleadores.<sup>307</sup>

En la etapa de 1984, Pineda Pablos señala que sea por falta de incentivos estatales o sea por falta de capacidad técnica de los gobiernos municipales, no hubo una descentralización real y el gobierno del estado usó el recurso de la concurrencia para soslayar la política federal de fortalecimiento municipal.<sup>308</sup>

Asimismo, señala el mismo autor que la descentralización del agua potable hecha por el gobierno federal en 1980 perseguía fundamentalmente descongestionar el centro y deshacerse de una carga que estaba resultando muy pesada en un país cada vez más urbanizado y demandante. Por lo anterior, en la descentralización ocurrida en 1984 el gobierno del estado quedó atrapado entre los objetivos de la política federal y la incapacidad de los ayuntamientos, ante lo cual optó por retener de facto el servicio cuyo manejo le redituaba imagen y control político. De esta manera, refiere Pineda Pablos que en la descentralización de 1992-1994, el gobierno del estado se deshizo de un servicio que le resultaba costoso y que no podía atender cabalmente, y menciona que en ninguno de los casos de descentralización analizados prevalecieron los intereses e incentivos de los ayuntamientos o de los usuarios.<sup>309</sup>

Por último, concluye Pineda Pablos que lo que se transfirió a los municipios no fueron tan sólo simples “nuevas responsabilidades” sino más bien “problemas candentes” que los niveles superiores de gobierno desechaban. En realidad —argumenta— los sistemas de agua que recibieron se encontraban en situaciones financieras deficitarias, con infraestructuras que no habían tenido mantenimiento adecuado durante mucho tiempo y con un padrón de usuarios que no estaba acostumbrado a pagar su consumo en base a un medidor pero que exigía el servicio como un derecho. Por lo anterior, el autor recomienda que pensando en el futuro, sería conveniente que, a fin de que los ayuntamientos participen con menos desventaja, los muni-

<sup>307</sup> Pineda Pablos, Nicolás, “La municipalización de los sistemas de agua potable y alcantarillado”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 60, agosto de 1998, pp. 88 y 89.

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>309</sup> “El éxito y resultado de la descentralización están en relación directa con el tipo de relaciones intergubernamentales. De este modo en el sistema inclusivo de relaciones intergubernamentales existente en México tienden a prevalecer los objetivos de los niveles superiores de gobierno (Federación sobre estado, y estado sobre municipio) sobre los objetivos e intereses que pueden tener los ayuntamientos o la ciudadanía”. *Ibidem*, p. 93.

cipios se organizaran, analizaran y negociaran de manera conjunta las políticas de descentralización y municipalización de responsabilidades y no de manera aislada e individual.<sup>310</sup>

A pesar del surgimiento de problemas como los arriba referidos,<sup>311</sup> la descentralización por vía convencional ha incrementado a tal grado su presencia en el sistema federal mexicano, que incluso hay autores que han afirmado que las entidades federativas tienen dos tipos de competencias: las propias, que poseen conforme a la Constitución, y las que les son transferidas por ministerio de un convenio. De esta suerte, el ejercicio de las primeras es libre respecto del Ejecutivo federal y las segundas están sujetas a lo convenido con la Federación. Por otro lado, las primeras competencias son iguales en todos los estados, mientras que las segundas pueden no serlo, ya que se trata de instrumentos de uso potestativo, casuístico y gradual.<sup>312</sup>

Por otro lado, resulta pertinente recordar que no todos los convenios entre niveles de gobierno del sistema federal mexicano tienen por objeto descentralizar competencias (lo cual implica la transferencia de facultades, programas y recursos, con acuerdos sobre ritmo, modo y tiempos),<sup>313</sup> sino que un

<sup>310</sup> *Ibidem*, pp. 93 y 94.

<sup>311</sup> Un estudio de Barrera Zapata ha identificado también problemas que tienen que ver con la falta de capacidad administrativa y financiera de los municipios para hacerse cargo de tareas que les han sido transferidas. Así, este autor señala que la reforma municipal de 1983 dio a los municipios un papel relevante en la regulación del desarrollo urbano, pero muchos de ellos no han tenido medios para materializarlo: la mayoría de los ayuntamientos no extienden las licencias y autorizaciones de uso de suelo y mucho menos deciden su cambio; en varios casos ni siquiera existen planes de crecimiento o desarrollo urbano que normen los criterios de uso del suelo, y si los hay, están tan rebasados por la realidad que no son útiles para la regulación u ordenamiento que pretenden. Barrera Zapata, Rolando, “La dinámica de la descentralización da los municipios en el Estado de México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 60, agosto de 1998, p. 112.

<sup>312</sup> Mena Vargas, Apolinar, “El proceso de descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 60, agosto de 1998, pp. 47 y 48.

<sup>313</sup> “Cuando se habla de transferencia de poderes se reconoce: primero, la existencia de un esquema de distribución de competencias fijado en el marco de la Constitución General, en el que se señala el ámbito de facultades y obligaciones de cada orden de gobierno. Segundo, la necesidad de «equilibrar» las competencias entre ámbitos de gobierno, a efecto de lograr los valores políticos de democracia, participación, corresponsabilidad e identidad regional y los administrativos de eficacia, efectividad, racionalidad y congruencia, en el cumplimiento de los cometidos del estado en sentido estricto (gobierno). Así, la transferencia implicará, por un lado, el otorgamiento de capacidades de decisión

buen número de ellos está destinados a ordenar la coordinación y cooperación entre aquéllos, a efecto de atender problemas que les son comunes.

Ahora bien, no obstante la importancia creciente de los convenios intergubernamentales, la doctrina nacional ha dado poca cuenta de los convenios como instrumentos característicos del sistema federal mexicano. Elián Arteaga es de los pocos autores que han tratado de definir los principios rectores de estos instrumentos convencionales. De esta manera, el referido autor ha señalado que los principios a los que están sujetos los convenios entre la Federación y las entidades federativas son los siguientes:

- 1) Tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas estatales deben establecer las bases para la celebración de convenios.
- 2) Mientras esos no dicten esas bases no pueden celebrarse convenios.
- 3) Ambos cuerpos legislativos pueden dictar leyes que establezcan las bases generales para todo tipo de convenio, o específicas que consignen las que deban tomarse en cuenta para un tipo de convenio respecto de determinada materia.
- 4) Los convenios pueden celebrarse en forma potestativa.
- 5) La Federación puede celebrar convenios distintos con cada estado.
- 6) Al citarse en la Constitución "...cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario", se comprende tanto al desarrollo de la Federación como al de los estados.
- 7) Los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones federales, más no suponen la situación inversa (salvo el caso expresado en el artículo 18 constitucional, párrafo 3).
- 8) La intervención estatal puede ser respecto de tres actividades, las tres de carácter ejecutivo: ejercer funciones federales, ejecutar obras cuya realización corresponda a los poderes centrales y la operación de obras realizadas por el gobierno federal.
- 9) Los convenios únicamente pueden comprender actos de naturaleza ejecutiva que han sido confiados al presidente de la República y que se confían por convenio al gobernador de un estado; las com-

sión para establecer objetivos, prioridades y modos de gestión útiles y propios para cumplir con los primeros; es decir, ceder medios y respetar el establecimiento de fines, derivados del ejercicio de las competencias constitucionales, en la medida en que se traducen en planes y programas, para atender demandas y necesidades sociales. Por último, la descentralización supone la existencia de gobiernos municipales libres". Véase Barrera Zapata, *op. cit.*, nota 311, pp. 107 y 108.

petencias de los órganos federales judicial y legislativo no pueden ser objeto de convenio.

- 10) Si el gobierno federal confía la prestación de un servicio y éste no es prestado en los términos convenidos, existe la posibilidad teórica de que por el incumplimiento, la Federación lo pueda dar por rescindido sin necesidad de declaración judicial.
- 11) La Federación en virtud del convenio, no pierde la facultad que constitucionalmente le corresponde, simplemente declina su ejercicio, pero sigue siendo el titular.
- 12) La Federación, como titular de la facultad conserva en todo momento la facultad de supervisión y vigilancia sobre los estados respecto de la materia que es objeto del convenio.<sup>314</sup>

Por su parte, en lo relativo a los convenios entre estados y municipios, los principios rectores que identifica Elisur Arteaga son los siguientes:

- 1) No existe posibilidad constitucional de que la Federación celebre directamente un convenio con un municipio respecto de determinada actividad; debe ser con mediación de los gobiernos de los estados.
- 2) La legislatura local debe estar facultada para establecer las bases según las cuales puedan celebrarse esos convenios.
- 3) De las actividades susceptibles de ser sujetas a convenio entre la Federación y los estados, estos últimos sólo pueden celebrar convenio con sus ayuntamientos respecto del ejercicio de funciones federales y la prestación de servicios públicos.
- 4) La naturaleza de las actividades que pueden ser confiadas a los ayuntamientos siempre es ejecutiva.
- 5) Si bien lo previsto en el último párrafo del artículo 116 constitucional se refiere a materias de competencia de la Federación que son confiadas a los estados y que éstos, asimismo, las confían a los municipios, no existe impedimento legal para que las entidades federativas, cuando así los determinen sus Constituciones, confíen, mediante los convenios respectivos, el ejercicio de ciertas funciones que son propias del Ejecutivo a los ayuntamientos.

<sup>314</sup> Arteaga Nava, Elisur, "Algunas cuestiones de derecho municipal", *Revista de Estudios Municipales*, México, cuaderno núm. 5, septiembre-octubre de 1985, pp. 92-96.

- 6) Pueden ser objeto de convenio, exclusivamente, las facultades del Ejecutivo local, por, cuando menos, a nivel de Constitución general no es factible que los municipios cedan mediante convenios facultades que les son propias.
- 7) La celebración de convenios es potestativa.
- 8) Para los efectos de determinar quién representará a los municipios, deberá atenerse a lo que determine la Ley Orgánica Municipal respectiva, por regla general la representación recae en el presidente municipal y en los síndicos, y en el artículo 115, fracción IV, inciso A, párrafo 2, se prevé la existencia de un convenio específico, aquél por virtud del cual el gobernador de un estado se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones sobre bienes inmuebles. La celebración de estos convenios también es potestativa, pero el que los municipios deleguen la administración de esos fondos, no implica que le gobernador pueda disponer de ellos para fines diversos o fuera del municipio.<sup>315</sup>

Otro esfuerzo por organizar y sistematizar el conocimiento del tipo de convenios al que nos venimos refiriendo, ha sido el de Roberto Ortega Lomelín, si bien se ha circunscrito a los convenios de desarrollo suscritos en el marco de la planeación nacional del desarrollo, y los convenios relativos al sistema nacional de salud. Al examinar los convenios, Ortega Lomelín señala que estos instrumentos tienen su fundamento en los artículos 26 y 116 constitucionales, en el artículo 22 de la LOAPF y en los artículos 33 a 36 de la Ley de Planeación. Cabe destacar que en leyes específicas, como la de salud, están reglamentados estos instrumentos, previéndose incluso cuál será su contenido, de acordarse la descentralización de los servicios de salud.<sup>316</sup>

Para el mencionado autor, es en estos acuerdos y convenios de coordinación en los que, de manera convencional, se instrumenta y actualiza la redistribución de competencias administrativas que por vía legal se establece; convenios que deberán enmarcarse en el contexto del convenio único de desarrollo, el cual se ha constituido como el instrumento exclusivo de coordinación y desarrollo regional entre la Federación y los estados.

Por otro lado, Ortega Lomelín explica que en el caso de que se presentara alguna controversia derivada del incumplimiento de lo pactado en los

<sup>315</sup> *Idem*.

<sup>316</sup> Ortega Lomelín, *op. cit*, nota 213, pp. 155-159.

acuerdos y convenios de descentralización deberá sujetarse a lo prevenido en el artículo 44 de la Ley de Planeación, que dice:

El Ejecutivo Federal en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven. De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República.

Al efecto, refiere Ortega Lomelín que en los acuerdos y convenios de descentralización de los servicios de salud suscritos en la época en la que realizó su estudio, se establecían cláusulas relativas a la resolución de controversias por incumplimiento de alguna de las partes.<sup>317</sup> Además, explica este autor que si la controversia o el conflicto se presentaba respecto de un convenio celebrado entre el estado y un municipio, cabía distinguir: *1)* si esos convenios tenían por objeto la cesión de lo que la Federación, en primer término había convenido con el estado, caso en el cual aquélla, como titular originario, podía reclamar directamente al municipio la rescisión

<sup>317</sup> Por ejemplo, en los convenios en materia de salud se preveía que para el caso de controversias por incumplimiento, éstas se dirimirán conforme al procedimiento que para ese efecto establecía en el propio Convenio Único de Desarrollo. A su vez, en el capítulo de estipulaciones finales de este convenio se preveía que “Cuando el incumplimiento del presente convenio sea consecuencia del dolo, culpa o negligencia de los funcionarios y demás autoridades a quienes competa realizar las acciones previstas en el mismo, se procederá de inmediato a comunicar los hechos a las autoridades federales o locales competentes para que determinen las responsabilidades administrativas en que se hubiere incurrido y apliquen las sanciones que procedan conforme a las legislaciones federal y locales vigentes”. Además, se estipulaba que “Las responsabilidades mencionadas, serán independientes de las del orden civil o penal que puedan configurarse. Si el incumplimiento se atribuyera a las dependencias y entidades de la administración pública federal, el Ejecutivo del Estado dará parte a las autoridades competentes de las circunstancias del mismo y comunicará a las secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, la suspensión de las actividades que integren su participación en la ejecución de los programas y proyectos objeto de coordinación para que se le considere relevado de la obligación de cumplir con lo pactado y, en su caso, se proceda a determinar quiénes resultan responsables del incumplimiento de que se trate”. Por último, se establecía en una cláusula que “La inobservancia del Convenio Único de Desarrollo y de los manuales correspondientes por parte del Ejecutivo del Estado, originará la suspensión de la ministración de recursos para el financiamiento de los programas y acciones objeto de este Convenio”. Véase Ortega Lomelín, *op. cit.*, nota 213, pp. 155-159.

por incumplimiento, a pesar de no ser parte (ya que se trataba de una actividad de la que es titular) y 2) Si el conflicto se presentaba entre un gobernador y un municipio, en cuyo caso por lo general las leyes locales confiaban la resolución del conflicto a la legislatura local.<sup>318</sup>

No debemos dejar de reconocer el mérito que como punto de partida en la comprensión del alcance y características de los convenios en el sistema federal mexicano significan tanto el listado que ofrece el maestro Arteaga como el análisis desarrollado por el maestro Ortega. Sin embargo, debemos también señalar que todavía está pendiente elaborar una dogmática de los mismos, que permita *construir* de una manera sistemática su régimen jurídico, constitucional y legal.

No es este el lugar para elaborar tal dogmática, que requeriría un libro entero. Sin embargo, nos atrevemos a señalar algunos de los temas que consideramos tendrían que abordarse, a saber:

- a) Tipología de convenios: al menos, pueden distinguirse convenios de transferencia de competencias, convenios de coordinación y convenios de colaboración administrativa.
- b) Los sujetos o las partes de los convenios: órganos competentes para suscribirlos; en su caso, órganos competentes para aprobarlos (por ejemplo, casos en que las legislaturas tengan la facultad de aprobar o no un convenio celebrado por el Ejecutivo).
- c) La forma de los convenios.
- d) El procedimiento para la suscripción y aprobación de los convenios.
- e) Objeto de los convenios: discusión sobre los límites constitucionales que recaen sobre el objeto de los convenios. Por ejemplo, no pueden alterar el régimen de distribución de competencias que establece la Constitución; o las transferencias pueden referirse solamente a competencias administrativas, pero no a competencias legislativas.
- f) Entrada en vigor de los convenios: la discusión sobre la necesidad o no de su publicación en el diario oficial correspondiente para que inicie su vigencia.
- g) Efectos de los convenios. Descripción de facultades y deberes de las partes, explícitos e implícitos, a raíz de la relación jurídica creada en virtud del convenio.

<sup>318</sup> *Idem.*

- h) Cumplimiento de los convenios.
- i) Consecuencias del incumplimiento de los convenios.
- j) Causales de rescisión de los convenios.
- k) Resolución de conflictos: vías políticas y vías jurisdiccionales.

Como comentario final, debemos observar que si los convenios se han de convertir en la piedra de toque del diseño institucional de sistema federal mexicano, que tome en cuenta las asimetrías existentes entre entidades federativas y entre municipios, será muy útil que en el futuro la doctrina constitucional y administrativa ponga su atención en la problemática técnica-jurídica correspondiente a aquéllos.