

CAPÍTULO II

RELACIONES DE COLABORACIÓN Y ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las relaciones de colaboración en el sistema federal mexicano pueden adoptar cuatro mecanismos básicos: 1) coordinación en el ejercicio de facultades exclusivas, 2) coordinación como título competencial formal o procedimental, 3) coordinación como régimen de cooperación y 4) integración de órganos en sistemas nacionales. En los párrafos que siguen examinaremos cada uno de estos mecanismos en su significado y sus implicaciones desde el punto de vista de la integración de órganos específicos de la administración pública.

COORDINACIÓN EN EL EJERCICIO DE FACULTADES EXCLUSIVAS

En nuestro sistema constitucional existe una acepción de “coordinación” que alude a un principio de organización tendiente a generar un resultado coherente en la actuación de las distintas instancias del Estado federal, que se hace efectivo mediante el ejercicio de competencias propias (normativas y ejecutivas).

Bajo esta significación de la “coordinación”, los niveles de gobierno actúan en una posición de igualdad jurídica, ya que ninguno tiene

capacidad de dirección ni formal ni material en el ámbito de competencias de los otros niveles. 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 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.¹ 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.

Desde el punto de vista orgánico y a nivel ya no constitucional sino legislativo, la federación ha creado órganos de coordinación para el ejercicio de sus competencias, en cuya composición participan las entidades federativas. La finalidad de esos órganos es dar voz a las entidades, así como permitir la consulta, por lo que sus funciones son deliberativas y consultivas. A continuación presentamos algunos ejemplos.

*Consejo Nacional
de Áreas Naturales Protegidas*

Un ejemplo de este tipo de órganos es el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CNANP) previsto en el artículo 56 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), mismo que dispone lo siguiente:

Artículo 56 bis. La Secretaría constituirá un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que estará integrado por representantes de la misma, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de

¹ Enoch Albertí Rovira, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145-146.

otros organismos de carácter social o privado, así como personas físicas, con reconocido prestigio en la materia.

El Consejo fungirá como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia.

Las opiniones y recomendaciones que formule el Consejo, deberán ser considerados por la Secretaría en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden conforme a éste y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

El Consejo podrá invitar a sus sesiones a representantes de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, cuando se traten asuntos relacionados con áreas naturales protegidas de competencia federal que se encuentren dentro de su territorio. Asimismo, podrá invitar a representantes de ejidos, comunidades, propietarios, poseedores y en general a cualquier persona cuya participación sea necesaria conforme al asunto que en cada caso se trate.

Como puede apreciarse, en el CNANP —órgano de la administración pública federal que ejerce facultades exclusivas de la federación— se permite la participación de los estados, Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y municipios, a invitación del propio Consejo. Estamos ante una acepción de coordinación entendida como mecanismo de información “de abajo-arriba”, que alimenta la toma de decisiones de un órgano federal.

*Consejo de Vinculación con
las Entidades Federativas del Instituto
Nacional de Evaluación Educativa*

Un órgano similar puede encontrarse en el Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), mismo que tiene entre sus funciones: fungir como órgano de enlace con las entidades federativas con el fin de fortalecer la colaboración y articulación en materia de evaluación educativa; colaborar en la gestión de información que en su caso solicite el INEE a las entidades; proponer las actividades específicas de colaboración y coordinación para los procesos de evaluación de los sistemas educativos

nacional y de las entidades federativas, y contribuir a fomentar una cultura de la evaluación mediante la difusión y uso de resultados de las distintas evaluaciones que se realicen en el sistema.²

El Consejo de Vinculación es de carácter consultivo, como se desprende del artículo 39 del estatuto del INEE, el cual dispone que dicho órgano no requerirá votar los asuntos a tratar, ordenando además que en el acta de las sesiones ordinarias o extraordinarias deberán quedar consignados los acuerdos que se generen y se deberán asentar de manera resumida las opiniones expresadas en cada asunto.

*Reuniones periódicas de servidores
públicos del sector educativo*

Otro instrumento de coordinación en la acepción que ahora se revisa, está conformado por reuniones periódicas entre servidores públicos de la federación y de las entidades federativas, para coordinar actuaciones en sus respectivos ámbitos competenciales, intercambiar información o incluso para abrir paso a otros mecanismos de colaboración. Este tipo de reuniones también tienen funciones deliberativas y consultivas, como es el caso del mecanismo previsto en el artículo 17 de la Ley General de Educación, que a la letra dispone:

Artículo 17. Las autoridades educativas federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

Con frecuencia, el ejercicio eficaz del gobierno de cada nivel de gobierno del sistema federal mexicano requiere del apoyo y contribución de

² Artículo 33 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de octubre de 2013. Como lo dispone el artículo 35 del Estatuto Orgánico del INEE, dicho Consejo de Vinculación está integrado por los servidores públicos que para tal efecto designen los titulares de las secretarías de Educación u organismos equivalentes en las entidades federativas (señala el mismo artículo que de preferencia dicho servidor público deberá ser el titular de la instancia de evaluación educativa de la entidad).

los diferentes niveles en la realización de tareas comunes o del intercambio de información u otras ayudas.³ Los órganos citados son ejemplos de cómo la federación ha creado mecanismos que buscan el auxilio y la asistencia en términos de provisión de información para la mejor toma de decisiones en el ejercicio de sus facultades. En estos casos no se trata de órganos de carácter mixto, sino que cada órgano permanece orgánica y funcionalmente adscrito a la instancia a la que pertenece, si bien se abre la oportunidad de representación y participación de unos órganos dentro de otros.⁴

COORDINACIÓN COMO TÍTULO COMPETENCIAL FORMAL O PROCEDIMENTAL

La coordinación también puede ser entendida como un título competencial formal o procedimental, 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. 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.

En esta modalidad de la coordinación se han creado lo que bien pueden denominarse órganos mixtos de coordinación, es decir, órganos o reuniones institucionalizadas que se convierten en plataformas de encuentro entre federación y entidades federativas, a los cuales se les asigna una función que puede ser deliberativa o consultiva, pero también de discusión y decisión de líneas de actuación comunes en relación

³ Raúl Marcelo Díaz Ricci, *Relaciones gubernamentales de cooperación*, Buenos Aires, Ediar, 2009, p. 239.

⁴ *Ibidem*, p. 338.

con alguna materia. Citemos algunos ejemplos relativos a distintas materias, como seguridad pública y protección civil.

Seguridad pública

El ejemplo más sofisticado del referido tipo de órganos es el que existe en materia de seguridad pública, a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública y las conferencias nacionales de procuración de justicia, de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes; del sistema penitenciario, de seguridad pública municipal y los consejos locales e instancias regionales.⁵

Como se recordará, actualmente el décimo párrafo del artículo 21 de la Constitución establece que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, y que el ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y para conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual estará sujeto a las bases mínimas que indica el mismo artículo.

Por su parte, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los estados y los municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.⁶

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGS-NSP), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009,⁷ establece cómo se integra el Consejo Nacional y las conferencias

⁵ Véase artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Todas estas instancias integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁶ La redacción actual de estos dos artículos data de la reforma del 18 de junio de 2008. Sin embargo, ya antes habían sido modificados para establecer un sistema nacional de seguridad pública y para otorgar facultades al Congreso de la Unión para legislar en esa materia, con la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994.

⁷ Esta ley abrogó la ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995.

nacionales, así como sus facultades. De esta manera, el artículo 12 de dicha ley dispone que el Consejo Nacional de Seguridad Pública está integrado por:

- I. El presidente de la República, quien lo presidirá.
- II. El secretario de Gobernación.
- III. El secretario de la Defensa Nacional.
- IV. El secretario de Marina.
- V. El secretario de Seguridad Pública.
- VI. El procurador general de la República.
- VII. Los gobernadores de los estados.
- VIII. El jefe de gobierno del Distrito Federal.
- IX. El secretario ejecutivo del Sistema.⁸

Entre las facultades del Consejo Nacional se encuentran las siguientes: establecer los instrumentos y las políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública; promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el sistema y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan; promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas; vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal; resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones a las entidades federativas, o en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en la LGSNSP, los acuerdos generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia; evaluar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas de seguridad pública y otros relacionados, y llevar a cabo

⁸ También se establece en este artículo que el presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el secretario de Gobernación. Los demás integrantes del Consejo Nacional deberán asistir personalmente.

la evaluación periódica de los programas de seguridad pública y otros relacionados.

Por otra parte, el artículo 11 de la LGSNSP dispone que las conferencias nacionales deberán establecer los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de políticas, programas, acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y ordena que el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá realizar las acciones necesarias para asegurar que la coordinación sea efectiva y eficaz e informar de ello al Consejo Nacional. También se establece en este artículo que el secretariado ejecutivo se deberá coordinar con los presidentes de las conferencias nacionales para dar seguimiento a las resoluciones que adopte el Consejo Nacional, en los términos de la propia LGSNSP.

El artículo 23 de la LGSNSP establece que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) estará integrada por los titulares de las instituciones de procuración de justicia de la federación, el Distrito Federal (Ciudad de México) y los estados, y será presidida por el procurador general de la República. Sus funciones son, entre otras: formular *políticas generales* de procuración de justicia, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar las acciones en la materia; promover la *coordinación y colaboración* entre las instituciones de procuración de justicia y las instituciones policiales; emitir *bases y reglas para la investigación conjunta* de los delitos, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables, así como para la realización de operativos de investigación *conjuntos*; fijar *criterios uniformes* para la regulación de selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de agentes del ministerio público y peritos, de conformidad con lo dispuesto en la LGSNSP y demás disposiciones aplicables; promover la *homologación* de los procedimientos de control de confianza de los integrantes de las instituciones de procuración de justicia, de conformidad con las disposiciones aplicables; promover *mecanismos de coordinación* en materia de investigación de delitos con la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y promover la *uniformidad* de criterios jurídicos (artículo 25 de la LGSNSP).

El artículo 27 de la LGSNSP define cómo se integra la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública (CNSSP): serán miembros de ella los titulares de las dependencias encargadas de la seguridad pública de la federación, los estados y el Distrito Federal (Ciudad de México) y será presidida por el secretario de Seguridad Pública federal. Entre sus funciones se encuentran: impulsar la *coordinación* de las actuaciones de las dependencias encargadas de la seguridad pública; promover criterios uniformes para el desarrollo policial en términos de la ley; emitir las bases y reglas generales para la realización de *operativos conjuntos* de carácter preventivo entre las dependencias federales, locales y municipales, encargadas de la seguridad pública e impulsar las acciones necesarias para que los integrantes del sistema establezcan un servicio para la localización de personas y bienes (artículo 29 de la LGSNSP).

Como puede apreciarse, con tan solo seguir las palabras resaltadas en los párrafos anteriores, la coordinación en materia de seguridad pública busca generar uniformidad, homologación y trabajo conjunto de todas las instituciones que integran el sistema respectivo.

Protección civil

En materia de protección civil también existen “órganos mixtos de coordinación”, similares a los de seguridad pública. Central en este esquema es el Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC),⁹ mismo que se integra por el presidente de la República, quien lo preside, y por los titulares de las secretarías de Estado, los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal (Ciudad de México), quienes podrán ser suplidos por servidores públicos que ostenten cargos con nivel inmediato inferior, y la mesa directiva de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Senadores y la de Diputados. En el caso del presidente de la República, lo suplirá el secretario de Gobernación, quien a su vez será suplido por el coordinador nacional de Protección Civil (artículo 27 de la Ley General de Protección Civil [LGPC]).

⁹ Definido por el artículo 26 de la ley como “órgano gubernamental consultivo en materia de protección civil”, cuyo secretario ejecutivo es el secretario de Gobernación (artículo 28 de la Ley General de Protección Civil).

Entre las atribuciones del Consejo Nacional de Protección Civil se encuentran las siguientes: proponer la aprobación del Programa Nacional de Protección Civil y vigilar el cumplimiento de sus objetivos y metas; fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del gobierno federal y de las entidades federativas para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, con el fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional, y 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, las delegaciones 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 (artículo 26 de la LGPC).

El régimen constitucional y legal de estos “órganos mixtos de coordinación” otorga a la federación un título competencial suficiente y preeminente, con base en el cual se puede imponer a las entidades federativas una determinada forma de ejercicio de las facultades que les son propias en los temas de seguridad pública y de protección civil. En este caso, la coordinación implica un cierto matiz de control, un cierto grado de jerarquía entre el ente coordinador y los entes coordinados, con el objeto de generar resultados unificadores. Este esquema implica un límite no a la titularidad de las competencias, sino al ejercicio de las mismas, convirtiéndose así en un ligero freno a la descentralización.¹⁰

COORDINACION COMO RÉGIMEN DE COOPERACIÓN

En algunos casos, la coordinación puede entenderse como el coejercicio de las competencias que corresponden a los poderes federales, 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

¹⁰ Raúl Marcelo Díaz Ricci, *op. cit.*, pp. 256-259. Cabe señalar que los órganos mixtos de coordinación como los que aquí hemos examinado en las materias de seguridad pública y protección civil, se integran en sistemas nacionales como fórmulas de articulación institucional que examinaremos más adelante.

ser realizada de forma conjunta. En otras palabras, la cooperación implica que hay actuaciones públicas que requieren de la acción conjunta para poder ser realizadas. O sea, a través de un órgano mixto de cooperación, dos o más instancias coejercen mancomunadamente las competencias que les corresponden. En este mecanismo, una actuación pública sólo puede ser realizada de manera conjunta e interdependiente en un único proceso de decisión. Examinemos como ejemplos de este tipo de órgano las comisiones de conurbación y los consejos de planeación del desarrollo.

Comisiones de conurbación

Bajo esta acepción de la coordinación se puede encontrar el esquema de las conurbaciones que responden a la idea de una regulación “conjunta y coordinada”. El régimen constitucional actual de las conurbaciones se encuentra establecido en el artículo 115-VI de la norma fundamental, cuya redacción data de la reforma de 1983.¹¹

A su vez, la conceptualización del tema de conurbaciones que se encuentra en la Constitución se basó en el esquema de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) expedida en 1976.¹² Conceptualización que con variante ligera se plasmó también en el artículo 122, Base Quinta, inciso G, en lo que se refería al Distrito Federal (antes de la reforma del 29 de enero de 2016). El órgano previsto en la LGAH para la planeación y regulación de las zonas conurbadas es el de las “comisiones de conurbación” (artículo 22). Para el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México, el artículo 122, Base Quinta, inciso G, les denomina “comisiones metropolitanas”. Ambos tipos de comisión pueden considerarse como “órganos mixtos de cooperación”.

¹¹ El artículo 115-VI de la Constitución dispone: “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 competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”. Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.

En el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México, desde mediados de la década de los noventa del siglo xx, los gobiernos del Estado de México, Distrito Federal y el propio gobierno federal comenzaron a crear una serie de “comisiones metropolitanas” para la planeación y ejecución conjunta y coordinada de políticas públicas en diversas materias. Actualmente, dichas comisiones son las siguientes:

- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje (creada el 27 de junio de 1994).
- Comisión Metropolitana de Transporte y Tránsito (creada el 27 de junio de 1994).
- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Justicia (creada el 27 de junio de 1994).
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (creada el 23 de junio de 1995).
- Comisión Metropolitana de Medio Ambiente (creada el 13 de septiembre de 1996).
- Comisión Metropolitana de Protección Civil (creada el 6 de marzo de 2000).

Cada una de estas comisiones ha sido creada por un convenio suscrito por los gobiernos del Estado de México, Distrito Federal (Ciudad de México) y gobierno federal. En general, dichos convenios contienen reglas sobre:

- a. La estructura de la comisión: la comisión está integrada por servidores públicos de alto nivel de los tres gobiernos, que son responsables de atender el área de políticas públicas correspondiente. No hay de manera necesaria una representación paritaria en la comisión, pero las decisiones se toman por consenso.
- b. Cada comisión tiene que aprobar su propio reglamento interno.
- c. La presidencia de la comisión se alterna entre servidores públicos del Estado de México y Distrito Federal.
- d. Cada comisión es apoyada por un consejo asesor formado por especialistas y académicos con conocimiento experto en la materia

- correspondiente, mismos que son invitados a pertenecer al Consejo por la propia comisión.
- e. Cada comisión tiene una secretaría técnica, la cual se encarga de llevar el registro de las decisiones de la comisión y de hacer el seguimiento de la implementación de dichas decisiones.
 - f. En los convenios para la integración de estas comisiones, las partes se comprometen a contribuir con distintos tipos de recursos para apoyar su trabajo.

Además de estas comisiones, el 23 de marzo de 1998, los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal firmaron un convenio para conformar la llamada Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), cuyo objetivo es ser la máxima instancia de coordinación entre ambos gobiernos. Esta comisión es responsable de coordinar, evaluar y monitorear planes, programas, proyectos y acciones que se han acordado de manera conjunta en el seno de las comisiones metropolitanas mencionadas en párrafos anteriores y también es responsable de definir una “agenda metropolitana” y de “jerarquizar los asuntos prioritarios de ésta”.

Cabe señalar que la CECM tiene una presidencia compartida por el gobernador del Estado de México y el jefe de gobierno del Distrito Federal; está integrada por siete servidores públicos de alto nivel del Estado de México y ocho del Distrito Federal, y sus decisiones se toman por consenso. Asimismo es apoyada por un consejo técnico, cuyos miembros son designados por el gobernador del Estado de México y el jefe de gobierno del Distrito Federal, quienes también pueden invitar a especialistas para que formen parte del referido consejo. Además, hay una cosecretaría formada por el coordinador general de Asuntos Metropolitanos, quien es un servidor público del Estado de México, y el subsecretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana, quien es un servidor público del Distrito Federal.

Esta comisión ha sido creada por convenio entre los respectivos gobiernos —como primera instancia de coordinación bilateral— para fortalecer la colaboración en áreas de interés común; para coordinar, evaluar y dar seguimiento a planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados; para fortalecer el trabajo de las comisiones

metropolitanas por conducto de sus representantes en ellas, así como de las comisiones que en el futuro se llegaran a crear con la participación que corresponda a la federación cuando se trate de facultades concurrentes y el cumplimiento estricto de las disposiciones legales y constitucionales.¹³ Sin embargo, cabe aclarar que en este esquema los municipios y las delegaciones del Distrito Federal quedan subordinados a los convenios que suscriban los gobiernos de ambas entidades.

Los Consejos de Planeación del Desarrollo

Otro ejemplo de órganos mixtos de cooperación puede encontrarse en los Consejos de Planeación del Desarrollo (Coplades) y su instrumento básico, que son los Convenios Estatales de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano. Como bien ha explicado Roberto Ortega Lomelí, los Coplades tienen su antecedente en los Consejos Mixtos de Economía Regional creados en 1942 por virtud del correspondiente decreto presidencial, cuyo artículo 6o. decía:

dentro de las asignaciones presupuestarias de cada ejercicio anual, y a través de las distintas dependencias, el gobierno federal cooperará financieramente con los porcentajes que en cada caso se irán señalando para la ejecución de obras que los gobiernos de la Federación y de los estados resuelvan ejecutar. En cada caso se firmarán convenios de cooperación y de ejecución de trabajos, señalándose la aportación que deberán dar la Federación, el Estado y el particular o particulares directamente interesados.¹⁴

Los Consejos Mixtos de Economía Regional evolucionaron en el llamado Comité Promotor del Desarrollo Económico y Social (Coprodes), creado a inicio de los setenta del siglo xx e integrado con representantes de las secretarías de Hacienda, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, y Nafinsa, y presidido por el secretario de la Presidencia. A estos comités se invitaba también al representante del gobierno del estado

¹³ Véase Cláusula primera del Convenio de creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, suscrito entre el gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México, por conducto de sus respectivos ejecutivos, el 23 de marzo de 1998.

¹⁴ Roberto Ortega Lomelí, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988, p. 286.

respectivo, así como a representantes de los sectores campesino, obrero, bancario, comercial, industrial y profesional de la entidad.

A su vez, en 1976 se crearon los Convenios Únicos de Coordinación, en los cuales se establecía la coordinación de acciones en materia de competencia concurrente y en aquellas de interés común, y se hacía la transferencia de recursos financieros y técnicos de la federación a los gobiernos de los estados, para la ejecución directa de obras y servicios públicos en diversas materias.

Como señala Ortega, dichos convenios inicialmente eran un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterio y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales. Sin embargo, paulatinamente fue definiéndose un perfil propio para las inversiones que por su naturaleza no correspondía a los tradicionales esquemas sectoriales del gobierno federal, con características y normas de operación específicos y con mayor corresponsabilidad en la programación y ejecución de las obras.¹⁵

Finalmente, en 1981 se crearon los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades), mismos que sustituyeron a los Coprodes. La diferencia entre estos dos órganos es que los últimos tenían carácter federal, mientras que aquéllos quedaron bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos de los estados.

En suma, los Coplades y los Convenios Únicos de Coordinación (después denominados Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano)¹⁶ son órganos e instrumentos para la planeación concertada

¹⁵ *Ibidem*, p. 287.

¹⁶ La base constitucional de este tipo de convenios se encuentra en el artículo 26, apartado A, párrafo segundo de nuestra norma fundamental: “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. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales”. El artículo 33 de la Ley de Planeación desarrolla esta base constitucional al disponer: “El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades

y conjunta del desarrollo. Con ellos se establecieron sistemas, procedimientos y mecanismos, instancias de diálogo, comunicación y consulta para vincular el trabajo de la federación, los estados y los municipios, con compromisos recíprocos de acción para el desarrollo regional.¹⁷

Siguiendo a Santolaya Machetti, se puede afirmar que en el caso de los órganos examinados en esta sección, el elemento que caracteriza a la cooperación

no es el aumento o disminución de las competencias respectivas de sus unidades, es decir, su aspecto *cuantitativo*, sino que más bien la transformación se produce en el aspecto *cualitativo*, en cuanto a la forma de ejercicio de las competencias, en el sentido de que tanto el orden central como el de las unidades de descentralización han de ejercer sus atribuciones no como sujetos aislados, sino como partes integrantes de una única estructura de gobierno, que actúa, en definitiva, sobre los mismos ciudadanos, de forma que “el Gobierno nacional y los de los Estados deben ser vistos no como competidores para lograr el poder, sino como dos niveles de gobierno que, cooperando entre sí o complementándose, pueden satisfacer las constantes demandas sociales”.¹⁸

INTEGRACIÓN DE ORGANISMOS EN SISTEMAS NACIONALES

Por último, los esquemas de integración de órganos adscritos a los distintos órdenes de gobierno en un conjunto interconectado y articulado, creados con el fin de evitar contradicciones y reducir disfun-

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”.

¹⁷ Roberto Ortega Lomelí, *op. cit.*, p. 287 y ss.

¹⁸ Pablo Santolaya Machetti, “En torno al principio de cooperación”, *Revista de derecho público*, núm. 21, 1984, p. 89. En este punto, Santolaya cita a la Commission on Inter-governmental Relations (Kestbaun Commission), “Report to the President”, junio de 1955, pág. 2, citado por T. J. Graves, “I. G. R. and the executive branch”, *The Annals of the Academy of Political and Social Science*, núm. 416, 1974, p. 42.

ciones, así como garantizar coherencia y eficacia en las actuaciones públicas relativas a una materia.¹⁹ Uno de los ejemplos más sofisticados de este tipo de esquema es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Dicho sistema está definido y organizado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF),²⁰ cuyo objeto es

coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.²¹

La forma de integrarse al sistema es a través del convenio que celebra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades que solicitan adherirse al SNCF. Suscrito el convenio, las entidades federativas tienen derecho a participar en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale la LCF mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.²²

El artículo 16 de la LCF señala que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario participará en el desarrollo, la vigilancia y el perfeccionamiento del SNCF, a través de una serie de órganos, como son:

¹⁹ Véase Raúl Marcelo Díaz Ricci, *Relaciones gubernamentales de cooperación*, Buenos Aires, EDIAR, 2009.

²⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978.

²¹ Artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

²² El convenio de adhesión al sistema debe ser autorizado o aprobado por su legislatura local respectiva. También, con autorización de la legislatura local podrán las entidades federativas dar por terminado el convenio (artículo 10 de la LCF).

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad federativa, y es presidida conjuntamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión de la entidad en que ésta se lleve a cabo (artículo 17 de la LCF).

Entre sus facultades encontramos las siguientes (artículo 19 de la LCF): aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de sus grupos de trabajo, del Indetec y de la Junta de Coordinación Fiscal; establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior; fungir como Asamblea General del Indetec y aprobar sus presupuestos y programas, y proponer al Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 SNCF.

Por su parte, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integra conforme a las reglas contenidas en el artículo 20 de la LCF, que básicamente incluye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho representantes de las entidades federativas, elegidos por cada uno de los grupos de entidades que se definen en la fracción II del propio artículo 20. Además, se señala en la fracción VI de este mismo artículo que el presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México será invitado permanente a las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Entre las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se encuentran las siguientes (artículo 21 de la LCF): preparar las reuniones nacionales de funcionarios fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse; preparar los proyectos de distribución de apor-

taciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; fungir como Consejo Directivo del Indetec y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional; vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la LCF, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades; formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de la LFC, y las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

El Indetec es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones (artículo 22 de la LCF): realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal; hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones; sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades; desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales; capacitar técnicos y funcionarios fiscales, y desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Finalmente, la Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designe y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (artículo 24 de la LCF).

Ahora bien, algunos estados han reproducido en parte el esquema del SNCF, para organizar sistemas estatales de coordinación fiscal. Por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes (LCFEA) tiene como objetivo

coordinar el Sistema Fiscal del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes con sus municipios; en base a la Ley de Coordinación Fiscal Federal establecer las participaciones que correspondan a las haciendas públicas municipales de los ingresos federales, así como los incentivos aplicables; distribuir entre ellos dichas participaciones e incentivos y establecer las bases de cálculo de los mismos; incentivar la recaudación de ingresos municipales; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir la Asamblea Fiscal Estatal y las bases de su organización y funcionamiento (artículo 1o.).

Por otra parte, el artículo 16 establece que el estado, por conducto de la secretaría y los municipios, podrá celebrar convenios de colaboración administrativa con respecto a gravámenes estatales y municipales, así como en materia de ingresos federales coordinados, y dispone que cuando se trate de participaciones o incentivos federales, dichos convenios deberán ser previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²³

La LCFEA prevé en su artículo 23 la integración de la Asamblea Fiscal Estatal, con la participación del Ejecutivo del estado por conducto del titular de la Secretaría de Finanzas, que la presidirá, y de los municipios por conducto del titular de su órgano hacendario. Esta Asamblea —establecida como instancia de coordinación de los municipios del estado entre sí y con el gobierno del estado para la adopción de los sistemas relativos a la administración fiscal— está facultada para participar en el desarrollo, la vigilancia y el perfeccionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado.

Las facultades de la Asamblea Fiscal Estatal se enumeran en el artículo 25 de la LCFEA: aprobar y modificar sus estatutos; establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir

²³ Los convenios de colaboración podrán referirse, entre otras, a las siguientes materias: I. Registro de contribuyentes, II. Recaudación, III. Administración y IV. Fiscalización.

el estado y los municipios para el sostenimiento de la propia Asamblea, mismas que se incluirán en los presupuestos de egresos correspondientes; proponer al Ejecutivo del estado por conducto del secretario de Finanzas y al ayuntamiento de los municipios por conducto de los titulares de los órganos hacendarios municipales, las medidas que estimen convenientes para actualizar y mejorar el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado; vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley; vigilar la integración de los fondos y su distribución entre los municipios, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas municipales y proveer la capacitación de técnicos y funcionarios fiscales tanto del estado como de los municipios, ya sea con recursos propios o externos; proponer soluciones a las controversias entre estado y municipio o entre los municipios entre sí de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezcan sus estatutos, siempre y cuando las partes en conflicto así lo soliciten, y las demás que determine la propia Asamblea Fiscal Estatal de conformidad con las leyes aplicables.

El Sistema Nacional de Salud

Otro ejemplo de sistema nacional lo encontramos en el Sistema Nacional de Salud, el cual está organizado en los términos de la Ley General de Salud (LGS). El artículo 5o. de esta ley establece que el Sistema Nacional de Salud está constituido 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, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Asimismo, el artículo 7o. de la LGS dispone que la coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, a la cual corresponde establecer y conducir la política nacional en materia de salud en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo federal, y coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.

Por otra parte, el artículo 9o. de la LGS dispone 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 celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito, 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.

Otros sistemas nacionales

Cabe descartar que se han integrado sistemas nacionales en otras materias como en educación, seguridad pública y protección civil. En este sentido, la Ley General de Educación (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993) dispone en su artículo 17 que las autoridades educativas federales y locales se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa.

Por otra parte, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009)

es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la *distribución de competencias y las bases de coordinación* entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia (artículo 1o.).²⁴

Se debe mencionar también que el artículo 40 de dicha ley establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, los instrumentos, las políticas, las acciones y los servicios previstos en la propia ley, tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública y que la coordinación en un marco de respeto a las

²⁴ Las cursivas son nuestras.

atribuciones entre las instancias de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios serán el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por último, la Ley General de Protección Civil (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012) define en su artículo 14 al Sistema Nacional de Protección Civil como

un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.

El artículo 15 de dicha ley establece que el objetivo general del sistema nacional es proteger a personas, sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazos, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población. Mientras que el artículo 16 de esa ley dispone que el Sistema Nacional de Protección Civil se encuentra integrado por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las delegaciones; por los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como por los representantes de los sectores privado y social, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico.

Además, los integrantes del sistema nacional deberán compartir con la autoridad competente que solicite y justifique su utilidad, la información de carácter técnico, ya sea impresa, electrónica o en tiempo real, relativa a los sistemas y/o redes de alerta, detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos.

Como se puede ver, los sistemas nacionales se erigen en instancias de integración de la diversidad de partes en un conjunto articulado, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la eficacia de la acción pública. Aquí, en parte, se emplea el lenguaje del Tribunal Constitucional Español que en la sentencia STC 32/1983 se refiere a la coordinación y al concepto de “sistema” en materia de salud en España en los siguientes términos:

En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.

Las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 de la Constitución general, en su momento con el nivel municipal de gobierno, en realidad sentaron las bases para dar una nueva configuración al esquema de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano. Esto es así en razón de que con dichas reformas se abrió la posibilidad de que los diferentes niveles de gobierno puedan suscribir una variedad de convenios para coordinar la acción pública, transferir competencias de un nivel a otro, o bien, colaborar en el ejercicio de alguna competencia.²⁵

Los convenios referidos 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. Sin embargo, a pesar de su relevancia son muy pocos los esfuerzos que desde la doctrina se han realizado para tratar de clasificar y racionalizar de alguna forma este denso aspecto “convencional” del sistema federal mexicano.

²⁵ A pesar de estas reformas, todavía falta mucho por hacer en este sentido para que el objetivo de fortalecer política, financiera y administrativamente al municipio se convierta en una realidad. Para un análisis prospectivo y propositivo acerca de la problemática municipal puede consultarse *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República/IGLOM/Comisión de Desarrollo Municipal, 2007.

En los siguientes párrafos nos proponemos ofrecer una panorámica general de este tipo de convenios, algunos de los cuales han sido empleados como instrumentos para la descentralización de ciertas competencias, así como aludir a algunos conflictos que se han presentado en la práctica en relación con los mismos.

La Constitución mexicana prevé una serie de normas que en conjunto conforman un esquema de relaciones intergubernamentales a través de convenios. A continuación se hará referencia a dichas normas, a los distintos tipos de convenio, así como a diversos ejemplos que ilustran cómo es que se han puesto en operación en la práctica.

Convenios para la planeación y regulación conjunta y coordinada de zonas metropolitanas que incluyen dos o más centros urbanos

De acuerdo con la fracción VI del artículo 115 constitucional, 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 competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.²⁶

La ley federal en la materia es la llamada Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establece reglas generales sobre planeación y regulación urbana, mismas que deben seguir las legislaturas de las entidades federativas al aprobar sus propias y respectivas leyes sobre desarrollo urbano (el nombre que estas leyes locales recibe en cada estado varía).²⁷ Asimismo, las reglas municipales sobre desarrollo y planeación urbana deben conformarse con los términos establecidos tanto por la ley federal como por las leyes locales en esa misma materia.²⁸

²⁶ Este texto data de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero 1983.

²⁷ Por ejemplo, en el estado de Veracruz se le denomina Ley de Desarrollo Regional, Urbano y Vivienda del Estado de Veracruz de la Llave; en Tamaulipas es la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas y en Colima se le denomina Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.

²⁸ Nos referimos aquí, por ejemplo, a los reglamentos municipales sobre uso de suelo, imagen urbana, fisonomía urbana, desarrollo urbano o zonificación.

*Convenios para la coordinación intermunicipal
y para formar asociaciones de municipios*

Por la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999, la fracción III del artículo 115 de la Constitución general dispone que 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 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 respectivos.

Convenios entre un municipio y el estado para permitir que este último se encargue temporalmente de servicios o funciones que son de la competencia exclusiva de los municipios, o bien, para permitir que servicios o funciones que son de la competencia exclusiva de los municipios se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el o los municipios

La fracción III del artículo 115 también establece que cuando sea necesario, a juicio del ayuntamiento respectivo los municipios, 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 algunos servicios o funciones públicas municipales, o bien, para permitir que servicios o funciones que son de la competencia exclusiva de los municipios se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y los municipios.²⁹ 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 aquéllos de manera temporal.

²⁹ La posibilidad de celebrar este tipo de convenios fue establecida por la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional. Sin embargo, con la reforma del 17 de marzo de 1987, la disposición correspondiente pasó a la fracción VII del artículo 116 constitucional.

Convenios entre municipio y estado para permitir a este último administrar impuestos que en principio son de la competencia del nivel municipal de gobierno

La fracción IV, inciso A) del artículo 115 de la Constitución mexicana establece que los municipios pueden celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que el propio artículo 115 identifica como de la competencia de los municipios.³⁰

En el sistema federal mexicano es relativamente común encontrar los llamados convenios de colaboración administrativa, suscritos por el gobierno de un estado y el gobierno de un municipio, por medio del cual este último transfiere al primero el poder de cobrar el impuesto predial (que en principio corresponde cobrar al municipio). Este es el caso, por ejemplo, del convenio firmado en 2006 por el gobierno de Yucatán y el gobierno del municipio de Tunkás. Las cláusulas de dicho convenio establecen, entre otras cosas, que el gobierno del estado estará a cargo del cobro del impuesto predial que corresponde al municipio; que el gobierno del estado tiene derecho a 7.5 por ciento de lo que se colecte de dicha contribución; que el gobierno del estado deberá transferir al gobierno municipal las cantidades que cobre del impuesto predial (descontando 7.5 por ciento que le corresponde). Asimismo, las partes tienen la facultad de dar por terminado el convenio en cualquier tiempo, pero en dicho caso deben dar noticia a la otra parte de su intención con un mes de anticipación.

Acuerdos entre un municipio y el gobierno federal para permitir al primero hacerse responsable de la administración de zonas federales

El artículo 115, fracción IV, inciso I) de la Constitución general dispone que los municipios pueden celebrar convenios con la federación para la administración y custodia de las zonas federales.³¹

³⁰ Esta disposición data de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983. Las contribuciones a las que se refiere el artículo 115-IV, A) como de competencia de los municipios son las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

³¹ La disposición es producto de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999.

El lenguaje empleado por la disposición arriba referida haría pensar que en la práctica se pueden encontrar convenios entre los municipios y la federación; sin embargo, lo que sucede en la práctica es que dichos convenios los firma el gobierno federal (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), el gobierno del estado respectivo y el gobierno municipal, por medio del cual el estado “a través del municipio” estará a cargo de funciones operativas de administración de impuestos federales relacionados con las concesiones, autorizaciones o prórroga de las concesiones para el uso de zonas federales (por ejemplo, playas, que están bajo la jurisdicción federal) o por el uso de bienes inmuebles localizados en zonas federales. Además, este tipo de convenios típicamente establece que el estado “a través del municipio”, ejercerá funciones operativas para la determinación y cobro de impuestos federales relacionados con la zona federal costera, en términos de la legislación aplicable y también de acuerdo con lo que establezca el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal firmado por el gobierno federal y el estado respectivo.

Convenios entre el gobierno federal y los estados, por medio de los cuales se hacen responsables del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras públicas y servicios públicos que son de competencia federal

De acuerdo con el artículo 116, fracción VII de la Constitución general, la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.³²

En la práctica es relativamente común encontrar los llamados convenios específicos para la asunción de funciones de inspección y vigilancia forestal, signados por el gobierno federal (a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) y el gobierno de un estado, por el cual el gobierno federal permite que el gobierno del estado asuma funciones que en principio le corresponden al primero.

³² Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987.

Convenios entre estados y municipios, por medio de los cuales los segundos se hacen responsables de servicios y funciones públicos que el gobierno federal ha transferido a los estados, en términos del artículo 116-VII párrafo primero

El párrafo segundo del artículo 116, fracción VII de la Constitución General, permite que las entidades federativas suscriban convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la realización de funciones que la federación haya transferido a los estados, en términos del primer párrafo de la fracción VII del propio artículo 116 constitucional.³³

La relevancia de los convenios como instrumentos 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.³⁴

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 autor mencionado 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

³³ Esta disposición data de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987.

³⁴ Ramón Cuevas Martínez, “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.

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 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (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 bienes que integraban el patrimonio de los sistemas, así como los trabajadores con que contaban respetando sus derechos y el tipo de relación laboral que habían suscrito con sus anteriores empleadores.³⁵

En la etapa de 1984, señala Pineda Pablos, ya sea por falta de incentivos estatales o 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.³⁶

Asimismo, el mismo autor agrega 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, Pineda Pablos refiere 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, además que en ninguno de los casos de descentralización analizados prevalecieron los intereses e incentivos de los ayuntamientos o de los usuarios.³⁷

³⁵ Nicolás Pineda Pablos, “La municipalización de los sistemas de agua potable y alcantarillado”, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto de 1998, pp. 88-89.

³⁶ *Ibidem*, p. 91.

³⁷ “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

Por último, Pineda Pablos concluye que lo transferido a los municipios no fueron simples “nuevas responsabilidades”, sino “problemas candentes” que los niveles superiores de gobierno desechaban. En realidad, 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 con base en un medidor, pero que exigía el servicio como un derecho. Por lo anterior, el autor recomienda que pensando en el futuro sería conveniente que con el fin de que los ayuntamientos participen con menos desventaja, los municipios se organizaran, analizaran y negociaran de manera conjunta las políticas de descentralización y municipalización de responsabilidades y no de manera aislada e individual.³⁸

A pesar del surgimiento de problemas como los arriba referidos,³⁹ 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 con respecto al 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

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.

³⁸ *Ibid.*, pp. 93-94.

³⁹ 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, señala este autor 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 extiende las licencias y autorizaciones de uso de suelo y menos decide 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. Rolando Barrera Zapata, “La dinámica de la descentralización de los municipios en el Estado de México”, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 60, agosto de 1998, p. 112.

que las segundas pueden no serlo, ya que se trata de instrumentos de uso potestativo, casuístico y gradual.⁴⁰

Por otro lado, resulta pertinente recordar que no todos los convenios entre niveles de gobierno del sistema federal mexicano tienen por objeto descentralizar competencias —que implica la transferencia de facultades, programas y recursos, con acuerdos sobre ritmo, modo y tiempos⁴¹—, sino que un buen número de ellos está destinado 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. Bien valdría la pena impulsar estudios en este tema que podrían dar un soporte doctrinal a una práctica que se ha venido consolidando en las décadas recientes.

A manera de conclusión, podemos afirmar que en las últimas décadas el sistema federal mexicano ha evolucionado en el sentido de fortalecer sus mecanismos de integración más que los de descentralización. La trayectoria de la reforma administrativa vinculada a nuestro sistema federal ha seguido esa tendencia. Como hemos podido constatar, se han creado distintos tipos de órganos y mecanismos para articular órganos, cuya finalidad es asegurar diferentes niveles y grados de armonía, uni-

⁴⁰ Apolinar Mena Vargas, “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. 47-48.

⁴¹ “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 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 R. Barrera Zapata, *op. cit.*, pp. 107-108

formidad, homologación y coherencia en la elaboración y ejecución de políticas públicas en diversas materias.

De esta manera, se han creado mecanismos que buscan el auxilio y la asistencia en términos de provisión de información para la mejor toma de decisiones en el ejercicio de sus facultades. En estos casos no se trata de un órgano de carácter mixto, sino que cada órgano permanece orgánica y funcionalmente adscrito a la instancia a la que pertenece, que es la que concede el derecho de representación e intervención.

Asimismo, se han creado órganos mixtos de coordinación, los cuales son instancias o reuniones institucionalizadas que se convierten en plataformas de encuentro entre federación y entidades federativas, a los que se les asigna una función que puede ser deliberativa o consultiva, pero también de discusión y decisión de líneas de actuación comunes en relación con alguna materia. Con respecto a este tipo de órganos, se otorga a la federación un título competencial suficiente y preeminente, con base en el que se puede imponer a las entidades federativas una determinada forma de ejercicio de las facultades que les son propias. Como ya dijimos, en este caso, la coordinación implica un cierto matiz de control, un cierto grado de jerarquía entre un ente coordinador y los entes coordinados, con el objeto de generar resultados unificadores.

Por otro lado, se han creado órganos mixtos de cooperación, compuestos por instancias de los distintos órdenes de gobierno del sistema federal, que ejercen sus atribuciones no como sujetos aislados, sino como partes integrantes de una única estructura de gobierno que actúa sobre los mismos ciudadanos. Además, se han diseñado sistemas nacionales, mismos que se erigen en instancias de integración de la diversidad de partes en un conjunto articulado, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la eficacia de la acción pública.

Por último, la Constitución de 1917, las leyes federales y estatales permiten la suscripción de gran variedad de convenios, entre los distintos niveles de gobierno del sistema federal mexicano. Los convenios pueden tener distintos objetos que van desde la transferencia de competencias, hasta la coordinación y cooperación entre las partes, a efecto de atender problemas que les son comunes. A no dudar, dichos

instrumentos han sido útiles para lograr un desempeño armónico de las facultades que a cada nivel de gobierno corresponde.

La estructura normativa e institucional que se ha venido creando a través de las reformas constitucionales y legales reseñadas en el presente trabajo ha buscado favorecer que el sistema federal mexicano opere de una manera más cohesionada y que exista una mejor comunicación entre el gobierno federal, estatal y municipal.

