

CAPÍTULO SEGUNDO
PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
DEL URBANISMO

I. Cláusula de Estado de derecho	53
II. Sistema federal	58
1. Conformación y evolución	58
2. Igualdad competencial.	66
3. Lealtad federal.	72
III. Cláusula de Estado social	77
IV. Cláusula de Estado democrático	84
V. Medio ambiente adecuado	88
VI. Calidad de vida	90

CAPÍTULO SEGUNDO
PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
DEL URBANISMO

En la CF se pueden identificar múltiples valores y principios, como medio ambiente adecuado, sano esparcimiento, desarrollo equilibrado, vivienda digna...,⁴⁸ pero, sin duda, todos traen consecuencia de una premisa mayor que les informa: la calidad de vida. Este bien constitucional es el punto de referencia de las más importantes actuaciones públicas, especialmente en el aspecto de ordenación del suelo.

En principio hay que mencionar que la Constitución es la norma que encabeza el ordenamiento jurídico y en ella se plasman las líneas maestras del diseño institucional y de la protección de las libertades de los ciudadanos de cualquier transgresión que pudiera producirse.

Por ello, a diferencia de la concepción decimonónica —que entendía a la Constitución como un simple texto que contenía retórica, buenas intenciones y que se limitaba a describir un programa “político” sin efectos jurídicos (vinculantes)—, el cons-

⁴⁸ Reconocidos en el artículo 4o. de la CF.

titucionalismo entiende que el contenido del texto fundamental tiene un evidente carácter normativo que vincula a sujetos públicos y privados, por lo que supera la idea de una simple declaración de programática.

Consecuentemente, la Constitución se entiende como *lex superior* de todo el ordenamiento jurídico, en la que —como se ha dicho— el Constituyente diseña el entramado institucional y de protección a las libertades de los particulares.

Ahora bien, la Constitución contiene disposiciones concretas y sistematizadas que se dirigen a la consecución de determinados *valores y principios* identificados por la misma como esenciales para la convivencia y, en consecuencia, vinculantes para el resto del ordenamiento.⁴⁹ Por tanto, la Constitución define las directrices (jurídicamente eficaces) que debe respetar el ordenamiento jurídico al que sostiene y vincula la actuación de los poderes públicos.

⁴⁹ Como menciona una parte de la doctrina, la fuerza vinculante es variable “dependiendo de su complitud: algunas contienen enunciados que conforman reglas jurídicas perfectas y completas; otras, sin embargo, no incorporan reglas acabadas, de modo que el constituyente ...ha utilizado enunciados vagos que hacen más difícil determinar el contenido normativo de sus preceptos o, en otras ocasiones, no ha querido, simplemente, perfeccionarlo, dejándolo abierto a regulaciones ulteriores que encomienda al legislador ordinario”. Muñoz Machado, Santiago, *Constitución*, Madrid, Iustel, 2004, p. 129, entre otros.

Como consecuencia del valor normativo de la Constitución, los *valores* (justicia, igualdad, composición pluricultural, entre otros) y *principios* constitucionales (democrático, federal, división de poderes, autonomía municipal, etcétera) son directamente aplicables y, en su momento, deben ser *protegidos o delimitados* por el tribunal constitucional a través de su interpretación.

En este orden de ideas, concretamente, el Constituyente ubica su producto normativo como eje rector del ordenamiento jurídico (artículo 133) y determina, por un lado, los valores y principios, y por el otro, los procedimientos de creación y modificación del resto de instrumentos normativos (leyes, tratados internacionales, normas con rango de ley, reglamentos, etcétera), además de distribuir potestades —legislativas y reglamentarias— entre los órganos federales.

En este sentido, la Constitución ha determinado un lugar privilegiado a la ley como producto normativo del Poder Legislativo sobre el resto de potestades normativas. Pero si bien es cierto que la ley se ubica inmediatamente debajo de la Constitución,⁵⁰ por lo que “las normas constitucionales no

⁵⁰ No obstante, debe tenerse en consideración el criterio que al respecto mantiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la interpretación que ha realizado del artículo 133 de la CF,

pueden ser desconocidas, violentadas o modificadas de cualquier manera por el legislador ordinario”,⁵¹ la propia norma fundamental establece al Legislativo un procedimiento determinado para su producción en el que diseña una serie de pesos y contrapesos con el Poder Ejecutivo (iniciativa, veto y controversia constitucional por conflicto de atribuciones).

Además, la CF diseña el sistema de distribución de competencias entre los sujetos jurídico-públicos territoriales que conforman el Estado federal mexicano y establece una serie de instrumentos de protección de dicho sistema (controversia constitucional por conflicto de competencias).

Una vez realizado este breve planteamiento de la ubicación y relevancia de la Constitución en el entero del ordenamiento jurídico, es necesario expo-

en el que sostiene la *supremacía constitucional*, pero ubica, en cualquier caso, a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y estatales. Véase P. LXXVII/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

⁵¹ Muñoz Machado, Santiago, *op. cit.*, nota 49, p. 189. Como expresa este autor en el mismo lugar, “...el texto constitucional puede ser violentado tanto por regulaciones que contradigan materialmente las disposiciones contenidas en el mismo, como por el establecimiento de modificaciones o reformas intentadas por cauces distintos de los establecidos en la propia Constitución para la reforma legítima de sus previsiones”.

ner algunos de los principios (cláusulas) y valores constitucionales que, según la temática de esta obra, tienen directa relación con el urbanismo.

I. CLÁUSULA DE ESTADO DE DERECHO

En primer lugar hay que hacer referencia a que la cláusula de “Estado de derecho”⁵² comprende algunos aspectos esenciales, como ya expuso con claridad Elías Díaz: imperio de la ley como expresión de la voluntad general, división de poderes, legalidad y control de la administración, y el respeto, garantía y realización material de los derechos y libertades fundamentales.

En este orden de ideas, el Estado de derecho se identifica en diversos principios del ordenamiento constitucional mexicano. Aunque aquí sólo se hará referencia a aquellos que están directamente relacionados con el sistema urbanístico.

⁵² Como expone Elías Díaz, “si el Estado de derecho es (así democráticamente entendido) imperio de la ley, resulta evidente que aquél es y habrá de ser por encima de todo imperio de la ley fundamental, imperio de la Constitución. Desde este punto de vista resulta obvio (casi tautológico) que todo Estado de derecho es Estado constitucional de derecho. El Poder legislativo ...es y debe ser un poder, a su vez, subordinado a la Constitución...”. Díaz, Elías, “Estado de derecho y legitimidad democrática”, en Díaz, Elías y Colomer, José Luis (eds.), *Estado, justicia, derechos*, Madrid, Alianza, 2002, p. 85.

Como se ha mencionado, opera el *principio de supremacía constitucional*, el cual —a grandes rasgos— determina que todos los poderes son creados por la Constitución (*norma jurídica*), y, por tanto, son *poderes constituidos*, sometidos (limitados) a las disposiciones constitucionales diseñadas por el Poder Constituyente, y, que dicho sea de paso, se encuentran fuera de su alcance.⁵³ Al respecto, las resoluciones de la jurisdicción constitucional han mencionado que el de *supremacía constitucional* (artículo 133 de la CF),

...se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fun-

⁵³ Evidentemente, el mismo Constituyente ha diseñado especialmente un órgano (reformador de la Constitución) y procedimiento (de reforma constitucional) para disponer del texto constitucional, pero, sin duda, también este órgano es un *poder constituido* y sometido a los principios estructurales de la misma Constitución (separación de poderes, democracia, federalismo, etcétera).

damentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.⁵⁴

Consecuentemente, por disposición constitucional, opera el *principio de legalidad*, que intenta consolidar el “imperio de la ley como expresión de la voluntad general”.⁵⁵ Por tanto, se articula coherentemente el sistema normativo en el que, en primer término, se reitera la obligatoriedad y preponderancia de las normas legislativas (*reserva de ley*) y, subordinadamente, las normas reglamentarias del sistema jurídico mexicano (*primacía de ley*), por lo que, en la mayor parte de los casos, la Constitución determina claramente la necesidad de ley previa (*stricto sensu*)⁵⁶ para determinadas materias, y permitir, en consecuencia, su posterior desarrollo reglamentario. Por tanto, dichas normas (legislativas y reglamentarias) someten (vinculación a la norma) en su actuación tanto a los particulares como a los poderes públicos.

Por lo que respecta a la administración pública urbanística, la legalidad implica “el sometimiento

⁵⁴ P./J. 73/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, agosto de 1999, p. 18.

⁵⁵ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. ed., Madrid, Taurus, 1981, p. 31.

⁵⁶ La ley debe ser entendida como el producto normativo del Poder Legislativo que dicta a través de un procedimiento (legislativo) constitucionalmente previsto.

del poder público a un orden jurídico”,⁵⁷ en el que, a diferencia del ciudadano, los poderes públicos únicamente pueden llevar a cabo aquello que está expresamente establecido por la norma. Cualquier actividad del poder público carente de sustento normativo es una actuación que se aleja de la objetividad con la que debe actuar, y, por ende, se produce una actuación arbitraria sin cobertura por el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, ante una actuación arbitraria de la administración pública, se actualiza el *principio de control de la administración por un órgano judicial*.⁵⁸ De esta manera, la actuación administrativa (fuera del derecho) que lesione los intereses, bienes o derechos de los ciudadanos queda sujeta, especialmente, al control de la jurisdicción contenciosa administrativa (tutela judicial).

Por su parte, la *garantía patrimonial* es una cláusula de reciente consolidación en el constitucionalismo mexicano.⁵⁹ En términos generales, la garantía patri-

⁵⁷ Valls Hernández, Sergio A. y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 37.

⁵⁸ Díaz, Elías, *op. cit.*, nota 55, p. 31. Siguiendo la clasificación de Elías Díaz, véase Valls Hernández, Sergio A. y Matute González, Carlos, *op. cit.*, nota anterior, p. 38.

⁵⁹ Véase la adición del párrafo 2 al artículo 113 de la CF, del 14 de junio de 2002, que reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado por su “actuación administrativa irregular”.

monial equivale al “derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a privaciones singulares de que éste pueda ser objeto por parte de los poderes públicos”.⁶⁰ Como fácilmente se puede identificar, esta garantía tiene especial relevancia en el sistema urbanístico, ya que, se refiere especialmente a los límites y ablación de la propiedad del suelo. En este sentido, los mecanismos constitucionales de la garantía patrimonial pueden ser por expropiación (párrafo 2, artículo 27, CF) o por responsabilidad patrimonial del Estado —en actuación administrativa según artículo 113, párrafo 2, CF—⁶¹ y sus correspondientes instrumentos normativos de las entidades federativas.

Además, el *principio de control de la administración pública* fortalece la sujeción de la actuación de las administraciones públicas a las normas jurídicas, ya que, sus actuaciones se someten a la tutela de la jurisdicción contencioso administrativa para corregir la actuación administrativa arbitraria.

⁶⁰ Santamaría Pastor, Juan A., *Principios de derecho administrativo general*, Madrid, Iustel, 2005, vol. I, p. 97.

⁶¹ Véase Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, del 31 de diciembre de 2004 (LFRPE) y las respectivas leyes estatales en la materia.

II. SISTEMA FEDERAL

1. *Conformación y evolución*

Como lo demuestra la historia constitucional mexicana, la decisión acerca de la forma de Estado para México fue, desde el movimiento de independencia, un tema debatido en los discursos y combatido entre los dos grupos ideológicos.

A grandes rasgos, la lucha por la adopción de la forma de Estado se centró —desde el punto de vista de la concepción jurídico-formal—⁶² en dos opciones. Por un lado, los conservadores mantuvieron la postura para adoptar un modelo de “Estado unitario”⁶³ siguiendo el modelo español, debido a que,

⁶² Esta visión basa su argumento en el criterio de “estatalidad o disposición de poder político originario”, de manera que, “en el Estado unitario, aunque puede haber descentralización a favor de algún componente territorial del mismo —región—, sólo hay un verdadero plano estatal”. Solozábal Echavarría, Juan José, “Estado autonómico como Estado compuesto”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 10, octubre-diciembre de 2000, pp. 12 y 13.

⁶³ Brevemente, en el Estado unitario el poder originario (poder constituyente) corresponde con claridad a una única organización: el Estado, del que derivan una serie de organizaciones personificadas territoriales con poder derivado. De manera que, el Estado es el sujeto donde reside el único poder originario (unidad estatal), mientras que las diferentes organizaciones de carácter territorial adquieren poderes derivados (descentra-

desde su perspectiva, la estructura jurídico-administrativa heredada del modelo europeo permitiría una rápida adecuación a la realidad imperante; mientras que los liberales y, especialmente, algunas regiones (Guadalajara, Guanajuato, Oaxaca, entre otras) defendieron al sistema federal como el modelo idóneo para el nuevo Estado mexicano.

En esta intensa lucha por la adopción del sistema federal, las provincias⁶⁴ tuvieron un relevante papel, ya que presionaron para que no se adoptara un sistema unitario (centralizado), sino que, evidentemente, el sistema federal les permitiría mantener la unidad en la diversidad y su autogobierno, de manera que, como se ha dicho, “el movimiento federa-

lizadas). Sobre este tema véase Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 357-359, entre otros.

⁶⁴ Véase el Bando de la Diputación Provincial de Jalisco del 21 de junio de 1823, que se pronuncia acerca de la concepción de la Provincia como Estado libre de Jalisco con un Poder Legislativo (Diputación) y el jefe político como gobernador del “Estado”. Como expone Lee, “parece ser que Guadalajara fue la primera en llevar a cabo un movimiento franco, pero la rapidez con que las demás provincias tomaron medidas similares indica que se hallaban trabajando en una ideología semejante aun antes de conocer la actitud de Guadalajara”. Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2a. ed., México, El Colegio de México-UNAM, 1994, pp. 191 y 192.

lista de las provincias fue natural, sin la imposición o solapamiento del centro”.⁶⁵

La lucha de ambas posturas tuvo reflejo en los textos constitucionales,⁶⁶ en los que, en principio, el régimen unitario tuvo prevalencia, y, al final, con la Constitución de 1917 (artículos 40 y 124, especialmente) se consolidó al sistema federal como el modelo idóneo para el Estado mexicano.

No obstante, el federalismo ha requerido de adecuaciones y actualizaciones que permitan su eficaz funcionamiento y la pacífica convivencia entre los Estados miembros (diversidad) y la Federación (unidad).⁶⁷

Centrando el análisis en el actual texto constitucional, en principio, el sistema federal se basa en la

⁶⁵ González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 22.

⁶⁶ Una exposición resumida del funcionamiento del sistema federal anterior a la CF puede consultarse en González Oropeza, Manuel, “La reforma jurídica del agua en México”, *Lex*, México, núm. 85, julio de 2002, suplemento ecología, pp. IV-XII.

⁶⁷ Como mencionó Loewenstein, “la razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal”. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 63, p. 355.

perspectiva del federalismo dual,⁶⁸ en el que, como se sabe, se produce la nítida separación entre la Federación y las entidades federativas mediante el sistema de distribución competencial. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mencionó —acerca de las entidades federativas— que “debe dejarse que los poderes respectivos obren con entera independencia, para que funcionen dentro de las facultades que les concede su Constitución”,⁶⁹ de manera que la Federación y las entidades federativas ejercen sus competencias de manera “distinta e independiente”,⁷⁰ sin posibilidad de relación u obstrucción.

⁶⁸ No hay que perder de vista que el texto original de la CF, especialmente en su artículo 73, no hacía referencia al ejercicio concurrente de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

⁶⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, México, quinta época, t. VIII, p. 955. Desde los debates de 1916, Carranza mencionó que la característica del Estado mexicano había sido que la Federación “siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél”. Carranza, Venustiano, “Mensaje y proyecto de Constitución de 1 de diciembre de 1916”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, artículo 40, t. VI, 1994, p. 118.

⁷⁰ Hamilton, A. *et al.*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, 1a. reimp., p. 162.

Sin embargo, en algunas ocasiones, esta visión dualista comenzó a demostrar sus carencias y debilidades para el propio sistema federal que *a priori* pretendía fortalecer, ya que, la presión de las fuerzas centrípetas y, especialmente, centrífugas que se produjeron entre las partes del sistema federal, implicó una visión inoperante del propio sistema y la ineficacia en el ejercicio de gran parte de los títulos competenciales distribuidos según la “cláusula residual” del artículo 124, que favorece a las entidades federativas.

En consecuencia, fue necesario actualizar el sistema de manera que respondiera en mayor medida a los requerimientos federalistas, y, por ende, asegurara su permanencia como modelo adecuado para el Estado mexicano.

El 13 de diciembre de 1934, el sistema federal se ajusta para intentar mejorar su diseño constitucional, de manera que, dicho sistema permitiera una relación más estrecha entre los sujetos jurídico-públicos territoriales. Por tanto, se introduce en el texto constitucional la idea de la cooperación mediante la “legislación coordinada” en materia de educación (artículos 3o. y 73, fracción XXV).⁷¹

⁷¹ Un estudio sobre la evolución de la concurrencia en esta materia puede consultarse en Loyo, Engracia, “El largo camino a la centralización educativa 1920-1992”, en Pardo, María

No obstante, no se vuelve a insistir sobre la concurrencia de títulos competenciales sino hasta la reforma del 6 de febrero de 1976 sobre la concurrencia de las entidades jurídico-públicas territoriales en materia de asentamientos humanos (urbanismo). Desde entonces, el sistema federal mexicano ha intentado —con mayor o menor éxito— actualizarse para acercarse a un sistema de relaciones entre las entidades federativas y la Federación más coherente y eficaz.

En este orden de ideas, paulatinamente, se fue introduciendo en la CF el sistema de competencias concurrentes para más materias: salud,⁷² medio ambiente,⁷³ seguridad pública,⁷⁴ pesca y acuacultura,⁷⁵ por citar sólo algunas. De manera que se ha intentado dejar a un lado la visión dualista para acercarse al denominado “federalismo cooperativo”, en el que —sucintamente— la Federación y las entidades federativas concurren en el ejercicio competen-

del Carmen (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 2005, 1a. reimp., pp. 49-62, entre otros.

⁷² Reforma del artículo 4o., CF, del 3 de febrero de 1983.

⁷³ Reforma del artículo 73, fracción XXIX-G de la CF, del 10 de agosto de 1987.

⁷⁴ Reforma de los artículos 21 y 73 de la CF, del 31 de diciembre de 1994.

⁷⁵ Última reforma del artículo 73, fracción XXIX-L de la CF, del 27 de septiembre de 2004.

cial de algunas materias o sobre el mismo espacio físico territorial.

Para articular esta visión cooperativa se utilizan las técnicas de ley básica-ley de desarrollo,⁷⁶ convenios, planes y programas conjuntos,⁷⁷ órganos o conferencias,⁷⁸ entre muchas otras. Por ejemplo, es posible identificar que a partir de la reforma constitucional federal del artículo 18, párrafo tercero, del 23 de febrero de 1965 (convenios generales sobre extinción de penas), se introdujo constitucionalmente la figura de los convenios, este instrumento ha sido utilizado para más ámbitos, como la reforma constitucional del artículo 26, párrafo tercero, del 3 de febrero de 1982, así como el artículo 46 que prevé los convenios entre entidades federativas con la aprobación de la Federación sobre límites territoriales, o la reforma a la CF del 3 de septiembre de 1993, sobre los convenios entre la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal sobre la

⁷⁶ Este tema será abordado detenidamente en el siguiente capítulo.

⁷⁷ Por ejemplo, los programas conjuntos que prevén los artículos 13, 16 y 17 de la Ley General de Desarrollo Social, *DOF* de 20 de enero de 2004 (LGDS).

⁷⁸ Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública según el artículo 13, Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LBCSNSP) o la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (artículos 16, fracción I, y 17 de la Ley de Coordinación Fiscal LCF), entre otros.

práctica de diligencias entre sus respectivas procuradurías (artículo 119, párrafo segundo), entre otros.⁷⁹

Sin embargo, durante el largo régimen político que imperó en México en la segunda mitad del siglo XX,⁸⁰ el sistema estatal minusvaloró la importancia de las técnicas cooperativas y de todo el sistema federal, ya que, extrañamente a una dinámica federal, parecía que no se producía —al menos muy pocos gobernadores lo mencionaban— tensión entre la Federación (dirigida totalmente por el presidente de la República) y las entidades federativas (sometidas políticamente al omnipotente presidente), en caso de conflicto o desacuerdo no se recurría a los instrumentos jurídicos, sino que se resolvían a través de acuerdos de carácter político, impuestos efi-

⁷⁹ En el ámbito legislativo es posible mencionar los convenios entre la Federación y una entidad federativa que prevé el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) o los convenios entre la Federación y una entidad federativa sobre la Red Nacional de Bibliotecas (artículo 5o. de la Ley General de Bibliotecas), entre muchos otros. Sobre el sistema convencional véase la completa exposición de Rodríguez de Santiago, José María, *Los convenios entre administraciones públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1997.

⁸⁰ “El federalismo nacional fue asfixiado por las características del régimen autoritario”, Cárdenas Gracia, Jaime, “México a la luz de los modelos federales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 110, mayo-agosto de 2004, p. 480.

cazmente por el presidente. Como claramente aprecia Carpizo, “el presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores ...una vez nombrados, el presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores como las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político...”.⁸¹ Por ello, resulta fácilmente deducible que las técnicas de colaboración tenían poca relevancia y, por tanto, escaso desarrollo.

2. *Igualdad competencial*

Si bien es cierto que la característica del Estado federal consiste, esencialmente, en los dos niveles con poder originario (entidades federativas y Federación) que les legitima para darse sus propias Cons-

⁸¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18a. ed., México, Siglo XXI, 2004, pp. 197 y 198. Como apunta el autor, “ha sido común que a los gobernadores indisciplinados se les aplique la declaración por parte del Senado de que todos los poderes de esa Entidad federativa han desaparecido”. El propio Loewenstein, expuso que en el federalismo iberoamericano (Argentina, Brasil, México...) “las relaciones fácticas no eran adecuadas para el desarrollo de un auténtico federalismo y esto por dos razones: la natural hegemonía de ciertos Estados miembros y la llamada intervención federal”. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 63, p. 380.

tituciones (poder constituyente propio), es necesario hacer una rápida mención sobre algunos principios básicos que permitan clarificar el funcionamiento del sistema federal.

Para empezar, el sistema de distribución competencial es uno de los asuntos más importantes, ya que “es una decisión fundamental emanada como base para el pacto y decisión que las entidades federativas toman para agruparse como Estado federal”.⁸² Por tanto, adquiere relevancia definir el alcance de los títulos competenciales de las entidades territoriales que conforman el Estado federal mexicano.⁸³

Aunque el artículo 124 de la CF hace suponer que no existe posibilidad de conflicto competencial (vertical),⁸⁴ el ajuste del sistema de distribución de

⁸² Gámiz Parral, Máximo N., “Los ámbitos competenciales de los tres niveles de gobierno”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral. Un verdadero federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 139.

⁸³ Como se ha dicho, “en la distribución de competencias yace la clave de la estructura del poder federal. Existe un mínimo irreductible de competencias federales que son indispensables en un auténtico orden federal”. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 63, p. 356.

⁸⁴ Al respecto, se ha mencionado que la intervención federal “ha hecho del federalismo iberoamericano una ficción y ha eliminado ampliamente la verticalidad recíproca de la estructura federal”. *Ibidem*, p. 380.

competencias que se ha venido produciendo desde 1934, hace necesario delimitar, en la medida de lo posible, dicha distribución. Básicamente, en el ejercicio competencial vertical, en algunos casos, habrá que dilucidar, necesariamente, ¿qué competencia tiene prevalencia frente al resto en cada caso concreto?, ya que, durante todo el siglo XX —caracterizado por la alta concentración federal—, se ha dado —de manera casi automática— prevalencia al ordenamiento jurídico federal sobre las decisiones de las entidades federativas, independientemente, de la distribución competencial definida por la CF,⁸⁵ como si de una “regla de prevalencia” se tratara.

El instrumento a través del cual se ha justificado la extralimitación (intervención) federal ha sido la interpretación extensiva e ilimitada de la fracción XXX, artículo 73, CF.⁸⁶ Sin embargo, hay que acla-

⁸⁵ Como expone Manuel González, “el actual sistema federal, en su regla general de distribución de competencias, es equivalente a un juego de suma cero, donde una vez que la Federación reclama para sí una facultad, excluye a los Estados de cualquier intervención”. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 66, p. VI.

⁸⁶ Resulta valioso recordar la controversia constitucional 2/32 sobre la materia de “monumentos arqueológicos” entre la Federación y el estado de Oaxaca. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía determinar los títulos

rar de una vez por todas que esta fracción no se refiere, de ninguna manera, a un medio para atribuirse nuevas potestades o incluir todas las materias o asuntos que considere “necesarias” la Federación como cuestiones federales en detrimento de las facultades de las entidades federativas, sino que esta fracción XXX —expone el Pleno de la SCJN—

...debe interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia

competenciales de las entidades territoriales en esta materia. Evidentemente, el Pleno “federalizó” la materia al afirmar —sorprendentemente— que *“es innegable que los monumentos arqueológicos que se encuentran y descubrieren en el territorio de la República, están íntimamente relacionados con la cultura general de sus habitantes, por lo cual la Federación tiene jurisdicción sobre ellos por virtud de los dispuesto en el artículo 73 constitucional ...no puede negarse que todo lo relativo a ruinas y monumentos arqueológicos interesa a toda la nación, y no sólo a los habitantes del lugar en que aquéllos se encuentran, y por este concepto, también corresponde a la Federación la facultad de legislar sobre ellos ...la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, faculta al Congreso para expedir todas la leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas por la misma Carta fundamental, a los Poderes de la Unión”*. Tesis 83, Pleno, *Apéndice 2000*, quinta época, t. I, p. 248 (cursivas nuestras).

Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.⁸⁷

Ahora bien, para aportar una posible solución al problema planteado, hay que mencionar que —desde nuestra perspectiva— opera el *principio de igualdad formal de las competencias*, lo que implica una igualdad formal en la validez y pretensión de eficacia de las competencias determinadas constitucionalmente. Consecuentemente, no resulta correcto pretender una relación de jerarquía entre los sistemas normativos (federal y de las entidades federativas), sino que, “el problema será de competencia”,⁸⁸ por lo que, como ha dicho el Pleno de la SCJN, “se ubica el derecho federal y el derecho local en una misma jerarquía en virtud de los dispuesto en el artículo 124 [CF]”.⁸⁹

Definitivamente, ninguna de las entidades territoriales del Estado federal mexicano tiene atribuida alguna competencia de la competencia que le per-

⁸⁷ P. CLVIII/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, septiembre de 2000, p. 33.

⁸⁸ En este sentido, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1998, pp. 112 y 113.

⁸⁹ P. LXXVII/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

mita definir el alcance de su misma competencia ni el alcance de las competencias de otra instancia territorial, por lo que, no existe la posibilidad de determinar *a priori* el alcance de alguna de las competencias involucradas y, por ende, decidir su prevalencia, ya que no existe una relación jerárquica entre los ordenamientos territoriales de la Federación y de las entidades federativas.⁹⁰

En este orden de ideas, el sistema de distribución competencial diseñado en la CF (especialmente la relación entre los artículos 124 y 73, fracción XXX) hace preceptivo delimitar con la mayor claridad posible los alcances de los títulos competenciales entre las organizaciones territoriales que integran el Estado mexicano. Resulta evidente que el ejercicio de las facultades federales del artículo 73, XXX, CF, que posibilitan a la Federación para que

⁹⁰ Cabe precisar que, en el caso del Distrito Federal, la relación normativa (federal y del Distrito Federal) es distinta de la que se produce con las entidades federativas —como se ha visto—. Mientras que, en el sistema municipal, se produce la relación entre legislación estatal en materia municipal y reglamentos municipales (de desarrollo y autónomos), pero sobre todo, la CF establece la *supletoriedad* de la legislación estatal en los casos en que no exista reglamentación municipal [artículo 115, fracción II e) de la CF], por lo que, una vez que el municipio expida su respectivo reglamento, la legislación estatal deberá retroceder frente a las precisiones y concreciones municipales plasmadas por el ayuntamiento en su reglamento.

altere el sistema de distribución competencial a través de su legislación, no debe entenderse en términos que desdibujen el sistema federal, sino que dichas facultades deben “interpretarse enmarcadas y limitadas” en los principios constitucionales.

Ahora bien, la cuestión radica en hacer un análisis constitucional más profundo sobre la esencia y funcionamiento del sistema federal mexicano. En el marco de este sistema y de sus principios esenciales (lealtad federal, colaboración, solidaridad territorial, entre otros), la federalización de asuntos debe pasar necesariamente por el “método de la ponderación”, en el que, finalmente, se produzca la concordancia práctica entre los beneficios que la federalización traerá aparejada y los costes que para las entidades federativas implicará la disminución de su cúmulo de asuntos.

3. *Lealtad federal*

El sistema federal tiende a funcionar armónicamente. Dentro de la unidad del Estado mexicano existen una serie de entidades territoriales con poder originario (poder constituyente), de manera que el pacto federal intenta equilibrar la diversidad en la unidad.

La distribución competencial establecida por la CF se conjuga con una serie de pesos y contrapesos

para contribuir a una decisión eficaz y correcta en el funcionamiento del sistema federal.

Uno de los principios esenciales para entender el sistema de relaciones entre las partes integrantes de la Federación consiste en el principio de “lealtad federal” o “lealtad constitucional”.

El *Bundestreue* o “comportamiento leal a la federación” (*bundesfreundliches Verhalten*), tiene su origen y desarrollo en el sistema federal alemán, en el que la jurisprudencia y doctrina alemanas entienden que este principio, a pesar de que no está expresamente reconocido en el texto fundamental, se encuentra comprendido en la propia esencia del Estado federal. De manera que, a grandes rasgos, el *principio de lealtad federal*, sin ser un título habilitante, obliga a las entidades territoriales del sistema estatal a un comportamiento determinado en sus relaciones verticales (Federación-entidades federativas) y horizontales (entre entidades federativas), para que en todos los casos consideren los intereses de las entidades territoriales involucradas para la salvaguarda de sus respectivas competencias.

Centrando el análisis en el sistema federal mexicano, como hemos mencionado en otro lugar,⁹¹ aun-

⁹¹ Jiménez Dorantes, Manuel, “Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano”, en Cienfuegos Salgado, David et al. (coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernán-*

que la CF no hace mención expresa del principio de lealtad federal o deber general de colaboración —como también sucede con la norma fundamental alemana—, éste se encuentra implícito en la esencia del sistema federal que diseña la misma CF y que, por tanto, envuelve a todo el sistema relacional del Estado mexicano.

Resulta preceptivo mencionar que este principio federal ha tenido escaso desarrollo por parte de la jurisprudencia y doctrina mexicanas, lo que no obsta para reconocer su existencia dentro del sistema federal mexicano. Al respecto, el Pleno de la SCJN ofrece ligeras señales de la existencia del principio constitucional, ya que ha mencionado que “las autoridades federales y locales deben prestarse apoyo en el ejercicio de sus funciones”.⁹²

El federalismo requiere la necesidad de colaboración, ya que —como expone Stein— si los miembros de la Federación “toman distintas direcciones la ponen en peligro ...este peligro se puede evitar si todos tiene la voluntad de trabajar en común”.⁹³ Por tanto, el “deber de colaboración” exige la actuación

dez Ruiz, derecho administrativo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, t. I, pp. 163-167.

⁹² P./J./70/1999, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, agosto de 1999, p. 557.

⁹³ Stein, Ekkehart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sainz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973, p. 108.

(positiva o negativa) de las partes integrantes del pacto federal en el ejercicio de sus respectivas funciones,⁹⁴ lo que implica, por un lado, la obligación de actuar, en el momento en que ejercen sus competencias, en beneficio de las demás cuando sea necesario para el correcto ejercicio de sus propias competencias, y, por el otro, implica la prohibición de obstruir el ejercicio de competencias ajenas mediante el ejercicio de las competencias propias de cada entidad territorial, por lo que, en conclusión, “el principio de fidelidad a la Constitución ... constituye un parámetro de valoración jurídico-constitucional para enjuiciar la actuación de las distintas instancias territoriales”.⁹⁵

Finalmente, cabe mencionar que, desde nuestra perspectiva, el sistema federal mexicano está funcionando con múltiples carencias y debilidades que son necesarias atender para perfeccionar el propio sistema y garantizar su permanencia como modelo de Estado. Algunas de estas disfunciones consisten en la excesiva utilización de técnicas de cooperación y coordinación (leyes básicas, planes y programas

⁹⁴ Una referencia más amplia sobre la *cooperación y coordinación* en el sistema federal puede consultarse en Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 91, p. 166.

⁹⁵ Así, Gallego Anabitarte, Alfredo *et al.*, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 41.

conjuntos, convenios, órganos de cooperativos, etcétera) que, según su articulación, han incrementado considerablemente la complejidad en la distribución competencial, de manera que cada vez resulta más complicado para el intérprete constitucional (y para el ciudadano mismo) delimitar los campos de acción de las entidades territoriales mexicanas.

Además, como sucede durante toda la segunda mitad del siglo XX, por razones especialmente derivadas del régimen político “centralizado”, el sistema (federalismo coercitivo) se ha caracterizado por la “imposición federal sobre las entidades federativas”. En esta orden de ideas, se ha producido la perversión en la concepción de las técnicas de cooperación que se diseñan para mantener la decisión unilateral de la Federación y la excesiva acumulación de títulos competenciales a favor de la Federación a través de “cláusula auxiliar” de la fracción XXX, del artículo 73.⁹⁶

⁹⁶ Como ha mencionado González Oropeza, para mejorar el sistema de distribución competencial resulta necesario, entre otras cuestiones, “sacar de la Constitución la facultad auxiliar establecida en el artículo 73 fracción XXX, para evitar futuras interpretaciones a favor del gobierno federal”. González Oropeza, Manuel, “La distribución de facultades y responsabilidades en México”, trad. de Francisco Mérida García, *SCLC/ Estudios Jurídicos y Políticos*, San Cristóbal de las Casas, núm. 2, 2005, p. 65.

Si bien es cierto, durante las últimas dos décadas se han dado pasos importantes para revertir esta tendencia, a través de diversos mecanismos (especialmente, controversia constitucional y Conago),⁹⁷ la nota característica del sistema federal mexicano sigue siendo, en definitiva, la preeminencia de la decisión federal sobre las entidades federativas con las distorsiones que implica para el diseño constitucional.

III. CLÁUSULA DE ESTADO SOCIAL

Es posible afirmar que el urbanismo está directamente conectado con el *principio de Estado social*⁹⁸ que, en conjunción con la cláusula de Estado de derecho, sirve de base a la actuación de los poderes públicos. Y ello porque, ante los avances económicos y tecnológicos, se ha producido un cambio en la conformación de la sociedad —básicamente urbana—, por lo que el Estado (*lato sensu*) requiere

⁹⁷ Un estudio centrado en este órgano puede consultarse en Jiménez Dorantes, Manuel, “La Conferencia Nacional de Gobernadores como órgano de cooperación en el sistema federal mexicano”, *Res Publica*, México, núm. 2, mayo-agosto de 2005, pp. 63-80. Recogido en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.

⁹⁸ Una exposición del desarrollo del Estado social puede consultarse en Díaz, Elías, *op. cit.*, nota 52, pp. 88-95.

una nueva participación que le permita revertir las graves injusticias que provocó el Estado liberal, y, por ende, debe buscar la realización de principios constitucionales.

Por lo que el Estado adquiere nuevas responsabilidades que no puede dejar de atender para conformar el orden social (desarrollo equilibrado del país, interés general, bienestar social, calidad de vida, justa distribución de la riqueza pública, etcétera),⁹⁹ lo que se traduce en términos constitucionales en una “imposición a todos los poderes públicos de un deber de actuar positivamente sobre la sociedad, en una línea de igualdad progresiva... y de mejora de sus condiciones de vida”.¹⁰⁰

En este sentido, el Pleno de la SCJN ha mencionado que “de un Estado de derecho pasamos [el Estado mexicano] a un Estado social de derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de ésta suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto de prestación de servicios como de producción y comercialización de productos”.¹⁰¹

⁹⁹ Véase artículos 3o., 4o. y 27, párrafo 3, CF, entre otros.

¹⁰⁰ Santamaría Pastor, Juan A., *op. cit.*, nota 60, p. 100.

¹⁰¹ P. XCII/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, diciembre de 1999, p. 21.

Es decir, la cláusula de Estado social es, como menciona Parejo,

...el motor de la programación estatal que supone la Constitución, en tanto que contenido del mandato de actuación positiva en la realidad para la realización efectiva de los valores y bienes consagrados y protegidos por ella... el Estado social es, por razones obvias, fundamentalmente un Estado administrativo, cuyo centro de gravedad radica en la ejecución de las políticas públicas formalizadas legislativamente.¹⁰²

El Estado social de derecho (según los principios constitucionales) debe poner todos los mecanismos jurídicos a su alcance para participar en la conformación de la realidad social y hacer efectivas las cláusulas constitucionales, por ello, como apunta

¹⁰² Parejo Alfonso, Luciano, “El Estado social y administración pública. Algunas reflexiones a propósito de la llamada crisis del primero”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 1, 2001, p. 97. Como expresaba C. Schmitt en *La defensa de la Constitución*, “el Estado resultante de la autoorganización de la sociedad no puede ya separarse realmente de ella y abarca todo lo social, es decir, todo aquello que guarda relación con la convivencia humana. En él no existe ya sector alguno frente al cual pueda observar el Estado una neutralidad incondicional en el sentido de la no intervención”. Citado por Parejo Alfonso, Luciano, p. 96.

Santamaría Pastor, “la cláusula de Estado social entraña un conjunto de orden jurídico, positivos y negativos, a la actuación de todos los poderes públicos”.¹⁰³

El Estado es capaz de participar decididamente en el desarrollo económico y social de la población mediante la prestación de bienes y servicios o mediante la regulación de algunos otros de interés general. De manera que el Estado social tiene una serie de

...contenidos fundamentales como 1) oferta de bienes tutelares, como educación, sanidad, vivienda; 2) garantía de rentas, como ocurre en lo relativo a las pensiones de jubilación, enfermedad, desempleo o familia; 3) garantía de relaciones laborales, a través de regulaciones legislativas, actuaciones reglamentarias, e intermediaciones del más variado signo, y 4) garantía de medio ambiente.¹⁰⁴

No obstante las ventajas que ofrece la conjunción del Estado social y democrático de derecho, actualmente, una parte de la doctrina ha expuesto la crisis del Estado social (*welfare state*). Esta supuesta crisis se basa, en términos concretos, en la imposibilidad de que el Estado (social) haga frente exito-

¹⁰³ Santamaría Pastor, Juan A., *op. cit.*, nota 60, pp. 100 y 101.

¹⁰⁴ Ariño Ortiz, Gaspar, *Principios de derecho público económico*, 2a. ed., Granada, Comares, 2001, p. 91.

samente a sus actividades, el Estado social se ha visto rebasado en sus responsabilidades y, por ende, no explica su existencia ante la realidad, por lo que requiere su revisión teórica y conceptual.

Ante esta situación, se menciona que resulta necesario redefinir la actuación del Estado de bienestar para dar explicación a la realidad actual. Como expone Ariño, es necesario delimitar la actuación del Estado como prestador (monopólico) de servicios públicos, ya que, la *publicatio* (como titularidad estatal) no es hoy el punto central del concepto servicio público, sino que su lugar lo ocupa el “interés público” que debe ser satisfecho por el mercado mediante el justo equilibrio entre competencia y regulación, de manera que “se propugna su modelo de gestión plural y privada que devuelva al ciudadano la libertad de elegir”.¹⁰⁵

En resumen, el Estado (regulador) debe tener la capacidad de establecer la regulación necesaria para ordenar la participación privada en actividades públicas, exigir niveles de calidad en la gestión de servicios de interés general, garantizar la competencia impidiendo —ahora— el riesgo del monopolio privado prohibido por el artículo 28 de la CF, y, además, garantizar al ciudadano la materialización de algunos derechos constitucionales.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 103-110.

No obstante, resulta necesario recordar que, desde el punto de vista jurídico-constitucional,

...no parece que el estado actual de la llamada crisis del Estado social permita dudar con fundamento de la permanencia del Estado como instancia colectiva de previsión y control de los riesgos colectivos. ...Lo verdaderamente preocupante al día de hoy en la repetida crisis radica más bien en el progresivo dominio de la ideología del mercado, en el sentido de su elevación de instrumento a fin y valor en sí y por sí mismo y de su aplicación con relativa independencia de su positiva determinación constitucional. Pues esa transformación y aplicación pueden llegar a provocar una verdadera desvirtuación del sistema constitucional por la vía de su interpretación distorsionada.¹⁰⁶

Sin ánimo de desviar la exposición del tema central de esta obra, basta mencionar al respecto que, en el sistema mexicano, en primer lugar (y bastaría con ello), el diseño constitucional actual tiene claramente definida la idea del Estado social, lo que implicaría —como se ha intentado sin éxito en los últimos años— la reforma de la CF.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Parejo Alfonso, Luciano, *op. cit.*, nota 102, pp. 100 y 101.

¹⁰⁷ Como expone Parejo, “en este plano en el que el valor conferido actualmente al mercado para la satisfacción de las necesidades sociales puede llegar a determinar un profundo trastor-

En segundo lugar, desde el punto de vista socio-político, existen algunos temas que resultan prioritarios de atender. La concepción del Estado (regulador) requiere condiciones que difícilmente puede garantizar el sistema mexicano actual, como relaciones socioeconómicas estables, disminuir la desproporcionada brecha entre ricos y pobres que, por cierto, caracteriza a la mayor parte de los países de Latinoamérica, fortalecer la clase media y, por ende, el consumo interno, hacer eficiente la distribución de ayudas públicas de manera que las reciban quien verdaderamente las necesita, y eliminar mediante instrumentos jurídicos eficaces el fraude a la ley, abuso del derecho, desviación del poder en apoyo de un grupo determinado de intereses económicos o políticos, así como la generalizada impunidad del sistema.¹⁰⁸

camiento de la interpretación del orden constitucional; trastocamiento, que debe considerarse ilegítimo cuando traduce o expresa una reducción del sistema democrático-social a la dimensión propia del mercado-consumo (al tomarse la dimensión de cliente-consumidor como la parte más importante y capaz, por ello, de caracterizar al ciudadano)". *Ibidem*, p. 104.

¹⁰⁸ Siguiendo a Schmidt-Assmann, "la administración no puede, por medio de la tolerancia y la dispensa, hacer excepcional lo que las leyes han establecido como regla. Ni siquiera el mandato de flexibilidad puede llevar a aceptar esa práctica administrativa. El Estado de derecho reclama igualdad en la

La experiencia mexicana en este tema demuestra claramente la ineficiencia e ineficacia estatal, ya que existe (des)regulación¹⁰⁹ que no propicia la competencia entre particulares, condiciones ventajosas para alguno de ellos, vicios profundos en el sistema de apertura del mercado, así como un diseño incipiente y rudimentario de las autoridades reguladoras (comisiones) que requiere mejorar aspectos esenciales como su autonomía política, legitimidad democrática, régimen de nombramientos y de responsabilidades de sus integrantes, capacidades y ejercicio de facultades de inspección y sanción, entre muchas otras.

IV. CLÁUSULA DE ESTADO DEMOCRÁTICO

Aunque generalmente los temas de democracia y derecho están reservados al desarrollo exhaustivo por parte del denominado derecho electoral, la cláu-

aplicación del derecho”. Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, trad. de Mariano Bacigalupo *et al.*, Madrid, Marcial Pons-Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 68.

¹⁰⁹ En este orden de ideas, las soluciones del mercado, “se engloban y presentan bajo las banderas de la reforma radical y de la desregulación y la privatización, con la consecuencia de la generación de una situación de desconcierto y confusión apreciables”. Parejo Alfonso, Luciano, *op. cit.*, nota 102, p. 107.

sula de Estado democrático, como principio constitucional (artículo 40, CF, entre otros), no puede entenderse que sólo incide en el ámbito electoral, lo que dicho sea de paso, implicaría una visión trunca o parcial del principio constitucional.

Como el resto de principios constitucionales, el democrático ejerce su influencia sobre la totalidad de la organización estatal y, consecuentemente, incide en alguna medida sobre los órganos que componen la estructura pública mexicana. En este orden de ideas, las administraciones públicas (federal, estatal y municipal) no quedan exentas de la influencia del principio constitucional democrático, sobre las que también ejerce su carga vinculante. De ahí que, la legitimidad del poder de las administraciones públicas sea un asunto de especial relevancia en el Estado constitucional, ya que, “la garantía, propia del Estado de derecho, del interés individual frente a la imposición de los intereses públicos se contrapone a la salvaguarda, derivada del principio democrático, de los intereses públicos frente al interés particular como segundo principio del sistema”.¹¹⁰

Ahora bien, por lo que respecta a esta exposición, el principio democrático del Estado mexicano incide a las administraciones públicas en el sentido

¹¹⁰ Schmidt-Assmann, Eberhard, *op. cit.*, nota 108, p. 100.

que están al servicio del poder político, especialmente del presidente en el caso federal, del gobernador del estado en el caso de las entidades federativas y del ayuntamiento en el caso municipal, es decir, ejecutan las decisiones o instrucciones que determina cada gobierno (federal, estatal o municipal).

Como se ha mencionado, en el caso de la vinculación administrativa a la norma, las administraciones públicas deben ajustar su actuación al sistema normativo, lo que se fortalece, en el caso de la cláusula democrática, con el *principio de publicidad* de su actuación, de manera que, con algunas restricciones derivadas de la seguridad del Estado y los derechos fundamentales de la persona,¹¹¹ la información queda al acceso de los ciudadanos. El principio de publicidad de la actuación administrativa viene implícito en la propia estructura de la cláusula-

¹¹¹ En este sentido, el Pleno de la SCJN se ha expresado sobre los límites al acceso a la información que “en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva ...mientras que, por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados”, P.LX/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, abril de 2000, p. 74.

la democrática y encuentra referencia expresa en la ley.¹¹²

Por último, es necesario mencionar que dentro del sistema democrático opera el *principio de participación*. Este caso presenta una situación compleja de equilibrio entre el sistema representativo sobre el que se sustenta la cláusula democrática y la participación ciudadana en asuntos públicos. Hay que mencionar que en el sistema jurídico urbanístico, la participación ciudadana es un elemento esencial para la conformación de los instrumentos de planeación (especialmente municipales).

Sin embargo, la participación del ciudadano en asuntos administrativos tiene como finalidad principal la de coadyuvar con la administración pública, de manera que los órganos administrativos tengan mayores elementos para tomar la decisión final. Es decir, el ciudadano-participante sirve como un coadyuvante o, utilizando el término de la Sala Primera de la SCJN, como “auxiliar”¹¹³ de la administración pública, y, en ningún caso, como parte integrante

¹¹² En la interpretación de la ley, “se deberá favorecer el principio de publicidad de la información”, artículo 6o., Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del 11 de junio de 2000 (LFTAIPG).

¹¹³ Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIII, junio de 2001, 1a.XXXVII/2001, p. 229.

del órgano administrativo, tampoco como parte del cuerpo político soberano (pueblo), que en este caso, ejerce su derecho en el momento de las elecciones (votar y ser votado) y, en algunos modelos estatales,¹¹⁴ plebiscito e iniciativa popular.

V. MEDIO AMBIENTE ADECUADO

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el medio ambiente ocupa un lugar preponderante en el sistema constitucional y, por efecto, en la actividad del Estado (*lato sensu*). En México, a partir de la reforma constitucional del 28 de junio de 1999 que reconoce al medio ambiente adecuado como eje fundamental del desarrollo y bienestar personales, se convierte tanto en “derecho público subjetivo”¹¹⁵

¹¹⁴ Véase artículo 16, fracción I de la CV, y artículo 10 de la CCh, entre otras.

¹¹⁵ Como expone Velasco Caballero, “el derecho público subjetivo contiene una acción (de defensa o, de prestación) para obtener la tutela inmediata de los Tribunales. En cambio, un principio rector vincula la acción estatal, pero no hay acción de los ciudadanos para exigir el cumplimiento de aquel principio. Esta distinción no es tan tajante, sin embargo, si se reconoce acción popular para exigir el respeto de los principios rectores”. Velasco Caballero, Francisco, “Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, p. 188.

como en “principio rector de la actuación del poder público y exige su ponderación frente a otros bienes constitucionales de igual o mayor rango”.¹¹⁶ En consecuencia, la previsión constitucional del medio ambiente tiene efectos vinculantes (normativos) para la actuación del Estado.

La materia de medio ambiente es una de las que más relación tiene con el urbanismo y con la ordenación del territorio, ya que presentan como objetivo compartido la protección y el mejoramiento de la calidad de vida y, a la vez, comparten al territorio como elemento de referencia y objeto de regulación jurídica. Por tanto, el medio ambiente como principio constitucional, “condiciona toda la política en la materia y conecta ésta con otras políticas, todas ellas inspiradas en aquella dignidad de la persona y conducentes a su preservación y desarrollo”.¹¹⁷

¹¹⁶ Velasco Caballero, Francisco, “El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, Sevilla, núm. 19, julio-septiembre de 1994, p. 115. Esta doble vertiente de la materia de medio ambiente se evidencia en algunas resoluciones del Poder Judicial federal, véase Tesis I.4o.A.447, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXI, enero de 2005, entre otras.

¹¹⁷ Canosa Usera, Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Madrid, Dyckinson, 2004, p. 90.

VI. CALIDAD DE VIDA

Aunque la calidad de vida, como principio constitucional (artículo 27, especialmente), ha sido escasamente analizado por la doctrina y deficientemente desarrollado por las resoluciones judiciales, no obsta para que ejerza su influencia constitucional sobre todas las actividades del poder público. Por tanto, la calidad de vida, debe ser punto de referencia de las actuaciones públicas en materia de ordenación del suelo para asegurar que el progreso social y económico tenga como objetivo primordial elevar las condiciones de vida de la población.

VI. CALIDAD DE VIDA

Aunque la calidad de vida, como principio constitucional (artículo 27, especialmente), ha sido escasamente analizado por la doctrina y deficientemente desarrollado por las resoluciones judiciales, no obsta para que ejerza su influencia constitucional sobre todas las actividades del poder público. Por tanto, la calidad de vida, debe ser punto de referencia de las actuaciones públicas en materia de ordenación del suelo para asegurar que el progreso social y económico tenga como objetivo primordial elevar las condiciones de vida de la población.