

Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social

José Ma. SERNA DE LA GARZA

Coordinador



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

**PERSPECTIVAS ACTUALES DEL FEDERALISMO MEXICANO:
LEYES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENTORNO SOCIAL**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 959

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Cristopher Raúl Martínez Santana
Editor responsable

José Isidro Saucedo González
Edna María López García
Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Isidro Saucedo González
Edna María López García
José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

PERSPECTIVAS ACTUALES DEL FEDERALISMO MEXICANO: LEYES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENTORNO SOCIAL

JOSÉ MA. SERNA DE LA GARZA
Coordinador



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2022

Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social se editó por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), Proyecto IG300320 “El federalismo mexicano después de la transición democrática: leyes, políticas públicas y entorno social”, coordinado por José María Serna de la Garza.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 27 de abril de 2022

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISBN en trámite

*A nuestro querido amigo Héctor Fix-Fierro, por
siempre miembro del grupo de investigación que
produjo la presente obra. In memoriam.*

CONTENIDO

Introducción	IX
José Ma. SERNA DE LA GARZA	
CAPÍTULO PRIMERO	
El sistema jurídico mexicano en el marco del federalismo actual. El laberinto de las potestades normativas.	1
Carla HUERTA OCHOA	
CAPÍTULO SEGUNDO	
El federalismo a prueba. El centralismo silencioso	47
María del Pilar HERNÁNDEZ	
CAPÍTULO TERCERO	
Federalismo multinivel. Propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial de los Estados Unidos Mexicanos	75
Daniel BARCELÓ ROJAS	
CAPÍTULO CUARTO	
Perspectivas de reforma al régimen municipal en México.	117
José Ma. SERNA DE LA GARZA	
CAPÍTULO QUINTO	
Aproximación empírica y constitucional del federalismo mexicano . . .	149
Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ	
CAPÍTULO SEXTO	
Por un federalismo judicial sin violaciones “indirectas” a la Constitución.	177
Carlos Emilio ARENAS BÁTIZ	

CAPÍTULO SÉPTIMO

El federalismo mexicano y la educación pública	211

Manlio Fabio CASARÍN LEÓN

CAPÍTULO OCTAVO

El federalismo sanitario en México y su sistema de vigilancia epidemiológica. El cambio que viene	251

Francisco IBARRA PALAFOX

CAPÍTULO NOVENO

¿Se puede combatir el cambio climático ejerciendo competencias locales?	279

Francisco TORTOLERO CERVANTES

CAPÍTULO DÉCIMO

Federalismo ambiental a propósito de los convenios de ordenamiento ecológico del territorio	331

Karla Elizabeth MARISCAL URETA

CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

El enfrentamiento fiscal en México	359

Enrique RABELL GARCÍA

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

Aprendizajes del federalismo hacendario: el caso de la pandemia por la COVID-19	387

Gabriela RÍOS GRANADOS

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

La seguridad pública en el marco del federalismo mexicano	415

Miguel Ángel RODRÍGUEZ VÁZQUEZ

Acerca de las autoras y los autores	443

INTRODUCCIÓN

Como hemos observado en otro trabajo, el sistema federal mexicano se estructuró originalmente conforme al modelo clásico del federalismo norteamericano: órganos de poder del nivel federal y órganos de poder del nivel local; fórmula constitucional de distribución de competencias bajo la lógica del federalismo dual (con atribuciones expresas de la Federación y competencias residuales en favor de las entidades federativas), y Poder Legislativo federal bicameral, que incluye tanto un Senado como una cámara de representación territorial.¹

Ahora bien, a pesar de la estructura federal que acabamos de describir en sus líneas más generales, el sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. Ello se debe, en gran medida, a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo XX tuvo como pieza fundamental una presidencia de la República sumamente fuerte, que a partir de un sistema de partido hegemónico desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local,² sino también sobre el Congreso de la Unión y hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, la desaparición del sistema de partido hegemónico a finales del siglo XX no derivó en un rediseño del sistema federal, sino que la lógica centralizadora se mantuvo.

La presente investigación parte del supuesto de que el diseño institucional del sistema federal mexicano no puede permanecer anclado en la lógica centralizadora. El reto actual consiste en idear fórmulas novedosas para salir de dicha lógica, a efecto de entrar en una dinámica que permita vitalizar a los estados y a los municipios de México. Se trata de encontrar un diseño institucional que devuelva facultades a los estados y a los municipios, pero que también genere las condiciones para lograr la coherencia en el actuar público. De esta manera, las y los autores que participamos en el presente libro nos hemos propuesto realizar un análisis crítico de nuestro sistema fe-

¹ Serna de la Garza, José Ma., *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 41 y ss.

² Esto tiene claros antecedentes en el porfiriato.

deral que lleve a propuestas de cambio normativo para encontrar un punto de equilibrio institucional que tome en cuenta las grandes diferencias que existen entre estados y entre municipios, y que a la vez tienda a garantizar un mínimo satisfactorio de servicios y bienes públicos para todos los que vivimos en este país.

El sistema federal mexicano ha evolucionado por la vía de un federalismo de concurrencia, de leyes generales y nacionales, de regímenes de coordinación y de sistemas nacionales, alejándose de la lógica del federalismo dual. Sin embargo, dicha evolución se ha dado de manera desordenada, confusa, ambigua, reactiva y coyuntural. ¿Estamos en la ruta correcta? ¿Debiéramos cambiar de modelo? ¿Convendría dar un orden y racionalidad al modelo de facultades concurrentes, bases de coordinación y sistemas nacionales que se ha ido generando? ¿Cómo podríamos reorganizar las relaciones intergubernamentales para que exista orden y claridad, y también responsabilidad y rendición de cuentas, en nuestro sistema federal? ¿Qué papel juegan o pueden jugar las Constituciones de las entidades federativas en toda esta problemática y discusiones?

Con relación al tema fiscal, es bien sabido que lo que existe en la Constitución en este tema no corresponde con el desarrollo legal que se ha presentado. Por una parte, la Constitución establece un régimen de “concurrentia tributaria”, por el cual la Federación y las entidades federativas pueden crear tributos sobre las mismas bases, a menos que la Constitución establezca que alguno de estos dos órdenes tiene facultad exclusiva para crear algún tipo de contribución, o que les prohíba crear cierto tipo de contribuciones. Sin embargo, el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha significado una verdadera centralización de los recursos fiscales, a través de un mecanismo por el cual las entidades federativas han cedido gran parte de su poder tributario a la Federación, a cambio de recibir “participaciones” y “aportaciones” federales. ¿Es viable y factible cambiar de modelo de federalismo fiscal, transfiriendo competencias tributarias “de regreso” de la Federación a las entidades federativas?, o bien ¿debiéramos quedarnos con el modelo de federalismo fiscal que ahora tenemos, pero hacerlo más equitativo y menos discrecional?

¿Y qué decir del municipio en México que, a pesar de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 de la Constitución general, sigue siendo el eslabón más débil del esquema federal en nuestro país? ¿Existen opciones de reforma al régimen municipal mexicano que permitan un fortalecimiento progresivo de este orden de gobierno?

En cuanto al federalismo judicial, debemos reconocer que la doctrina del control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos (Corte IDH), la recepción que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha hecho de esta doctrina a partir de su decisión en el expediente Varios 912/2010, así como las señales poco claras y a veces contradictorias que en otras sentencias la propia SCJN ha enviado a los tribunales locales en relación con el ejercicio del control difuso de convencionalidad/constitucionalidad, han generado confusión en el ámbito judicial de nuestro país. Asimismo, lo anterior se suma al debate que ya venía generándose desde antes, en relación con los alcances y límites de la justicia constitucional local. ¿Cuál es el modelo que necesita México con respecto al federalismo judicial?

Cada Estado federal tiene sus razones propias para adoptar este tipo de organización político-jurídica. Esas razones son importantes porque los diseños normativos e institucionales de los Estados federales tienen que ser “trajes hechos a la medida”. Mayor o menor descentralización en el diseño normativo de un Estado federal, mayor o menor flexibilidad o rigidez en la fórmula de distribución de competencias y mayor o menor asimetría en la estructura del Estado federal debieran depender no de pretensiones de ajuste o acercamiento a modelos teóricos o tipos ideales, sino de la necesidad de resolver problemas específicos de sociedades concretas. El diseño ha de ser expresión normativa de pactos y acuerdos de fuerzas políticas que tienen interés de convivir en el marco de una estructura de gobierno general, y que a la vez desean conservar espacios de autonomía y autogobierno a través de estructuras de gobierno subnacionales, territorialmente demarcadas. Pero de entrada debemos preguntarnos: ¿qué justifica hoy día, en pleno siglo XXI, que las y los mexicanos sigamos viviendo bajo el esquema de un sistema federal?

En nuestra opinión, existen poderosas razones que justifican seguir por la ruta de un modelo de Estado federal para México. En primer lugar, existe una gran diversidad entre las distintas regiones del país, y esa diversidad es de muchos tipos: geográfica, económica, cultural, estructural, social, así como en términos de desarrollo económico y político. Esa diversidad exige que se den soluciones específicas y adecuadas a los problemas locales. En muchos ámbitos, las soluciones que provienen del poder público deben ser aptas y adecuadas a las circunstancias y condiciones específicas de cada uno de los ámbitos territoriales en que se divide el país. Por otra parte, es un hecho que existe lo que algunos han llamado una “política territorial”.³ Es decir, hay arenas políticas locales con su propia historia, lógica, juego de intereses, patrones de conflictos y conciliación; asimismo, existen clases políticas locales que compiten por alcanzar y ejercer poder dentro de las enti-

³ Riker, W. H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Co., 1964.

dades federativas, que a su vez se enlazan con otras arenas políticas locales y nacionales. En fin, hay ciudadanías locales que, a pesar de las dificultades, han ido construyendo espacios de participación democrática y de ejercicio de derechos políticos para elegir a sus gobernantes, tanto a nivel estatal como en el municipal. Pero más allá de estas razones, vemos en el sistema federal un potencial que no se percibe en la opción de un sistema unitario para el caso de México. Nos referimos al potencial para: *a)* fortalecer y consolidar la democracia, propiciar la participación política y robustecer la rendición de cuentas; *b)* incrementar la eficacia en el diseño e implementación de políticas públicas, y *c)* hacer posible y vigorizar el control vertical del poder. De ahí surge la importancia de investigaciones como la presente, que tiendan a encontrar fórmulas para que ese potencial pueda actualizarse en la realidad de la sociedad mexicana.

Dicho lo anterior, la presente investigación pretende contribuir al debate nacional sobre el federalismo, a través de la elaboración de un marco teórico de referencia que sirva para el análisis de diversos temas relacionados con el diseño de un Estado federal y permita entender el tipo de federalismo que existe en México, su trayectoria y sus posibilidades de evolución hacia el futuro. Dentro de dicho marco teórico referencial, hemos buscado que cada una de las líneas individuales trabajadas aporten un análisis crítico de diversos aspectos del sistema federal mexicano, y que cada uno de esos análisis deriven en prospectivas acerca de las adecuaciones que las normas e instituciones respectivas requieren en el contexto del nuevo entorno político y económico que vive México.

La hipótesis general del presente trabajo colectivo sostiene que el sistema federal mexicano ha perdido sentido de orientación, lo cual consiste en lo siguiente: por un lado, históricamente hemos construido una idea de que el federalismo legítimo es aquel en el cual predomina la lógica de la descentralización. Todos los planes y proyectos que se han redactado en las últimas cuatro décadas para reformar nuestro sistema federal apuntan en la dirección de la descentralización.⁴ En contraste, se encuentra la trayectoria real que ha

⁴ La retórica descentralizadora se puede encontrar en diversos programas y declaraciones desde hace décadas. Como ejemplos podemos citar a los siguientes: la Descentralización de la Vida Nacional planteada por el presidente Miguel de la Madrid (el marco conceptual de aquel proyecto se puede ver en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 5-6, enero-junio de 1982, pp. 5 y ss.); el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 del presidente Ernesto Zedillo (véase *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1995); el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 del presidente Vicente Fox; la Declaratoria de la II Reunión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, del 20 de agosto de 2003, suscrita por las y los gobernadores y el presidente Vicente Fox, y la “Agenda desde lo local” promovida por la administración del presidente Felipe Calderón.

seguido nuestro sistema federal en los últimos cuarenta años. Y aquí ya no hablamos de los planes y proyectos de reforma, todos ellos descentralizados, sino de las reformas constitucionales que han ocurrido en la realidad. En la inmensa mayoría de ellas no predomina la lógica de la descentralización, sino la lógica de la integración y de la centralización normativa. Hay un claro desfase entre la retórica sobre el sistema federal (descentralizadora) y la realidad del sistema federal mexicano (centralizadora).

Pero ¿cuál es el límite? Además, esta evolución centralizadora causa malestar en la conciencia nacional, pues no corresponde con la idea legítima que tenemos de nuestro sistema federal. Asimismo, el desfase entre retórica y realidad de nuestro sistema federal produce falta de claridad en el debate público en cuanto a la distribución de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno y la generación de políticas públicas en las distintas materias.

Por otro lado, quizá sea necesario centralizar en relación con ciertas materias, pero descentralizar con respecto a otras, lo cual apuntaría hacia la conveniencia de tener fórmulas flexibles para organizar nuestro federalismo. Pero esto se enfrenta a la lógica del federalismo dual, inscrito en el artículo 124 de la Constitución general de la República, que establece una fórmula más bien rígida. ¿Cómo imaginar, entonces, fórmulas flexibles para organizar nuestro sistema federal? ¿Cómo replantear la organización de nuestro sistema federal bajo una lógica distinta a la del federalismo dual?

A través del presente libro colectivo nos proponemos generar comprensión y conocimiento científico acerca del funcionamiento, la problemática y las opciones de cambio en el diseño institucional del sistema federal mexicano. Buscamos coadyuvar en el debate científico sobre el diseño institucional, funcionamiento y desempeño de los llamados Estados compuestos (sean federales o simplemente descentralizados); propiciar un análisis profundo, académico y científico sobre la problemática actual del sistema federal mexicano, problemática que es transversal a todo el esquema de generación de políticas públicas para la atención de los problemas nacionales, y contribuir a contar con elementos para evaluar el impacto que la organización (y una posible reorganización) de nuestro sistema federal puede tener en la generación de políticas públicas en las distintas materias.

Asimismo, nos hemos propuesto crear un grupo de trabajo colaborativo, cuyo núcleo se encuentre en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pero que interactúe intensamente con académicos de las entidades federativas, para establecer una red nacional que incorpore las perspectivas de estados y municipios en la discusión científica y académica sobre el estado que guarda nuestro sistema federal y las opciones de cambio institucional y normativo.

Para alcanzar los objetivos mencionados, el libro se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, contamos con dos trabajos que nos dan una visión teórica y general sobre la evolución normativa del sistema federal mexicano. De esta manera, en su capítulo titulado “El sistema jurídico en el marco del federalismo actual”, cuya autora es Carla Huerta Ochoa, se analiza el sistema jurídico mexicano a partir de una reflexión sobre el modelo de distribución de las potestades normativas en un sistema federal atribuidas por la Constitución, y se examina su desarrollo por vía de ley y su determinación a partir de la jurisprudencia, tomando en cuenta la transformación que se ha producido del modelo original, especialmente en virtud de las facultades concurrentes. Además, en este capítulo se comenta la concurrencia normativa a la luz del quehacer jurisprudencial y sus consecuencias para las autoridades normativas locales.

Después de este capítulo, siguen otros tres que se refieren a diversos aspectos generales del diseño institucional y normativo del sistema federal mexicano. De esta manera, en el capítulo escrito por María del Pilar Hernández, titulado “El federalismo a prueba. El centralismo silencioso”, la autora emprende una reflexión desde la perspectiva de los modelos “puros” y “mixtos” de federalismo para analizar al sistema mexicano, al cual califica como un “federalismo centralizado” de carácter “híbrido”. Asimismo, en este capítulo se examinan los aspectos “metaconstitucionales”, geográficos y sociológicos que han llevado a un centralismo silencioso que transita —sostiene la autora— hacia su pleno reconocimiento constitucional, concluyendo que es necesario entender al federalismo como una solución republicana de equilibrio estable y síntesis de autogobierno y gobierno compartido, unidad y diversidad; en sus propios términos: como gobierno “parcialmente nacional y parcialmente federal”.

Este capítulo es seguido por el titulado “Federalismo multinivel. Propuestas para reconstruir el Senado como cámara de representación territorial de los Estados Unidos Mexicanos”, escrito por Daniel Barceló Rojas, quien parte de la observación consistente en que no se ha construido en México la instancia parlamentaria adecuada y no se han creado los procedimientos de colaboración entre el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, a propósito de responder a la nueva realidad del federalismo mexicano, que se caracteriza por el incremento significativo de competencias en régimen de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno. Por ello es que el referido autor recomienda la introducción de incentivos para que el Senado de la República funcione nuevamente como cámara de representación de los estados, y no sólo como portavoz de los dirigentes de los partidos políticos nacionales.

A continuación, sigue el capítulo titulado “Perspectivas de reforma al régimen municipal en México”, escrito por José Ma. Serna de la Garza, quien examina las propuestas de reforma normativa que se han discutido en México desde hace años, como un punto de partida para ordenar la discusión que eventualmente podría llevar a generar cambios que fortalezcan las estructuras municipales de gobierno. De esta manera, analiza las distintas propuestas que existen para consolidar el estatuto constitucional del municipio; reformar el mecanismo de elección de los integrantes del ayuntamiento; hacer modificaciones a la forma de gobierno del municipio; crear un verdadero servicio civil de carrera en el municipio; considerar la existencia de una enorme diversidad municipal, y evaluar la posibilidad de establecer regímenes normativos diferenciados según el tipo de municipio, así como explorar la problemática de la expansión de responsabilidades de los municipios asignadas por múltiples leyes generales, en el marco de las facultades concurrentes, tal y como se les entiende en México.

El capítulo siguiente, escrito por Hugo Alejandro Concha Cantú, titulado “Aproximación empírica y constitucional del federalismo mexicano”, plantea la necesidad de hacer una revisión del diseño constitucional a partir de un replanteamiento de la realidad federal existente en la década que inicia en 2020 y las necesidades propias de esta época. Aunque no de manera exhaustiva, en este capítulo se busca hacer un replanteamiento de la naturaleza del pacto federal, de su integración, del procedimiento de distribución de competencias, de los mecanismos que el sistema constitucional mexicano (Constitución federal y Constituciones estatales) puede ofrecer para atender las múltiples nuevas estructuras regionales, estatales y municipales del país, junto con una estructura de protección judicial equilibrado. En opinión del autor, toda esta revisión y replanteamiento debe de estar basada en datos empíricos que ofrezcan un diagnóstico claro sobre las diversas áreas de la vida federal. En suma, en este capítulo, el autor se propone abordar lo que debería ser una aproximación empírica del federalismo político, económico y judicial.

A continuación, siguen una serie de estudios que podríamos denominar “sectoriales”, ya que estudian al sistema federal mexicano en sectores específicos, como lo son el federalismo judicial, el federalismo educativo, el federalismo sanitario, el federalismo ambiental, el federalismo fiscal y el federalismo que tiene que ver con las políticas públicas relativas al cambio climático y a la seguridad pública.

De esta manera, en el capítulo titulado “Por un federalismo judicial sin violaciones <indirectas> a la Constitución”, Carlos Arenas Bátiz argumenta que el federalismo en México se desdibuja en materia judicial, debido a la

existencia de una jurisdicción constitucional que no reconoce límites, y que invade y se sobrepone a las jurisdicciones federales y locales. Sostiene el autor que el crecimiento desmedido de la jurisdicción constitucional que sólo ocurre en México está soportado en un par de doctrinas jurisprudenciales de confección también muy mexicana: la primera es la que establece que la garantía constitucional o derecho humano a la legalidad, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, tiene una extensión “directamente” constitucional y otra extensión “indirectamente” constitucional, la cual resulta violada con la inobservancia de cualquier norma jurídica, de rango legal o inferior. La segunda de tales doctrinas jurisprudenciales es la que ubica al orden constitucional como un “orden total” que no equivale al orden federal, sino que es superior y fundamento de éste, así como de los órdenes locales. En este capítulo, el autor hace una crítica de estas dos doctrinas jurisprudenciales, proponiendo enfoques doctrinarios alternativos.

Por su parte, Manlio Fabio Casarín León, en el capítulo titulado “El federalismo mexicano y la educación pública”, describe y analiza la evolución de nuestro federalismo en materia educativa, destacando los principales cambios legislativos, de política pública y en el ámbito social que se han venido generando en los años posteriores a la transición democrática en 2000, a efecto de diagnosticar e identificar las diversas problemáticas, así como los retos actuales en este sector.

A continuación, en el capítulo escrito por Francisco Ibarra Palafox, titulado “El federalismo sanitario en México y su sistema de vigilancia epidemiológica. El cambio que viene”, se examina el desarrollo de la descentralización y del federalismo sanitarios, subrayando los principales cambios constitucionales, legislativos, regulatorios y normativos de las décadas finales del siglo XX, de gran impacto durante el periodo de transición democrática y los lustros siguientes. Asimismo, el autor realiza un diagnóstico particular de la descentralización del sistema de vigilancia epidemiológica, por su importancia para enfrentar una adversidad sanitaria de dimensiones mayúsculas, como la provocada por la pandemia de COVID-19, que ha asolado al mundo entre 2020 y 2021; además, formula una propuesta de rediseño institucional de esta materia al interior del sistema federal.

Posteriormente, en su trabajo titulado “¿Se puede combatir el cambio climático ejerciendo competencias locales?”, Francisco Tortolero Cervantes examina los principales contenidos del derecho internacional ambiental para entender si la concurrencia de facultades entre Federación y estados en la lucha contra el cambio climático genera efectos de federalismo cooperativo o si propicia la intensificación del mencionado federalismo coercitivo. Asimismo, este autor se pregunta con elementos comparativos si al implementar

políticas propias a nivel local y municipal puede resultar mejor adaptado el arreglo federal mexicano para el reparto de tareas ambientales en el territorio, y si su utilidad podría aumentar al afrontar problemas con el grado de complejidad que proyecta la gestión del calentamiento global con mayores márgenes de maniobra para estados y municipios.

A este capítulo le sigue otro titulado “Desafíos del federalismo ambiental mexicano”, escrito por Karla Elizabeth Mariscal Ureta, en el cual se aborda el estudio de los procesos de ordenamiento o planificación territorial de carácter ambiental que pueden aprovecharse para el desarrollo social en México a partir de la coordinación que emerge del sistema federal, advirtiendo la conveniencia de consolidar un enfoque territorial, ecológico y participativo. En este capítulo, la autora defiende la idea de fortalecer la descentralización —en la perspectiva que para regular el uso de suelo se debe tomar en cuenta lo local y lo regional— y analiza los convenios de coordinación en materia de ordenamiento ecológico del territorio, convencida de que el desarrollo de facultades coordinadas permite la responsabilidad compartida, lo cual puede ser una estrategia de protección compatible con el modelo sostenible, que enfatiza que nadie se quede atrás, efectuando una lectura territorial desde lo local.

Sigue a este capítulo el escrito por Enrique Rabell García, titulado “El enfrentamiento fiscal en México”, quien argumenta que la falta de reglas constitucionales específicas en materia de coordinación fiscal y la diversidad de reglas secundarias han originado la centralización de ingresos y la proliferación de derramos, fondos y programas federales que, en vez de consolidar un pacto fiscal sólido y con finanzas públicas sanas en los tres niveles de gobierno, acentúa la dependencia fiscal y el clientelismo político de las entidades federativas, así como el dominio político y financiero de la Federación. En este capítulo se analizan los aspectos administrativos y las reglas sobre el uso de los fondos federales, el impacto financiero y económico de los fondos, así como la elaboración de políticas o alternativas fiscales de reformas, que demuestren la complejidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Después, se encuentra el capítulo titulado “Aprendizajes del federalismo hacendario: el caso de la pandemia por la COVID-19”, en el cual Gabriela Ríos Granados analiza cómo han reaccionado los gobiernos subnacionales ante la pandemia originada por COVID-19, de cara a la acción retardada del gobierno federal. Su análisis se centra en el tema del presupuesto, enfocándose en el ejercicio del gasto social y el gasto en salud, y cuestiona el papel que ha jugado el federalismo hacendario en la crisis originada por la pandemia. En suma, en este capítulo se revisa la acción del gobierno federal mediante el gasto social de cara a la pandemia, así como la intervención de los

gobiernos subnacionales en esta problemática y respecto a sus capacidades recaudatorias, buscando a partir de lo anterior extraer algunos aprendizajes para el federalismo hacendario mexicano.

Por último, en el capítulo titulado “La seguridad pública en el marco del federalismo mexicano”, Miguel Ángel Rodríguez Vázquez estudia la seguridad pública en México, la cual entró en una dinámica de deterioro considerable desde finales de la primera década del siglo XXI, pues la comisión de delitos ha aumentado considerablemente; asimismo, analiza las atribuciones con que cuentan los diferentes ámbitos de gobierno en el marco federal y la forma en que sus autoridades han enfrentado el problema de inseguridad pública; de igual forma, examina el proceso de centralización de atribuciones en esa materia y trata de demostrar que no ha sido la solución a la problemática presentada, pues aunque ha aumentado la intervención federal, la tendencia general ha sido el incremento en la comisión de delitos, por lo que el autor propone que, en el marco del sistema federal mexicano, se adopte un modelo alternativo de seguridad pública, de acuerdo con las particularidades de cada comunidad, en el que se fortalezca lo local y la participación de la sociedad civil.

Debemos mencionar que el presente trabajo colectivo se ha realizado en el marco del grupo de investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, cuya línea se denomina “El federalismo mexicano después de la transición democrática: leyes, políticas públicas y entorno social”. Este proyecto ha contado con el apoyo del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), bajo los auspicios de la Dirección General de Apoyo al Personal Académico de la UNAM (DGAPA). La clave de dicho proyecto dentro del referido Programa es IG300320. Agradecemos a la DGAPA y al director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el doctor Pedro Salazar Ugarte, el apoyo que nos han dado para que este producto de investigación viera la luz. Igualmente, agradecemos a las becarias Denisse Ortiz López y Andrea Carbajal Gómez por toda la ayuda y el respaldo que nos dieron a lo largo de los dos años que duró el trabajo en equipo de quienes formamos parte del referido proyecto. Finalmente, agradecemos también a la doctora Ma. del Refugio González Domínguez y al doctor Enrique Aguirre Saldívar por las valiosas observaciones y sugerencias dirigidas a todas y todos los autores de la presente obra colectiva.

José Ma. SERNA DE LA GARZA

CAPÍTULO PRIMERO

EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO EN EL MARCO DEL FEDERALISMO ACTUAL. EL LABERINTO DE LAS POTESTADES NORMATIVAS

Carla HUERTA OCHOA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Elementos teóricos de la explicación de un sistema jurídico federal*. III. *El sistema jurídico federal mexicano*. IV. *Análisis de las fuentes del derecho*. V. *Competencias normativas y concurrencia*. VI. *Reflexión final*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente capítulo es analizar el sistema jurídico mexicano a partir de una reflexión sobre el modelo de distribución de las potestades normativas en un sistema federal atribuidas por la Constitución, su desarrollo por vía de ley y su determinación a partir de la jurisprudencia, tomando en cuenta la transformación que se ha producido del modelo original, especialmente en virtud de las facultades concurrentes.

La relevancia del tema es doble: por una parte, evaluar el alcance de las facultades normativas de las entidades federativas, y por la otra, destacar la importancia de evitar, en la medida de lo posible, conflictos entre las normas creadas. La falta de claridad en la delimitación de los ámbitos competenciales dificulta la resolución de conflictos de competencia y entre normas. Por eso las reglas de distribución de competencias deben ser claras y se requieren criterios precisos para hacer esa distribución, así como de prevalencia y solución de conflictos.

Explicar el funcionamiento de un sistema jurídico parece una tarea ordinaria; no obstante, la creciente complejidad del derecho, aunada a las particularidades específicas de cada modelo, hace que en realidad no siempre sea evidente la estructura de un sistema específico. Dado que el federa-

lismo es un elemento determinante en la configuración del sistema jurídico mexicano, es importante mencionar qué se entiende por federalismo para efectos de la explicación del sistema jurídico. Aunque no se trata de hacer un análisis exhaustivo del concepto.

Un sistema jurídico se construye a partir de las facultades normativas otorgadas a la autoridad; esto es, en relación con la creación de normas jurídicas generales en términos de la distribución de funciones hechas en la Constitución. De modo que el diseño institucional depende de cada Constitución y se modifica en el tiempo. El modelo original de un sistema jurídico, en general, parte de ciertas definiciones teóricas o modelos ideales, como un federalismo dual, lo que en México, por ejemplo, se hace patente en el artículo 124 constitucional.

La idea de revisar las facultades relacionadas con el ejercicio de la potestad normativa es evidenciar la reducción del ámbito competencial de las entidades federativas en relación con su potestad creadora y transformadora de derecho que, de manera paulatina, se ha producido para invitar a la reflexión sobre la autonomía normativa de estas entidades constitucionalmente soberanas. En la primera parte se hace la revisión de diversos modelos teóricos para identificar los elementos que sirven para explicar el sistema jurídico mexicano. En la segunda se realiza un análisis dogmático y se sientan las bases del análisis de las fuentes del derecho en el sistema jurídico mexicano que se hace en la siguiente parte. Finalmente, en el último apartado se comenta la concurrencia normativa a la luz del quehacer jurisprudencial y sus consecuencias para las autoridades normativas locales. Para ello se reflexiona sobre su función, alcance e implicaciones para un Estado federal. No obstante, dado que sólo se analiza el sistema jurídico mexicano, aun cuando la concurrencia y los problemas que conlleva no son exclusivos del sistema federal mexicano, no se harán referencias a otros sistemas jurídicos.

II. ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA EXPLICACIÓN DE UN SISTEMA JURÍDICO FEDERAL

El primer reto, por lo tanto, es elegir el modelo teórico adecuado para explicar el sistema jurídico federal mexicano. Toda explicación se basa en cierto modelo. Y el criterio básico de construcción del modelo son las facultades normativas; esto es, la potestad de crear normas jurídicas generales.

Para comprender la distribución competencial en materia normativa que hace la Constitución mexicana, conviene recordar —siguiendo a Kelsen— que se pueden distinguir cuatro ámbitos de validez de las normas: el territo-

rial, el material, el personal y el temporal.¹ Los tres primeros servirán para determinar los ámbitos de aplicación de las normas o, en otras palabras, para determinar la competencia de las autoridades facultadas para crear normas.

Los presupuestos de la explicación son la concepción del derecho como sistema —pues entenderlo como un mero conjunto de normas no es suficiente—, así como su carácter dinámico. La concepción del derecho como sistema dinámico de normas es la adecuada para la explicación del sistema jurídico, ya que implica una base axiomática de desarrollo que prevé las reglas de introducción y eliminación de las normas, a partir de la cual se validan las normas jurídicas del sistema. Esto significa que en un sistema existen criterios de organización que determinan su funcionamiento.

La base del modelo es, por lo tanto, sus reglas de creación y transformación que se manifiestan en un sistema de distribución de competencias. El punto de partida de un sistema jurídico en un Estado constitucional ofrece una representación unidimensional en función del principio jerárquico, puesto que todo el sistema se desarrolla a partir de una primera norma: la Constitución que contiene el pacto federal celebrado. Y como es la norma que prevé, valga la redundancia, las normas de creación y las reglas de desarrollo, se coloca en la posición jerárquica superior, por lo que las demás normas del sistema deben ajustarse a lo previsto en ella. El criterio jerárquico indica la posición de la Constitución como la norma suprema, su cualidad de regla de validez última del sistema y constituye, además, un primer criterio de distribución competencial, lo que genera la primera regla de prevalencia del sistema jurídico para la solución de conflictos entre normas.

Para Kelsen, el sistema jurídico se puede entender en términos de las relaciones que se establecen entre sus normas como cadenas de validez que se determinan a partir de la Constitución. Conforme al criterio de jerarquía se asignan rangos distintos a las normas conforme a sus procesos de creación que operan como reglas de validez. Asimismo, para él la estructura jerárquica del sistema jurídico establece relaciones de supra subordinación entre sus normas, por lo que en caso de oposición de la norma inferior con la superior se produce un “efecto derogatorio”.² Esto da lugar a la posibilidad de concebir el sistema jurídico como cadenas de validez. La teoría del sistema escalonado de Kelsen (*Stufenbaulehre*) permite esquematizar el sistema jurídico como una construcción en niveles y organizar el derecho a

¹ Kelsen habla de los ámbitos personal, temporal, espacial y material de validez de las normas. El temporal es determinante en relación con la vigencia y aplicabilidad de las normas. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de Vernengo, México, Porrúa, 2000, pp. 26-28.

² Así lo denomina, aunque no necesariamente se produce una derogación en sentido estricto. *Ibidem*, pp. 232 y ss.

partir de las relaciones de validez determinadas por la norma superior que regula su procedimiento de creación.³

De esta concepción de la Constitución como norma suprema que estructura y organiza el sistema jurídico, en un Estado federal surge un criterio general de resolución de conflictos entre la Federación y las entidades federativas: el de prevalencia de la Constitución federal. Pero en un sistema federal, este criterio no es suficiente porque el diseño implica una división del ámbito espacial en, al menos, dos ámbitos territoriales diferenciados, ya que no hay una fuente única del poder normativo. En consecuencia, la ciencia jurídica consideró importante agregar otro criterio que hiciera posible una explicación más adecuada del sistema jurídico.

Para precisar la explicación es posible incluir, entonces, un segundo criterio: el de distribución de materias, un criterio de ordenación horizontal de las normas que complementa y corrige el de jerarquía formal que hace la ordenación vertical del sistema. Éste resulta de la división de poderes, que es la base de la distribución de competencias. Así, la distribución de materias es un criterio que atiende a la relación que se establece entre las normas por su contenido. Y las técnicas utilizadas para ello son las de distribución competencial y reserva de ley. La complejidad de los sistemas jurídicos actuales hace necesario, por lo tanto, que para la conformación de la estructura del sistema jurídico el principio de jerarquía propuesto por Kelsen se complementa con el de distribución de materias, como sostiene de Otto.⁴

De modo que el sistema jurídico no solamente se organiza a partir de la jerarquía de sus normas, sino también conforme a las relaciones que se producen a partir de la asignación de materias exclusivas a distintas autoridades. Por consiguiente, la validez de las normas jurídicas depende tanto de su rango como de su contenido. Esto sirve como criterio de solución de conflictos entre normas del mismo rango, pero que tienen materias reservadas. Este criterio relativo a la distribución de materias apunta a una estructura de organización del sistema de fuentes más compleja que la del modelo jerárquico.

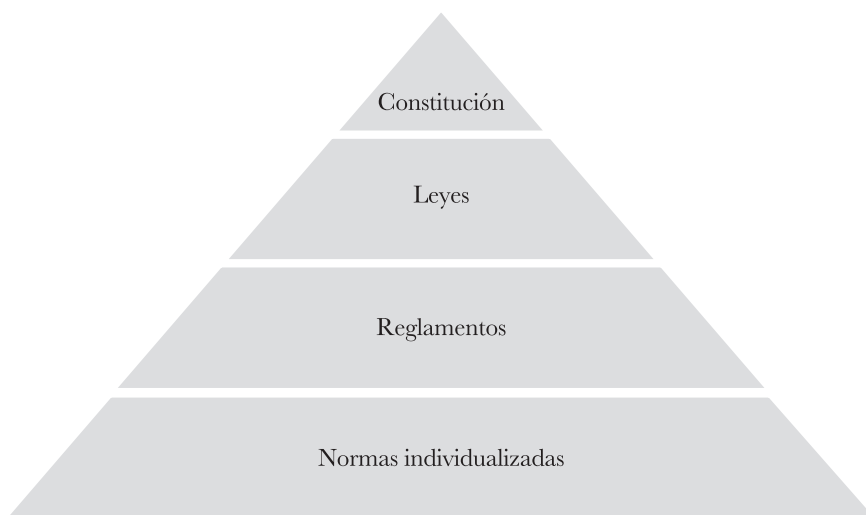
El modelo de construcción escalonada de Kelsen se representa, en general, con un triángulo en el que se distinguen diferentes niveles que se integran por tipos de normas de fuentes diversas. La ordenación jerárquica de las normas obedece al criterio de generalidad, y la forma triangular indica, en el sentido vertical, la relevancia de la primera norma, la Constitución, a partir de la cual se desarrollan los siguientes niveles. Las relaciones que se establecen en términos jerárquicos son verticales, de modo que las normas

³ Para Kelsen el criterio rector es el de jerarquía. *Ibidem*, pp. 146 y ss.

⁴ Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 88-91.

inferiores no pueden modificar ni deben contravenir las normas superiores. Por eso, de la Constitución ubicada en la cúspide se siguen las demás normas formando cadenas de validez conforme a dos criterios complementarios: el de jerarquía y el de distribución de materias, que ordena las fuentes horizontalmente. Merkl incluye las normas individualizadas en la esquematización, y éstas se ubicarían en la base de la pirámide, dado su carácter particular; en consecuencia, ocupan el nivel jerárquico más bajo.⁵

ESQUEMA 1
PROPUESTA DE REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO
COMO UN TRIÁNGULO A PARTIR DE SU RELACIÓN JERÁRQUICA
Y LA GENERALIDAD DE LAS NORMAS

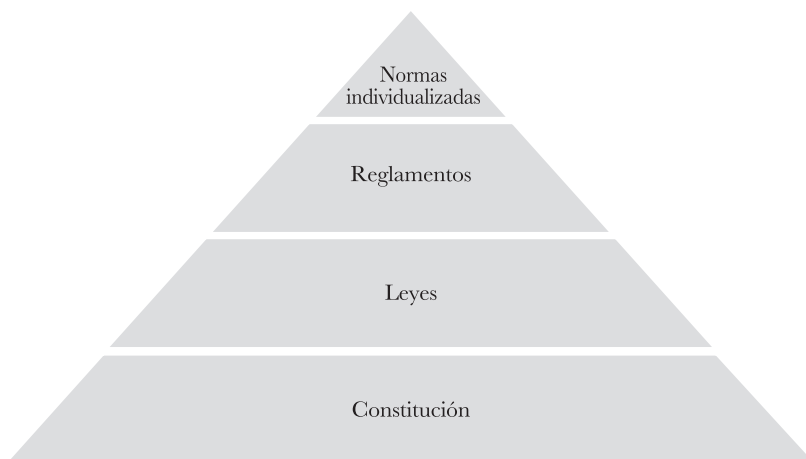


También se ha hablado de una “pirámide invertida” que coloca a la Constitución como la base de la pirámide a partir de la cual se desarrolla el sistema jurídico, por lo que el grado de generalidad de las normas disminuye en cada nivel según se asciende. De esta manera, lo que se pretende mostrar es que la Constitución sostiene el sistema jurídico, aunque así podría parecer que la relevancia de los niveles inferiores es menor. Hay dos formas de esquematizar lo anterior: en la primera opción (esquema 2) el grado más

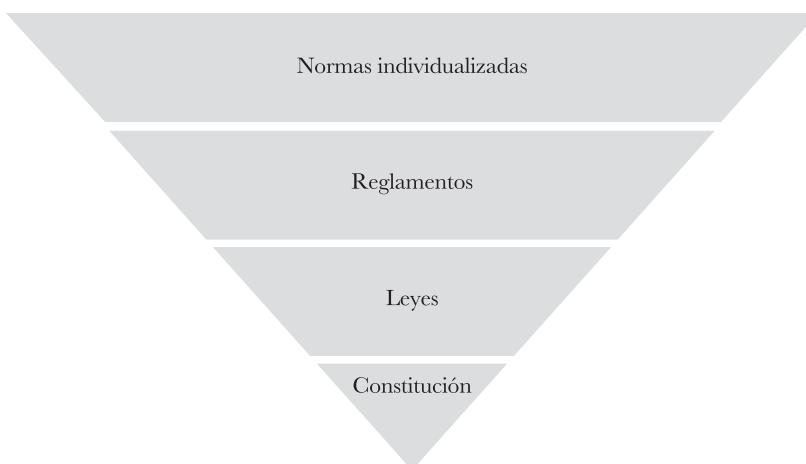
⁵ Esta es la idea fundamental de la propuesta de Adolf Merkl, *cfr.*, “Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues”, en Kelsen, H. *et al.* (eds.), *Die Wiener Rechtstheoretische Schule*, Viena, Europa Verlag, 1968, t. 2, pp. 1340 y ss.

alto de generalidad se ubica en la base; en la segunda (esquema 3), la parte inferior, al ser más pequeña, además indica que contiene menos normas que la parte superior.

ESQUEMA 2
TRIÁNGULO CON LA NORMA MÁS GENERAL EN LA BASE



ESQUEMA 3
TRIÁNGULO INVERTIDO QUE CONTIENE, EN LA PARTE INFERIOR, MENOS NORMAS QUE EN LA SUPERIOR

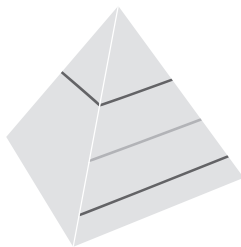


La representación de un sistema jurídico federal de esta manera, sin embargo, no parece ser adecuada, aun cuando cuenta ya con dos ejes: uno vertical que organiza la estructura básica del sistema jurídico a partir del criterio de jerarquía, y uno horizontal, de distribución de materias, que especifica ámbitos competenciales dentro de dicha estructura en cada nivel. Y si bien esta explicación presenta la ventaja de que muestra niveles de normas jurídicas que se distinguen por su generalidad y su origen, parece que una representación tridimensional sería más útil, como una pirámide, en sentido estricto. Esto se debe a que, como ya se adelantó, aunque la distribución de competencia se hace por materias, también puede hacerse territorialmente, al distinguir en Estados federales, por ejemplo, ámbitos de validez espacial diferenciados.

La idea de un triángulo hace necesario repensar la distribución competencial para organizar el sistema jurídico, por lo que conviene considerar las determinaciones que se hacen conforme a los ámbitos de validez espacial, material y personal. El espacial determinado por la organización federal, el material por las materias reservadas a alguna autoridad, y el personal que depende de las potestades normativas específicas que correspondan a una colectividad. En México, por ejemplo, vemos que el ámbito personal —que corresponde a los pueblos y comunidades indígenas— modifica el diseño del sistema jurídico al agregar un ámbito de competencias normativas independientes. Las materias pueden, a su vez, ser atribuidas a órganos específicos de un mismo ámbito espacial —como facultades distintas a la Cámara de Diputados y al Senado federales de manera exclusiva—.

De modo que el triángulo puede ser transformado en una pirámide; una imagen tridimensional. Esta representación preserva la idea de derivación a partir de la norma suprema aun cuando se agrega la profundidad al esquema explicativo para distinguir diversos ámbitos de validez normativa. Así, un lado podría ser el orden federal; el otro el local, con una posible subdivisión de un orden menor, y el tercer lado el de los pueblos originarios, por ejemplo. Todos subordinados a la Constitución.

ESQUEMA 4 PIRÁMIDE



Como se ve, el sistema jurídico mexicano es más complejo de lo que parecería a primera vista, pues ha de considerar los siguientes criterios conforme a los cuales se ha hecho la distribución competencial en la Constitución:

- 1) Espacial, criterio básico en un sistema federal: éste permite distinguir ámbitos de competencia territorial. Cada sistema jurídico especifica las divisiones territoriales necesarias según su conformación territorial y necesidades específicas. En México, por ejemplo, se cuenta con los ámbitos:
 - a) Federal, sobre la totalidad del territorio;
 - b) Estatal o local, sobre el espacio geográfico que abarca cada entidad federativa, pero puede incluir, al menos, un tercer ámbito, como es el caso del:
 - c) Municipal.
- 2) Material: las competencias se distinguen por las materias que regulan entre, por lo menos, dos demarcaciones territoriales que abarcan ámbitos distintos, pero pueden ser más, o según el órgano al que se atribuyen, y
- 3) Personal.

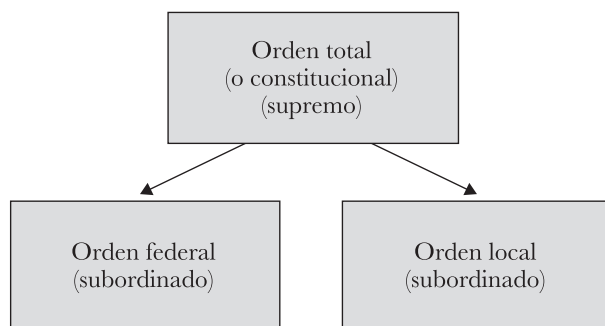
Otra forma de explicar el sistema jurídico a partir de las competencias atribuidas a distintos órganos es la propuesta por Schmill, que resulta de interés, pues las facultades normativas distinguen el rango de la fuente, y combina el criterio material con el territorial por su alcance. Si se realiza el análisis del contenido de la Constitución desde la perspectiva de la distribución competencial que ésta hace, encontramos que, lógicamente, si puede hacer dicha distribución entre dos o más órdenes, y es porque es superior a éstos y parte de su función es, por ende, delimitar ámbitos de validez. Es por ello que Schmill,⁶ siguiendo a Kelsen, distingue diversas comunidades jurídicas según su ámbito de validez territorial,⁷ y distingue también, en el sistema jurídico federal mexicano, tres órdenes normativos. Schmill los denomina “orden total o Estado federal”; “federación u orden federal”,⁸ el cual tiene validez en todo el territorio del país, y “órdenes lo-

⁶ Schmill, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2da. ed., México, Librería Manuel Porrúa, 1977, p. 140.

⁷ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, pp. 376 y 377.

⁸ La denominación de los órdenes puede parecer confusa, pues como señala Kelsen: “La teoría tradicional identifica erróneamente a la federación con el Estado federal total”. *Ibidem*, p. 377.

cales” de los estados miembros que tienen validez espacial parcial dentro de la demarcación territorial de cada entidad federativa. Se pueden jerarquizar de la siguiente manera:



En virtud de la falta de especificación, la distinción hecha parece indicar que al orden local pertenecen, además de los ámbitos competenciales de los estados, el de la Ciudad de México y el de los municipios. Esta propuesta fue adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte) y se encuentra mencionada en múltiples tesis jurisprudenciales. Así, por ejemplo, se puede ver en la resolución no. 31/97⁹ que la Corte menciona un orden constitucional, un orden federal y un orden local, aunque también se menciona un orden del “Distrito Federal”. La clasificación hecha por la Suprema Corte se sustenta en la idea de que constituyen esferas de competencia diferenciadas; sin embargo, señala que la división no implica una subordinación entre ellas. Por ello se hace énfasis en que las autoridades federales tienen jurisdicción sobre todo el territorio del país en el ejercicio de sus competencias, pero no pueden determinar ni intervenir en el ejercicio de las competencias propias de las entidades federativas.

En este modelo la jerarquía del órgano del Estado, así como el rango de las normas que emite, se encuentran determinados por el tipo y por el alcance de las atribuciones que ejerce. Las del orden total o constitucio-

⁹ En esa resolución se reproduce la propuesta teórica de Schmill. Literalmente, se ubica al municipio en el orden local, ya que el modelo no considera otros órdenes menores, pero distingue el orden de la Ciudad de México del de los estados, que, en sentido estricto, en esa clasificación sería local. Controversia constitucional 31/97, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, enero de 2000, p. 665. Posteriormente, se agrega el orden municipal, como se verá del análisis de la controversia constitucional 14/2001, en el apartado IV 2. En el capítulo sexto, Carlos Arenas hace una evaluación de la adopción por la Suprema Corte de esta tesis sobre el “orden total” para el federalismo.

nal¹⁰ son facultades que por disposición constitucional desempeñan ciertos órganos constituidos cuando aplican normas constitucionales directamente en el ejercicio de ciertas atribuciones, como por ejemplo el control de la constitucionalidad, el proceso de reforma y adición constitucional¹¹ o la restricción o suspensión de derechos y garantías en términos del artículo 29 constitucional. Por lo que, al aplicar normas constitucionales directamente en esos casos, los órganos federales no se encuentran subordinados a normas del orden federal, ya que ejercen una función del orden constitucional.

Las funciones de control de la constitucionalidad implican que en el ejercicio de esas atribuciones se ejerce competencia constitucional, por lo que la autoridad se coloca por encima de los órganos en conflicto como órgano neutro. Esto hace posible a la autoridad competente vigilar la conformidad de los actos de la Federación, las entidades federativas y los municipios a la Constitución. Aun cuando en el caso del control de la constitucionalidad existen normas secundarias que regulan el procedimiento, la función de control es propia del orden total, ya que los tribunales competentes pueden aplicar directamente la Constitución. Por lo que a las formas de autocontrol de la constitucionalidad se refiere, como es el caso del segundo enunciado del artículo 133 constitucional, el ejercicio del control conocido como “de convencionalidad”, correspondería al orden total en virtud de la función que realizan.

La relevancia de la tesis de Schmill radica en la aceptación de la existencia de órganos que, aunque pertenecen al ámbito federal, ejercen funciones de una naturaleza especial, o sea constitucional, que se han atribuido a un “orden total”¹² cuando ejercen funciones distintas a las ordinarias. Otras

¹⁰ La jurisprudencia ha establecido que el orden constitucional tiene una naturaleza total “en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho”, lo cual establece el alcance de este orden. *Cfr.* controversia constitucional. “El control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución federal”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999. P/J. 98/99, p. 703.

¹¹ La Constitución mexicana prevé, en su artículo 135, un órgano complejo integrado por los poderes legislativos federal y locales realizando una función especial de órgano reformador, en virtud de la cual adquiere su carácter de función del orden constitucional.

¹² La jurisprudencia con frecuencia identifica este ámbito competencial con el “Estado federal”, quizá gracias a la terminología utilizada por Schmill. La Corte ha sostenido que el término “Estado mexicano” debe entenderse como sinónimo de “Federación”, ya que es a esta entidad a la que se atribuyen los actos que se realizan través de los órganos federales facultados, y que no se trata de entidades autónomas o independientes. *Cfr.* controversia constitucional 33/2002. “Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, *Semanario Judicial de la Fed-*

funciones del orden constitucional son, por ejemplo, las que realiza el Congreso en su función de determinar la conformación territorial de la Federación, artículo 73, fracciones I, III y V, relativas a admitir nuevos estados, formar nuevos estados o cambiar la residencia de los poderes de la Unión. Esto se debe a que las modificaciones del territorio nacional resultan en una reforma de la Constitución.¹³

Dada la complejidad de los sistemas jurídicos contemporáneos y la dificultad de elaborar un diagrama que los represente adecuadamente, Ost y van de Kerchove han propuesto sustituir la imagen de la pirámide por la de una red que muestre una multitud de puntos interconectados, pues así representaría, en su opinión, una combinación infinita de poderes, multitud de actores y diversos roles.¹⁴ Como si fuera un banco de datos.¹⁵ La jerarquía institucional continúa siendo un elemento de la construcción del modelo, pero el derecho se define como un sistema de recursos más que como un conjunto de normas, en virtud de una compleja conexión de las funciones.

En el caso del sistema jurídico mexicano hay que considerar otros factores que complican su explicación y representación esquemática, como son las técnicas de distribución de competencias, tales como la concurrencia, la coordinación o la armonización. Además, la existencia de leyes denominadas “generales” y “nacionales” —éstas últimas más propias de un Estado central—, en virtud de la falta de claridad en la forma en que estos términos son usados, y de que han tenido por efecto la substracción de potestades de las entidades federativas, han generado gran incertidumbre en cuanto a la distribución de competencias normativas.

Desde la perspectiva teórica, me pregunto si es una opción viable imaginar el sistema jurídico mexicano como una red, como dicen van de Kerchove

ración y su Gaceta, Novena Época, t. XX, agosto de 2004, p. 127, disponible en: <https://www2.sejn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=49000>.

¹³ Así lo considera también Schmill, al incluir la reforma de la Constitución en su aspecto geográfico, pues no son funciones federales ni locales. Schmill, *op. cit.*, p. 141.

¹⁴ Kerchove, Michel van de y Ost, François, *¿De la pirámide a la red? Por una teoría dialéctica del derecho*, trad. de Oscar Torres, México, Libitum, 2018, pp. 69-76.

¹⁵ En ese sentido, se asemeja a la tesis de Lindahl y Odelstad, de que el derecho cuenta con infinita información disponible para resolver cuestiones legales. Para ellos, éste es un nuevo y complejo paradigma que requiere de la identificación de las intersecciones (o nudos), la forma en que la información fluye y los canales que muestran la interacción de las funciones del sistema jurídico. Ellos estudian los sistemas normativos como mecanismos deductivos que producen resultados a partir de insumos, y la función más importante de un sistema jurídico es expresar correlaciones normativas. El sistema jurídico se puede dividir en subsistemas (por materia) y éstos en subsistemas por tema. “An Algebraic Analysis of Normative Systems”, *Ratio Iuris*, vol. 13, núm. 3, septiembre de 2000, pp. 262, 265 y 266.

y Ost, o si convendría esquematizarlo como un cono en el que se distingan diversos segmentos que parten de la Constitución de manera más o menos directa dependiendo de la relación de cada ámbito establecida en ella. Lo que sí podemos decir es que para elaborar un diagrama del sistema jurídico mexicano parece conveniente recurrir a varios esquemas explicativos, pues una teoría enfocada en un solo aspecto resultaría inadecuada.

Finalmente, a pesar de todas las contribuciones hechas por la teoría del derecho, como bien señala Fernández Segado siguiendo a Scheuner, el Estado federal es una complicada construcción que se explica a partir de su vinculación con las cambiantes situaciones históricas, por lo que ha de ser “construida más bien desde una consideración histórico-pragmática, antes que desde una teoría abstracta”.¹⁶ En consecuencia, aun cuando las teorías sirven para explicar este fenómeno, para comprender el federalismo mexicano procederemos a analizar las previsiones hechas por el sistema jurídico.

III. EL SISTEMA JURÍDICO FEDERAL MEXICANO

1. *El régimen constitucional del federalismo en México*

En relación con la forma de Estado, y de conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución federal), México se constituye como una República representativa, democrática,¹⁷ laica y federal “compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Esta disposición establece tanto la forma de Estado —entendida como “poder político jurídicamente organizado”—¹⁸ como la de gobierno. De modo que la forma de organización estatal por la que el Constituyente optó es la de una democracia representativa y federal. Como señala Zippelius, adoptar la forma federal tiene por efecto la descentralización del poder público que ha

¹⁶ Fernández Segado, Francisco, “Pluralidad de Estados federales y rasgos identificadores del Estado federal”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica* 41. *El federalismo en América Latina*, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 1.

¹⁷ Para Aragón, la democracia es el principio de legitimación interna de la Constitución, sobre todo como forma jurídica, que brinda a la Constitución su condición normativa. Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y democracia*, España, Tecnos, 1990, 27.

¹⁸ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 2da. ed., trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Porrúa-UNAM, 1989, p. 149.

de dar lugar a una autonomía administrativa —en sentido jurídico-organizativo— de las entidades federativas.¹⁹ Por lo que el ámbito material de validez del sistema jurídico se divide, a partir de la distribución de la competencia normativa, entre una autoridad central y varias locales.²⁰ Solamente si el poder está distribuido así entre la Federación y los estados miembros se puede hablar de un Estado democrático y federal.

En México, la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas posee ciertas características particulares, aunque la regla general es la reserva de competencias prevista en el artículo 124 de la Constitución —conocida como cláusula residual—, que establece que las competencias no atribuidas expresamente a la Federación corresponden a las entidades federativas.²¹ Esto se debe a que, en general, en los estados federales la jurisdicción federal es limitada a casos concretos.²² Este dualismo implica que las competencias de los órganos federales y locales se complementen. Pero no son los únicos ámbitos espaciales previstos en la Constitución que cuentan con facultades normativas; los municipios pueden autorregularse en sus asuntos y conforman un nivel subordinado en las entidades federativas.²³ Por otra parte, en el artículo 2o. de la Constitución federal se reconocen los sistemas jurídicos tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas no tanto como ámbito de validez espacial, sino personal, que configura un nivel subordinado a la Constitución, por lo que es independiente, aunque puede estar regulado por ley local. De manera que, tras múltiples reformas, el modelo dual original de distribución de competencias —que en un Estado federal significa que ciertas materias son reguladas por normas con aplicación en un territorio determinado— se ha ido transformado paulatinamente en un sistema de cooperación en el ejercicio de las funciones, como se verá más adelante.

¹⁹ *Ibidem*, p. 182.

²⁰ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, cit., p. 377.

²¹ Las entidades federativas ejercen un poder público originario que deriva de la Constitución, lo que se deduce de la regla de distribución competencial prevista en el artículo 124 constitucional que remite a una noción clásica de federalismo conforme a la cual los estados renuncian al ejercicio de ciertas competencias en favor de la federación.

²² Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, cit., p. 275.

²³ En los municipios, de conformidad con lo previsto en el artículo 115 constitucional, fracción II, 2do. párrafo, los ayuntamientos tienen facultades normativas para expedir “los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, aunque es una potestad delimitada por las leyes en materia municipal que emiten las legislaturas de los estados.

Como señala Ronald Watts, las federaciones son sistemas compuestos por entidades con gobiernos propios cuyos poderes se sustentan en una Constitución y un gobierno central dominante con autoridad superior.²⁴ Por lo que el federalismo, como forma de Estado, se explica a partir de la distribución de competencias que hace una Constitución. Lo que caracteriza al Estado federal es un cierto grado de descentralización, por lo que, según Kelsen, su sistema jurídico se compone de “normas federales emitidas por autoridades centrales que son válidas en todo el territorio y normas locales que solamente tienen validez en partes del territorio porque son expedidas por las autoridades locales”.²⁵

La relación en la distribución de competencias es proporcionalmente inversa, pues como bien señala Kelsen, “[m]ientras más amplia es la competencia de los órganos centrales, la competencia de la federación, más restringida es la de los órganos locales, y tanto mayor resulta el grado de centralización”.²⁶ Para él, la *Federación* es un sistema jurídico central que constituye una comunidad jurídica parcial que comprende a todos los que residen en el territorio del Estado federal. A la vez que los sistemas jurídicos locales forman comunidades jurídicas parciales determinadas territorialmente, que son los “estados miembros”. No obstante, un “Estado federal se caracteriza por el hecho de que los estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional”, aunque esta autonomía es limitada por la Constitución federal.²⁷

Esta explicación tiene la ventaja de describir el federalismo en términos jurídicos, por lo que se puede decir que en el sistema jurídico mexicano se cuenta con, al menos, un sistema jurídico central (federal) y varios locales. Si bien la distribución de la competencia normativa entre los diversos niveles evita la concentración de poder, se debe procurar el equilibrio en su ejercicio entre la Federación y los estados miembros, así como preservar la unidad del sistema jurídico.

Según la visión clásica sobre la relación entre la Federación y las entidades federativas, las autoridades al frente de una federación tienen un verdadero poder gubernamental sobre los estados miembros.²⁸ Para Loewenstein, en

²⁴ Watts, Ronald, “Modelos de reparto federal de poderes”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, enero-marzo de 2001, disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/167-fulltext167spa.pdf>.

²⁵ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, cit., pp. 376 y 377.

²⁶ *Ibidem*, p. 377.

²⁷ *Ibidem*, p. 377 y 378.

²⁸ Duverger, Maurice, “Institutions politiques et droit constitutionnel”, *Revue Française de Science Politique*, París, 1970, pp. 38-41.

cambio, “[l]a organización federal se basa en la idea de que la Constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional, creando por medio de la comprensión racional un equilibrio duradero y beneficioso para todos los participantes”.²⁹

Gaudreault-DesBiens menciona que “[l]as definiciones jurídicas clásicas del federalismo son invariablemente institucionales. Desde este punto de vista, el federalismo se refiere a la unión duradera entre diversas comunidades políticas constituidas en órdenes legales, con el propósito de formar un orden legal más amplio y distinto”,³⁰ y aunque esto es cierto, para evaluar adecuadamente el federalismo mexicano actual y la relación entre estos órdenes jurídicos, conviene tener presentes, además, “los valores que conducen a la creación de una federación” y lo que éstos implican, como él sugiere.

Es más, como señala Zippelius, una estructura federativa se entiende desde la descentralización democrática de los estados miembros en regiones y municipios, como es el caso de México. Por lo anterior, la distribución de competencias que produce esta división de la unidad política en “subsistemas” se define en términos regionales y en el otorgamiento a cada uno de los niveles creados de la mayor autonomía posible, los cuales se organizan conforme al principio de subsidiariedad.³¹ La idea es que en cada ámbito cuenten con las competencias necesarias para organizar y solucionar sus asuntos.

De modo que se puede decir que un Estado federal se caracteriza por el hecho de que, en virtud de la distribución competencial, la soberanía orgánica no radica ni en los órganos federales ni en los de los estados. Esta coexistencia de los órganos de decisión implica que las competencias de los órganos federales y locales se complementen. Así, el federalismo, además de ser una forma de organización política al interior del Estado, funciona como medio de control del poder, por lo que el sistema jurídico establece límites mediante la distribución del ejercicio del poder en distintos niveles u órdenes de gobierno para promover el equilibrio entre las distintas autoridades de un país y, además, asegurar los derechos fundamentales de las personas.

²⁹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1965, p. 356.

³⁰ Habla de valores como autonomía relativa e igualdad de las partes, la lealtad al pacto federal y el respeto de la autonomía de cada uno por todos los miembros, por ejemplo. Gaudreault-DesBiens, Jean-François, “Federalismo y democracia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 117, 2006, p. 674, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3893>.

³¹ Zippelius, *op. cit.*, p. 355.

El federalismo, por lo tanto, se ha de reflejar también en el sistema jurídico en un grado de descentralización del ejercicio de las potestades normativas, y se manifiesta por la existencia de competencias propias y excluyentes que se ejercen con autonomía, aun cuando existan algunas concurrentes. Este tipo de modelo lleva a la necesidad de prever mecanismos de actuación conjunta, así como de la delimitación de la responsabilidad propia de cada una de las autoridades participantes.

La razón de ser del federalismo es proveer una organización política equilibrada entre distintas demarcaciones territoriales que, en general, cuentan con el mismo grado de autonomía por considerarse soberanas —aunque puede no ser así, como en el caso de territorios poco poblados o de la sede del poder federal—, por lo que su relación no puede calificarse de supra subordinación.³² La distribución de competencias normativas ha de preservar este equilibrio y la soberanía de los estados. Por eso la distribución de funciones del Estado entre las diversas entidades territoriales y la asignación de competencias a cada nivel de gobierno se hace en la Constitución.

2. *Autonomía normativa de las entidades federativas*

Si bien la soberanía nacional reside en el pueblo y se ejercita conforme a lo previsto en la Constitución, las entidades federativas son autónomas e independientes en su actuación en el marco de sus competencias, aunque han de someterse a las disposiciones federales cuando así se establezca en la Constitución. Así es posible entender la afirmación de que: “La federación y los miembros, en tanto que coordinados y no subordinados entre sí, son soberanos”, pero no en sentido formal, como señala Kelsen, pues la Constitución configura dos círculos normativos parciales: uno con validez en todo el territorio y otros cuyo ámbito de validez espacial está circunscrito a partes del territorio.³³ Además de poseer autonomía constitucional y legislativa, las entidades federativas cuentan con personalidad jurídica propia y distinta de la de la Federación, en virtud de lo cual se constituyen como centros de imputación conforme a lo previsto en el sistema jurídico.³⁴

³² García Pelayo sostiene que el Estado federal “hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, y no simplemente de relaciones de supra y subordinación”. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, p. 216.

³³ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2008, p. 262.

³⁴ *Ibidem*, p. 349.

En la Constitución se establece que la soberanía emana del pueblo y se ejerce conforme a sus disposiciones. Decir que los estados son libres y soberanos significa, más bien, que son autónomos, aunque su autonomía constitucional no es ilimitada, pues están sujetos a la Constitución.³⁵ Por ello, cuando la Constitución regula el “régimen interior” de los estados y de la Ciudad de México prevé las competencias que les corresponden, así como las que les están vedadas o restringidas.

La autonomía constitucional de las entidades federativas se sustenta en las facultades para otorgar una Constitución local, así como para legislar en materia local. El alcance de esta potestad está determinado en la Constitución federal mediante las técnicas de asignación de competencias exclusivas de la federación, así como de prever prohibiciones absolutas (artículo 117), relativas por ser competencias sujetas a aprobación del Congreso de la Unión (artículo 118), y la regulación de las relaciones entre las entidades federativas y la Federación en ciertas materias específicas (artículo 119). Por eso las facultades normativas de las entidades federativas han de ejercerse conforme a lo previsto en la Constitución.

La autonomía de las entidades federativas se percibe en la existencia de órdenes jurídicos particulares a los que la Constitución reconoce un ámbito propio de validez diferenciado competencial y territorial. En ese espacio jurídicamente determinado, sus órganos pueden decidir conforme a sus propias orientaciones político-institucionales y defender constitucionalmente su ámbito competencial. Esta autonomía implica que sólo en casos excepcionales, previstos en la Constitución o autorizados por ésta, los órganos federales pueden imponer su criterio a las entidades federativas.³⁶

En relación con los miembros de la Federación, cabe señalar que el término “entidades federativas” es más amplio que el de “estado”, ya que incluye a la Ciudad de México, cuyo régimen jurídico especial es equiparable al de los estados. La diferencia radica en que la Ciudad de México no puede ser considerada como una entidad soberana, pero la Constitución le reconoce autonomía,³⁷ por lo que su competencia normativa se considera sujeta al mismo régimen residual que los estados.³⁸ La Suprema

³⁵ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, cit., p. 378.

³⁶ Sobre el concepto de autonomía en relación con el reparto de potestades institucionales, véase Parejo Alfonso *et al.*, *Manual de derecho administrativo*, España, Ariel, 1990, pp. 126 y 127.

³⁷ La Ciudad de México es una entidad federativa que, de conformidad con el artículo 122 constitucional, goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

³⁸ Según la Suprema Corte, tras la reforma política de la Ciudad de México ya no se puede sostener que sus facultades legislativas son limitadas, pues deja de ser “una entidad federativa con atribuciones conferidas de manera expresa y se volvió una en la que se entien-

Corte ha señalado que si bien existe una diferencia “entre la «soberanía» de los estados y la «autonomía» de la Ciudad de México”, esta autonomía no es irrestricta: “alcanza hasta los límites, principios y reglas aplicables en general a las entidades federativas, sumados a aquellos que se le establecieron en particular en su calidad de capital nacional y sede de los poderes federales”.³⁹ Esto se debe, también, al proceso paulatino de evolución hacia una autonomía mayor a la que el Constituyente originario le atribuyó. Las potestades normativas de la Ciudad de México se encuentran delimitadas en el artículo 122 constitucional, y se circunscriben a su ámbito de validez territorial.

Así, el diseño del esquema federal de distribución competencial es complementario y coordinado, lo que implica una actuación conjunta, no subordinada, ya que en ninguna disposición constitucional se prevé la primacía del derecho federal sobre el local, ni siquiera en el artículo 133 constitucional, pese a que a primera vista pudiera parecer así.⁴⁰ Desde el punto de vista jurídico se configuran dos esferas normativas independientes con competencias propias, salvo por las excepciones constitucionales previstas, como se mencionó, así como las facultades concurrentes que se ejercen en cooperación y coordinación para la realización de los fines del Estado mexicano. Por ende, para determinar las competencias que corresponden a cada ámbito jurídico, es preciso partir de lo previsto en la Constitución federal y —como complemento— analizar las leyes de concurrencia para saber a quienes corresponden las potestades en cuestión.

Por ende, las funciones del Estado (legislativa, administrativa, de gobierno y jurisdiccional) se distribuyen entre la Federación y las entidades federativas como funciones parciales que conforman el poder estatal total en México. Esto implica, en primer lugar, la subordinación a la Constitución en virtud de que hace la distribución de competencias entre las entidades federativas y la Federación, e incluso los municipios, y una horizontal de las funciones básicas entre diversos órganos.

den reservadas todas aquellas facultades que no estén conferidas a la Federación en términos del artículo 124 constitucional”. Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 25 de abril de 2019, segunda sección, párrafo 130, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5558466&fecha=25/04/2019.

³⁹ *Ibidem*, párrafos 128 y 129.

⁴⁰ Decir que las leyes del Congreso de la Unión son ley suprema de la Unión es una regla de prevalencia en caso de conflicto más que una determinación de una jerarquía superior de las leyes federales sobre las locales, pues en principio se distinguen por las materias que regulan.

3. *Federalismo y distribución competencial*

El propósito del presente apartado es explicar el sistema jurídico federal en México a partir de la distribución de competencias normativas, exclusivamente. De conformidad con el principio de división de poderes, diversos tipos de funciones normativas, de ejecución, así como de resolución de conflictos, se distribuyen de distintas formas entre los principales órganos del Estado. Tradicionalmente se habla de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. La función legislativa es la que hace posible la creación de normas, sean generales o particulares. Aquí se comentan sólo las facultades relacionadas con la regulación, en específico con la creación de normas jurídicas generales.

Las funciones del Estado, entendidas como las acciones relacionadas con el ejercicio del poder público, se refieren a la forma en que se ejercen las atribuciones de los órganos competentes. Dado que el derecho como sistema de normas jurídicas generales e individuales regula su propia creación, la función del Estado se realiza mediante dos tipos de acción: creación y aplicación de normas. Aunque, como señala Kelsen, si se prescinde de los casos limítrofes, esto es, la creación de la Constitución y los actos de ejecución, cada acto es, al mismo tiempo, creador y aplicador del derecho.⁴¹ La función normativa es, por ende, fundamental.

La función legislativa —creadora de normas generales— es primordial, pues a través de ella se determina el ejercicio de las facultades del Estado en general, y de manera específica faculta para la regulación de la acción de los particulares. La relevancia de la potestad normativa radica en que sirve para la conformación tanto de la acción del Estado como de la delimitación del ejercicio de los derechos y libertades de los particulares. Es la potestad configurativa de la sociedad que ejerce la autoridad, por lo que es primordial que las entidades federativas puedan ejercer libremente la parte que al celebrar el pacto federal se reservan.

La distribución competencial se puede diferenciar —siguiendo a Kelsen— según los ámbitos de validez de las normas en espacial, material y personal que determinan la competencia para crear normas de las autoridades facultadas, pues en un sistema federal el poder normativo no está centralizado. El federalismo supone la existencia de potestades distintas a las de los órganos centrales, que se manifiestan, en primer lugar, como facultades para crear normas jurídicas, por lo que en un sistema federal existen diversos ámbitos normativos. Así, en un Estado federal se habla del sistema de

⁴¹ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, cit., p. 156 y 157.

competencias normativas para explicar la distribución de dichas funciones y las relaciones entre las diversas fuentes resultantes, de esta forma se delimita el ámbito material atribuyendo la regulación a ciertos órganos, por lo que se produce un tipo específico de norma.

De modo que, territorialmente, en un Estado federal es posible distinguir “los órganos competentes para la creación de normas sobre la totalidad del territorio” de los que cuentan con una competencia sobre sólo una parte del mismo.⁴² Un Estado federal se caracteriza por un cierto grado de descentralización de la función normativa, de lo que resulta un sistema jurídico con normas que son válidas en todo el territorio y otras que sólo lo son en ciertas partes. En general, en los Estados federales la potestad normativa de los órganos legislativos federales es limitada a casos específicos. La distribución de la competencia normativa corresponde a la Constitución, aunque, de manera excepcional, puede delegar esta tarea en el Poder Legislativo federal mediante disposición expresa. Esto se debe a que la competencia, entendida como el cúmulo de atribuciones otorgadas por el sistema jurídico a un órgano del Estado, y que es ejercida por sus funcionarios, en un Estado de derecho y de conformidad con el principio de legalidad y el de división de poderes consagrado en nuestra Constitución, debe estar prevista con el propósito de ser ejercida válidamente.

El sistema jurídico mexicano se encuentra organizado jerárquicamente, y la norma que ocupa la posición superior, y a la que se subordinan las demás normas del sistema jurídico, es la Constitución. Esta afirmación se sostiene, por una parte, en la tesis de Hans Kelsen de la estructura jerárquica del orden jurídico, según la cual, entre las normas de un sistema se establecen relaciones de supra subordinación entre la norma que regula el procedimiento de creación y la norma creada conforme al mismo,⁴³ y por la otra, por lo previsto en el artículo 133 constitucional. Éste establece que, considerando la distinción material de la esfera competencial hecha por la propia Constitución, tanto las normas federales como las locales se subordinan directamente a la Constitución.⁴⁴ Esta interpretación se funda en la existencia de materias reservadas a las entidades federativas que conforman una esfera competencial diferenciada por la Constitución en

⁴² Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, cit., pp. 255 y 256.

⁴³ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, cit., p. 232.

⁴⁴ Al igual que los tratados internacionales celebrados por México independientemente de que la materia sobre la que versan sea federal o local, a excepción de las disposiciones sobre derechos humanos previstas en los tratados internacionales que forman parte del sistema jurídico mexicano, que a partir de la reforma de 2011 tienen rango constitucional, como dispone el artículo 1o. de la Constitución.

su artículo 124, en virtud del cual el ámbito de validez de esas normas se distingue materialmente.

Si se realiza el análisis del contenido de la Constitución desde la perspectiva de la distribución competencial que ésta hace, encontramos que, por lógica, si puede hacer dicha distribución entre dos o más órdenes es porque es superior a éstos y parte de su función es delimitar ámbitos de validez. En el régimen de distribución de competencias en un Estado federal se producen de manera necesaria, al menos, dos ámbitos competenciales independientes que no se encuentran materialmente subordinados uno al otro.⁴⁵ Sin embargo, “el federalismo implica la existencia de vínculos jurídicos entre entidades político-territoriales que concurren para formar un ente complejo: el Estado federal”,⁴⁶ de modo que el federalismo no supone de manera alguna una subordinación de las entidades de gobierno o administrativas locales a la Federación.

En consecuencia, el funcionamiento de la estructura federal en materia de distribución competencial es complementario y coordinado, lo que implica una actuación conjunta no subordinada, a menos que se trate de una situación de excepción prevista en la propia Constitución federal, como en el caso de la restricción o suspensión de derechos fundamentales regulada en el artículo 29, o de epidemias de carácter grave, como se prevé en el artículo 73, fracción XVI. Desde el punto de vista jurídico existen al menos dos esferas independientes con competencias propias, y algunas concurrentes, mediante las cuales los poderes federales y los locales cooperan y se coordinan para la realización de los fines del Estado mexicano.

En resumen, en un Estado federal como el mexicano el poder público se distribuye conforme a lo previsto en la Constitución federal entre los distintos niveles territoriales; esto es, entre la Federación y las entidades federativas que lo conforman, e incluso entre entidades territoriales aun menores, como es el caso de los municipios, o las que ocupan las comunidades indígenas, como se comentará más adelante en relación con el sistema de fuentes. Cada ámbito de gobierno tiene capacidad para tomar decisiones, ya sean de regulación o de ejecución, en sus respectivas esferas de actuación. Por eso, tanto las entidades federativas como los municipios son libres para tomar las decisiones

⁴⁵ El artículo 133 de la Constitución no establece relación de jerarquía entre la legislación federal y la local, por lo que los conflictos se resuelven determinando la competencia normativa. *Cfr.* Legislaciones federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución, 3a./J. 10/91, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VII, marzo de 1991, p. 56.

⁴⁶ Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 19.

que mejor convengan a los intereses que resguardan. Y por consiguiente, a pesar del principio de subordinación de los miembros a la Federación en cuestiones federales, solamente por disposición constitucional puede establecerse el sometimiento de la actuación y de las decisiones de las entidades federativas a la Federación, y éste debe constituir una excepción.⁴⁷

IV. ANÁLISIS DE LAS FUENTES DEL DERECHO

A continuación, se reflexiona sobre el sistema de fuentes mexicano a la luz del diseño institucional federal para determinar sus relaciones a partir de las potestades normativas que las autoridades ejercen.⁴⁸

1. *Concepto de fuente del derecho y su función*

El propósito de explicar las fuentes de un sistema jurídico específico es conocer la organización de sus normas y las relaciones que se producen entre ellas para proveer una mayor certeza en su aplicación, así como para determinar su prelación en caso de conflicto entre normas. La determinación del rango y fuerza de las normas de un sistema jurídico es más compleja de lo que a primera vista parece, por lo que antes de abordar la cuestión específica que nos ocupa se precisan, de manera breve, algunos aspectos conceptuales y técnicos.

En un sistema jurídico específico el sistema de fuentes se organiza según lo previsto en su Constitución conforme a los criterios que determine a partir de las facultades normativas que se atribuyan a la autoridad.⁴⁹ De forma que la Constitución, como primera norma en la que se realiza la atribución de competencias normativas, es el fundamento de la validez de las normas

⁴⁷ Como es en los casos previstos en los artículos 117 y 118 constitucionales que regulan las potestades prohibidas o limitadas a las entidades federativas.

⁴⁸ Esta parte se basa en la contribución hecha en Huerta Ochoa, Carla, “El sistema de fuentes del derecho en los casos de emergencia sanitaria en México”, en Barceló Rojas, Daniel *et al.* (coords.), *COVID 19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena*, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario-Instituto de Derecho Parlamentario (Congreso de los Diputados-Universidad Complutense de Madrid)-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6225/27.pdf>.

⁴⁹ Siguiendo a Kelsen, la Constitución como norma fundamental ocupa el rango más alto porque regula los procedimientos de creación y organiza, de manera jerárquica, las normas generales del sistema jurídico, y éste es el sentido material de la Constitución. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, cit., pp. 146 y 147.

creadas y el límite del ejercicio de la potestad normativa. Si un sistema jurídico se organiza jerárquicamente, las normas se subordinan a la norma que establece su proceso de creación, y todas, en última instancia, se deben conformar a la Constitución.⁵⁰ La Constitución crea así un sistema de fuentes, por lo que se puede considerar como fuente de fuentes.

Aunque el concepto de *fuerza* es metafórico y ambiguo, en general se entiende que hace referencia al origen de las normas; esto es, a los métodos de producción y a las normas que los regulan.⁵¹ Si bien el término *fuerza* es propio de la doctrina, es de uso común y frecuente incluso en la jurisprudencia. Como fuentes se pueden entender tanto los distintos tipos de normas, como los órganos facultados o los procedimientos de creación de normas generales. En consecuencia, el sistema de fuentes se puede explicar a partir de los órganos, sus facultades y los procedimientos de creación normativa, o bien, de los distintos tipos de normas; en otras palabras, como el proceso de creación o como los productos resultantes. En adelante el término *fuerza* se utiliza para hacer referencia exclusivamente a la norma general productora de derechos y obligaciones.⁵²

La literatura estudia como fuentes a la doctrina, la costumbre, los principios generales del derecho, la ley, los tratados internacionales, los reglamentos y la jurisprudencia, por ejemplo. Esta lista no es exhaustiva, y no implica, en sí misma, ningún tipo de prelación o relación de dependencia. El orden y posición en un sistema jurídico depende de lo que determine su Constitución.

Los sistemas jurídicos identifican y ordenan las fuentes para determinar la relación que se produce entre sus normas generales, de esta manera se fijan el rango y la fuerza derogatoria⁵³ de una norma. La relevancia de entender el sistema de fuentes y sus relaciones radica en la determinación que hace de la validez de los actos que se sustentan en las normas, misma que depende de la competencia de la autoridad.

En general, las fuentes se ordenan conforme a los criterios de jerarquía y de distribución de materias, de lo que resultan ámbitos de competencia excluyentes o coincidentes, ya sea por territorio o materia, para los diversos órganos productores de normas.

⁵⁰ Sobre el criterio de jerarquía, véase Kelsen, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 73.

⁵¹ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, cit., p. 242.

⁵² Según De Otto, al hablar de fuentes se hace referencia a la facultad de creación normativa, no a los órganos o el procedimiento. Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional...*, cit., p. 70.

⁵³ Esta fuerza es, según De Otto, activa o pasiva, dependiendo de la capacidad de una norma para invalidar o resistir, respectivamente, a otra norma en caso de conflicto. *Ibidem*, pp. 88-91.

2. *El sistema de fuentes en México*

La Constitución mexicana establece su supremacía y el rango de las fuentes con fuerza de ley en su artículo 133, que prevé: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.⁵⁴ Este artículo ha sido interpretado de distintas formas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, por lo que se le han atribuido sentidos diversos a lo largo de los años.⁵⁵ Cabe mencionar que esta disposición desempeña varias funciones en el sistema jurídico, pues no solamente establece la supremacía de la Constitución, sino que identifica a las leyes federales y los tratados internacionales celebrados como fuentes con el mismo rango y fuerza de ley,⁵⁶ además de que crea una regla de conflictos que confiere prevalencia a las normas federales frente a las locales.

De la lectura de este precepto resulta que el sistema jurídico mexicano se encuentra organizado jerárquicamente a partir de la Constitución como norma suprema que regula los procedimientos de creación normativa. A pesar de las múltiples interpretaciones hechas, se entiende que las leyes y los tratados internacionales se subordinan a la Constitución.⁵⁷ De modo que

⁵⁴ En una tesis aislada se sostiene que las leyes del Congreso de la Unión a que se refiere el artículo 133 son las “que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas”, lo que le daría a esas leyes un carácter especial como parte de “un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales” y dichas leyes. Supremacía constitucional y ley suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional, P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6. En esta tesis, sin embargo, es poco claro como un mandato constitucional al legislador le confiere a la ley un rango especial y cómo se configuraría ese “orden nacional superior”.

⁵⁵ Para un análisis más extenso véase Huerta, Carla, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 317-321.

⁵⁶ Así lo establece la tesis P. C/92, publicada en la gaceta del *Semanario Judicial de la Federación* núm. 60, Octava Época, diciembre de 1992, p. 27, de rubro: Leyes federales y tratados internacionales, tienen la misma jerarquía normativa. Aunque como se mencionó, una tesis aislada de 2007 sugiere que esta disposición solamente se refiere a las leyes federales que hacen distribución de competencias por disposición constitucional, de modo que lo que determinaría su superioridad sería la materia, no la forma, ni un mandato al legislador. *Supra*, nota 54.

⁵⁷ Excepto por los contenidos de derechos humanos que tienen rango constitucional, como se señaló previamente. Véase nota 44.

en el sistema jurídico mexicano la norma suprema es la Constitución —por razones de orden lógico—, pues las leyes y los tratados dependen de ésta para su integración al sistema jurídico mexicano, y de la conformidad con esas disposiciones depende su validez; en consecuencia, la Constitución es superior a las leyes y los tratados internacionales.

En un Estado federal como el mexicano, esta organización jerárquica del sistema de fuentes se complementa con las facultades expresamente conferidas al Poder Legislativo federal en la Constitución, no sólo las previstas en el artículo 73,⁵⁸ y con el criterio de distribución competencial que se conforma por lo previsto en el artículo 124, que se puede entender como una reserva, ya que las facultades no atribuidas expresamente a la Federación corresponden a las entidades federativas.⁵⁹ Esta primera distribución se completa con las diversas potestades normativas reconocidas a los pueblos y las comunidades indígenas (artículo 2o.),⁶⁰ los municipios (artículo 115) y la Ciudad de México (artículo 122). Además, hay que tomar en cuenta los mandatos al legislador que se encuentran en disposiciones específicas que ordenan al legislador de un ámbito particular regular en cierto tema, como, por ejemplo, en el caso del artículo 2o. en materia indígena (VII, segundo párrafo). En este caso, sin embargo, no se puede considerar como una forma de atribución de competencia, pues se puede decir que las entidades federativas ya contaban con ella por disposición del artículo 124 constitucional. En consecuencia, las fuentes se ordenan de manera jerárquica y territorialmente diferenciada, aparte de que lo previsto en el artículo 2o. produce otra distinción al crear un ámbito de validez personal de sus sistemas normativos.

La Suprema Corte ha hecho referencia, en la jurisprudencia, a la distinción relativa a los distintos ámbitos de validez de las esferas competenciales en nuestro sistema jurídico. Asimismo, la configuración del sistema jurídico ha ido cambiando conforme a diversas reformas hechas a la Constitución, en concordancia, la jurisprudencia de la Corte ha establecido la existencia

⁵⁸ Además, se han de considerar las denominadas facultades implícitas previstas en su fracción XXXI: “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

⁵⁹ Los artículos 115 y 116 regulan el ejercicio de las facultades, así como la ejecución de las tareas administrativas competencia de las entidades federativas y municipios que les competen.

⁶⁰ A pesar del reconocimiento hecho en la fracción II del artículo 2o. constitucional de sus sistemas normativos, no parece reconocérsele en el sistema jurídico mexicano la calidad de órdenes jurídicos con un ámbito de validez distinto de los otros reconocidos por la jurisprudencia.

de diversos órdenes. Actualmente, refiere a cinco órdenes, al reconocer el orden municipal.⁶¹

Durante mucho tiempo la jurisprudencia sostuvo que de lo previsto en “la Constitución federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional”.⁶² La distinción se basa en que cada orden cuenta con “asignaciones competenciales propias” que considera “por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes”.⁶³ Aquí la Corte habla del Estado mexicano, que equivale al Estado federal y que se compone de la Federación y los estados miembros, puesto que, como Kelsen sostiene, “El Estado federal, o comunidad jurídica total, está pues constituido por la federación, que es una comunidad central, y los estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales”,⁶⁴ por lo que no es correcto hablar del “Estado federal” como equivalente a la Federación, pues, en realidad, un Estado federal, como comunidad jurídica total, abarca todos los órdenes, independientemente de su alcance territorial y la delimitación de su ámbito competencial.

Tras la reforma al artículo 115 constitucional de 1999,⁶⁵ que reconoce al municipio como un ámbito de gobierno y le atribuye algunas facultades normativas con carácter exclusivo, la Suprema Corte tuvo que dejar de

⁶¹ Desde la perspectiva teórica no parece correcto hablar de 5 órdenes, ya que el de la Ciudad de México, aunque particular, sigue siendo un orden local y, además, no se está considerando el orden especial conformado por las potestades normativas de los pueblos y comunidades indígenas. Sobre el orden municipal, véase la controversia constitucional 14/2001, municipio de Pachuca de Soto, estado de Hidalgo, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 1887, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/19199>.

⁶² La tesis P./J. 98/99 reitera lo mencionado en la nota 9 en relación con la controversia constitucional 31/97, sin embargo, señala que “Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal”. *Cit.*, nota 10, p. 703.

⁶³ Controversia constitucional. Los diversos órdenes jurídicos establecidos en la Constitución federal tienen autonomía funcional y asignaciones competenciales propias. P./J. 95/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 709, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/193262>.

⁶⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, *cit.*, p. 377. No obstante, como ya se indicó, la jurisprudencia ha utilizado con frecuencia el término “Estado mexicano” como sinónimo de federación. *Cit.*, nota 12.

⁶⁵ En este capítulo solamente se considera la reforma publicada en el *DOF* el 23 de diciembre de 1999, en relación con las potestades normativas del ayuntamiento. Sobre su alcance y el proceso de evolución del municipio ver el capítulo cuarto, de José Ma. Serna de la Garza, “Perspectivas de reforma al régimen municipal en México”.

ubicar al municipio como parte del orden local para considerarlo un orden jurídico parcial distinto. En la resolución de la Controversia Constitucional 14/2001 se señaló que, dado que “el municipio tiene la posibilidad de crear normas jurídicas en virtud de una asignación competencial propia”, conforma un orden jurídico distinto. Esto significa que “tiene relación con los otros órdenes jurídicos y que está sujeto al orden jurídico nacional”, por lo que “debe respetar la Constitución federal, los tratados internacionales, y las leyes federales, así como las Constituciones y leyes estatales”.⁶⁶ Lo anterior es indicativo de una jerarquía subordinada de las disposiciones municipales, aun cuando regulan materias propias.

Esta reforma amplió la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, con lo que reconoce su potestad para expedir su propia normatividad, por lo que las leyes estatales en materia municipal “deben dejar espacio para el despliegue de la facultad reglamentaria de los reglamentos, o deben especificar que, en todo caso, lo ocupan de forma supletoria”.⁶⁷ En consecuencia, las entidades federativas no pueden intervenir directamente, salvo en el caso de ausencia de normas reglamentarias expedidas por el ayuntamiento.⁶⁸ La determinación del orden municipal en términos de sus potestades normativas se ha de hacer, no obstante, en función del artículo 115 de la Constitución federal, pero en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente, y que deben ser desarrolladas conforme a las leyes federales y estatales respectivas.

Según la Suprema Corte, conforman el orden jurídico municipal las siguientes fuentes: la Constitución federal, los tratados internacionales, las leyes federales y sus reglamentos, las Constituciones locales, las leyes locales y sus reglamentos y los reglamentos municipales. De modo que, dado que la Constitución considera al municipio como un ámbito de gobierno y le atribuye facultades normativas con carácter exclusivo en determinados ámbitos, constituye un orden jurídico parcial del Estado mexicano.

En síntesis, y con fundamento en un argumento sistemático, la Suprema Corte concluyó que existen “cinco órdenes jurídicos en el Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal”, el de la Ciudad de México y

⁶⁶ Por “orden jurídico nacional” debe entenderse la totalidad de las disposiciones jurídicas del país. En esta resolución parece hacer referencia a todos los órdenes normativos del sistema jurídico mexicano, excepto los de los pueblos y comunidades indígenas, pues se mencionan la Constitución, los tratados internacionales, las leyes federales y las disposiciones locales. Controversia constitucional 14/2001, *cit.*, nota 61, p. 191.

⁶⁷ Artículo 115 constitucional, fracción II, inciso e), así se reitera en la controversia constitucional 14/2001, *ibidem*, p. 190.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 186 y 187.

el constitucional. El criterio utilizado para tal distinción no parece ser el tipo de funciones que se realizan, siguiendo la tesis de Schmill, ni el territorial, pues parece atenerse, más bien, a que en cada uno de esos órdenes se cuenta con un ámbito exclusivo de potestades normativas. Solamente así se justifica distinguir el ámbito de la Ciudad de México, que en realidad corresponde al local, y por lo mismo se considera el ámbito municipal como distinto del local.⁶⁹ La jurisprudencia señala, además, que el orden constitucional establece

...en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.⁷⁰

Quizá, en lugar de decir *definir*, debería decir *delimitar* y *explicitar*, pues en realidad corresponde al Constituyente originario y al órgano reformador la atribución de competencias, y sólo de existir una delegación al Poder Legislativo federal para que establezca reglas de concurrencia puede éste complementar lo previsto en la Constitución.

La complejidad del sistema jurídico mexicano resultante de la distribución de competencias normativas comentada previamente dificulta la representación del sistema de fuentes por los diversos niveles de descentralización que resultan de las competencias exclusivas que ejercen con autonomía las distintas autoridades en cada ámbito territorial. Distinguir claramente los espacios separados por territorio, materia o persona se hace aún más complicado por las competencias que se ejercen de manera concurrente.

Si nos atenemos a lo previsto en la Constitución, a partir de la interpretación del artículo 133 es posible afirmar que el orden jerárquico de las fuentes —como tipo de normas— en el sistema jurídico mexicano es el siguiente: 1) la Constitución; 2) las leyes y los tratados internacionales; 3) los reglamentos de las leyes secundarias, y 4) los demás tipos de disposiciones que resultan del ejercicio de la facultad reglamentaria, como son decretos, acuerdos o normas oficiales mexicanas (NOMs),⁷¹ por ejemplo.

⁶⁹ Estado mexicano. Órdenes jurídicos que lo integran, P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2062.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Este tipo de normas tiene por objeto regular cuestiones técnicas y establecer especificaciones con un alto grado de precisión para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o en la ley. Véase Huerta, Carla, “Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 92, 1998, pp. 367-398.

La relevancia de la organización de las fuentes radica en que establece las relaciones de prevalencia entre las normas en caso de conflicto. Rango y fuerza de ley son propiedades de las normas que refieren la posición que la norma ocupa en el sistema jurídico; esto es, a su jerarquía formal, de la que deriva su capacidad de prevalecer y resistir en caso de conflicto, respectivamente. La fuerza de ley resulta de la materia que regula, de la existencia de ámbitos materiales delimitados, más que de su posición. Estas propiedades sirven como criterios para determinar la posición de las normas en el sistema jurídico, como por ejemplo, cuando tienen una denominación distinta. En el caso de los tratados internacionales es indudable que al integrarse al sistema jurídico mexicano tienen no sólo rango y fuerza de ley, sino el carácter pleno de una ley, con independencia de su denominación o de que no emanen del Congreso de la Unión, sino de un procedimiento complejo de creación que requiere de la colaboración de dos órganos constituidos. Así, a partir de la reforma de 2011, sin embargo, los contenidos en materia de derechos humanos previstos en tratados internacionales celebrados por México tienen rango y fuerza constitucional.⁷²

La ley como fuente se encuentra limitada en sus contenidos por la Constitución y por sus características; es general, abstracta, impersonal y obligatoria. En sentido formal, es la que emana del Poder Legislativo (sea federal o local).⁷³ En sentido material, en cambio, se considera como ley la fuente que por disposición constitucional cuenta con ese rango y fuerza, como es el caso de los tratados internacionales que, al entrar en vigor en el sistema jurídico mexicano, adquieren rango y fuerza de ley.⁷⁴

Los tratados internacionales son normas generales y abstractas⁷⁵ cuyo proceso de celebración incluye la colaboración del presidente de la República y el Senado.⁷⁶ La doctrina, en general, explica el concepto de *tratado* con base en la Ley Sobre la Celebración de Tratados como un

⁷² Reforma publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011.

⁷³ Aquí no se sigue exactamente la propuesta de Laband, ya que con el criterio formal se alude a los órganos y procedimientos de creación, pero el material no refiere la materia o contenido de la norma. Laband, Paul, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, Mohr, 1914, vol. 2, cap. 6, p. 62.

⁷⁴ Excepto en materia de derechos humanos, como ya se mencionó en la nota 44.

⁷⁵ “Los tratados internacionales son normas generales, ya que reúnen las características de generalidad, permanencia y abstracción”. Tratados internacionales. Son normas generales y, por tanto, son impugnables en controversia constitucional, P./J. 84/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1258.

⁷⁶ Los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la Constitución regulan el proceso de celebración de tratados internacionales.

...convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.⁷⁷

Como la Constitución y la jurisprudencia establecen, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 constitucional y en virtud de los principios de supremacía constitucional y de jerarquía normativa, los tratados internacionales vigentes son la Ley Suprema de toda la Unión, y vinculan a los jueces de las entidades federativas. En consecuencia, están obligados a aplicar los tratados internacionales incluso si contraviene lo dispuesto en las Constituciones o en las leyes locales, pues como señala la jurisprudencia, su “libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental”.⁷⁸ De modo que los tratados internacionales, como ya se había indicado, vinculan tanto a las autoridades locales como a las municipales.

La potestad normativa del Poder Ejecutivo en México, conocida como facultad reglamentaria, deriva, en primer lugar, de la interpretación del artículo 89, fracción I, de la Constitución, y es el fundamento jurídico de diversas fuentes del derecho, como son los reglamentos, los decretos, los acuerdos y las órdenes que emite.⁷⁹ Las normas expedidas con fundamento en este precepto son resultado del ejercicio de la potestad normativa ordinaria del Poder Ejecutivo, por lo que su ejercicio se encuentra subordinado a las disposiciones de la Constitución y a las leyes, normas que configuran el parámetro de legalidad al que debe sujetarse el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Los reglamentos son normas generales, a diferencia de los otros tipos de actos normativos emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria, que regulan situaciones concretas (excepción hecha de las NOMs, que también son generales). Un reglamento desarrolla la ley, y no puede ir más allá de lo previsto en ella, de lo contrario el reglamento sería, además de ilegal,

⁷⁷ La Ley Sobre la Celebración de Tratados se publicó en el *DOF* el 2 de enero de 1992, disponible en: www.diputados.gob.mx.

⁷⁸ Supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, principios de interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene, Primera Sala, 1a./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 264.

⁷⁹ Estos son los tipos de normas que menciona el artículo 92 constitucional al regular las disposiciones que expide el presidente de la República que requieren de refrendo.

inconstitucional. Según la jurisprudencia, este tipo de fuentes son “por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley”.⁸⁰ Claro está que con ello la jurisprudencia se refiere a que son actos normativos. Los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen por objeto, según lo previsto en la Constitución, “proveer” en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, por lo que el ejercicio de la facultad reglamentaria, independientemente del tipo de fuente de que se trate, debe sujetarse a las leyes de la materia que aborda por ser disposiciones de orden administrativo. Sólo los denominados “reglamentos autónomos” son independientes de la ley, pero su existencia requiere que sean previstos de manera expresa en la Constitución, de la cual dependen y a la que se subordinan esas normas.

En relación con la potestad normativa de los municipios, cabe mencionar que, a pesar de contar con una esfera de competencias propia, ésta se ejerce en el marco de la Constitución, las leyes federales y las disposiciones locales aplicables. Esto se debe a que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos “no es ilimitada, pues los municipios deben respetar el contenido” de las bases generales de la administración pública municipal que conforman el marco normativo de los ayuntamientos. No obstante, las legislaturas locales no deben “intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada municipio”.⁸¹ El ejercicio de las facultades concurrentes por los municipios también está sujeto a las leyes federales y locales.⁸²

Por lo que al tipo de fuentes se refiere, la Suprema Corte ha señalado que, dada la evolución de su régimen jurídico, en el orden jurídico municipal los ayuntamientos tienen capacidad para “emitir su propia normati-

⁸⁰ Facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo federal. Sus principios y limitaciones, tesis P./J. 79/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, agosto de 2009, p. 1067, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=166655&Clase=DetalleTesisBL&Semanaio=0>.

⁸¹ Bases generales de la administración pública municipal. Los municipios no pueden alterar su contenido, so pretexto de regular cuestiones particulares, 169548, tesis P./J. 55/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p.745.

⁸² Son facultades de naturaleza constitucional concurrente de los municipios la regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población y de protección al ambiente, por lo que estas facultades se ejercen conforme a lo previsto en las leyes federales y estatales. Facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos y de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales. P./J. 38/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, libro I, t. 1, octubre de 2011, p. 288, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=160856&Clase=DetalleTesisBL&Semanaio=0>.

dad a través de bandos y reglamentos”.⁸³ En cuanto al alcance de las potestades normativas de los ayuntamientos, la jurisprudencia señala que si bien estas disposiciones han de sujetarse a las leyes estatales en materia municipal que proveen un marco uniforme, es

...facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.⁸⁴

De modo que el ejercicio de la facultad reglamentaria se encuentra sujeto al principio de legalidad y, por ende, al de primacía de la ley, por lo que ninguna disposición de ley puede ser modificada por un acto normativo del Poder Ejecutivo, salvo en los casos de una “reserva reglamentaria” o excepciones constitucionales expresas que, por lo mismo, se consideran facultades extraordinarias. No obstante, las potestades normativas del Ejecutivo se encuentran limitadas por la Constitución, y sus facultades ordinarias también por las leyes que los reglamentos pormenorizan.⁸⁵

Los decretos, como resultado del ejercicio ordinario de la facultad reglamentaria, tienen un carácter formalmente administrativo, y deben conformarse a las leyes de la materia de la que se ocupan. Un decreto regula un caso particular y crea situaciones jurídicas concretas, por lo que se considera un acto normativo particular.⁸⁶ Como dice Korkunov, “la validez del decreto depende de su conformidad con la ley”, y en un estado constitucional, “un decreto no puede ni abrogar ni modificar una ley. Consecuentemente, todas las materias que ya han sido tocadas por las leyes siguen siendo competencia exclusiva del Poder Legislativo”.⁸⁷ Lo anterior se debe

⁸³ Municipios. El artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución federal reconoce la existencia de un orden jurídico propio. P./J. 134/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2070.

⁸⁴ Reglamentos municipales y leyes estatales en materia municipal. Su extensión normativa legítima. P./J. 45/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro I, t. 1, octubre de 2011, p. 302.

⁸⁵ La jurisprudencia señala que “El ejercicio de la facultad reglamentaria está sujeta al principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma”, *idem*.

⁸⁶ *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1983, t. III, D, p. 35, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1170/3.pdf>.

⁸⁷ Korkunov, Nikolai M., *Lecciones de teoría general del derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 413.

a que un decreto es una fuente subordinada, por lo que su contenido debe conformarse a lo previsto en las leyes y la Constitución.

En relación con el sistema de fuentes mexicano, se puede decir que éste se organiza, más bien, conforme a la distribución de competencias y especificaciones hechas por la Constitución en cuanto al rango y la fuerza de la norma, y no tanto de acuerdo con el tipo de norma o la facultad conforme a la cual se ejerce. Además, hay que considerar las excepciones a la regla general sobre el rango de la fuente en el caso del ejercicio de potestades extraordinarias, como se verá a continuación.

3. *Las potestades normativas extraordinarias de la autoridad federal*

En términos de lo previsto en la Constitución, el ejercicio de la función normativa se puede distinguir en ordinario y extraordinario, lo que da lugar a un doble esquema de organización del sistema de fuentes en México. Uno general, operativo en tiempos ordinarios, y otro excepcional, que resulta de las excepciones que prevé la propia Constitución que modifican el rango y el alcance de algunas fuentes por un tiempo delimitado.

En el marco del ejercicio ordinario de las potestades normativas, el sistema de fuentes se organiza a partir de las competencias excluyentes atribuidas por la propia Constitución, lo que da lugar a distintos ámbitos de validez de las normas producidas por la autoridad competente. Sin embargo, desde la perspectiva del ejercicio de la facultad normativa, estos ámbitos de competencia independientes se complementan en las materias concurrentes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existen tres tipos de concurrencia⁸⁸ de cuya distribución competencial se ocupa una ley general, y que junto con lo previsto en la Constitución, regulan la actuación de todas las instancias legislativas y ejecutivas del país. Éstas son la normativa; la operativa, que se refiere a la realización, prestación u operación de servicios por parte de las entidades federativas, y la de planeación, que hace posible la elaboración de planes o programas a otros ámbitos de gobierno en términos de las leyes federales o locales que correspondan.

La distribución de competencias normativas que determina el sistema de fuentes en el Estado federal mexicano al prever facultades exclusivas y concurrentes, da lugar a un complejo modelo complementario de potes-

⁸⁸ La concurrencia normativa se comenta en el apartado V. *Cit.*, nota 38, párrafo 209.

tades.⁸⁹ La estructura del sistema de fuentes comentada previamente, en principio, no implica subordinación, sino ámbitos separados y coordinados, a menos que se trate de una situación de excepción prevista en la propia Constitución federal, como son los casos de la restricción o suspensión de derechos fundamentales previstos en el artículo 29, o de emergencia sanitaria en el artículo 73, fracción XVI.

En el caso del artículo 29, así como en el previsto en el artículo 131, segundo párrafo,⁹⁰ se autoriza la modificación del principio de separación de poderes previsto en el artículo 49, que establece como facultades extraordinarias para legislar únicamente la restricción o suspensión de garantías mencionada, y la determinación de cuotas de las tarifas de exportación e importación, respectivamente. Esto significa que el supuesto previsto en el artículo 73, fracción XVI, es distinto a los mencionados, y no da lugar a una modificación del rango y fuerza de las fuentes que regula, por lo que no pueden ser equiparadas a la ley.

Así, el artículo 49 proporciona un criterio formal a aplicar en las situaciones de emergencia sanitaria en relación con las fuentes del derecho, por lo que ni los decretos del presidente de la República ni los acuerdos del Consejo de Salubridad General (CSG) tienen rango ni fuerza de ley. Si se hubieran concedido facultades legislativas extraordinarias en sentido estricto, esta excepción a la prohibición de reunir dos poderes en una sola persona o que se deposite el Legislativo en un individuo, estaría prevista en ese precepto.

Se puede decir que, por analogía, al tratarse de una situación de emergencia que puede afectar diversos derechos fundamentales, el criterio rector del alcance material de las potestades normativas extraordinarias en casos de emergencia sanitaria, que se fundamentan en el artículo 73, fracción XVI, es el artículo 29, que establece las pautas para restringir derechos en casos de emergencias.

Las disposiciones previstas en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución, no modifican el rango, sino la eficacia de las normas que se expiden, ya que tanto los decretos que expide el presidente como los acuerdos del

⁸⁹ Sobre el sistema federal y las atribuciones de las entidades federativas en situaciones de emergencia ver Huerta, Carla, “Emergencia sanitaria y la distribución de competencias en la Federación mexicana”, en González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID 19. Federalismo*, México, UNAM, 2020, pp. 9-14, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/153>.

⁹⁰ El artículo 131 constitucional prevé una excepción al ejercicio de la facultad legislativa correspondiente al Congreso de la Unión, y lo faculta a delegarla en el presidente de la República si así lo considera pertinente. Este caso, sin embargo, no está condicionado a que se trate de una situación de emergencia, aunque sí constituye una excepción al principio de división de poderes.

CSG y la Secretaría de Salud, tienen su fundamento en la competencia que les atribuye una ley secundaria. Sin embargo, se puede decir que se produce una alteración del sistema de fuentes en la medida en que se confiere un alcance especial a los acuerdos emitidos por la autoridad sanitaria, que son disposiciones de carácter concreto.

Así, aunque el federalismo implica que el ejercicio de la competencia normativa de las autoridades federales debe respetar el ámbito de las potestades de las entidades federativas, debido a la emergencia y por disposición de la Constitución, éstas deben someterse a las disposiciones federales en los términos previstos en la Ley General de Salud. En consecuencia, cualquier acto normativo que expida la autoridad local una vez declarada la emergencia sanitaria debe ajustarse a las directivas de la autoridad federal, incluso en el ámbito que ordinariamente podría considerarse como parte de la salubridad local.

V. COMPETENCIAS NORMATIVAS Y CONCURRENCIA

De conformidad con lo expuesto, se sigue que la organización del sistema jurídico de un Estado federal se basa en lo previsto en una Constitución para coordinar el ejercicio de las facultades normativas atribuidas. Sobre todo porque el modelo dual original de facultades limitadas expresas de la Federación y retención de facultades originarias por los estados se ha modificado para prever funciones compartidas.⁹¹ La concurrencia prevista por el Constituyente permanente se desarrolla en términos de lo previsto por el legislador federal, y como ya se mencionó, puede ser normativa, operativa o de planeación. En esta ocasión me ocuparé exclusivamente de la concurrencia normativa, en especial porque el federalismo previsto en la Constitución mexicana no es de mera ejecución, ya que, al menos conforme al diseño original —como se puede percibir en el artículo 124 constitucional—, no se reservan a los órganos federales las facultades de creación normativa, dejando a los estados solamente su operación.

⁹¹ Según la Suprema Corte, se ha transitado a un modelo federal “cooperativo” entre los diversos órdenes normativos del Estado federal, aunque, en realidad, más que de cooperación, la tendencia ha sido de instrucción. Las reformas constitucionales y las leyes federales y generales dejan poco margen para la acción normativa a las entidades federativas. Véase controversia constitucional 132/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 1706, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/20942>; <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=49000>, así como la acción de inconstitucionalidad 119/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 850, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/21909>.

A partir de las reglas generales de distribución de competencias en el Estado federal mexicano antes mencionadas, se pueden identificar diversos problemas en la determinación tanto de su sistema normativo como del sistema de fuentes. Por lo que a las competencias normativas de la Federación se refiere, es claro que cuando la Constitución prevé una competencia reservada a la Federación de manera expresa,⁹² esta potestad no se puede cuestionar. No es tan evidente, sin embargo, cuando su ejercicio se fundamenta en las denominadas competencias implícitas, pues aun cuando están vinculadas a las explícitas, se requiere de interpretación para delimitar su alcance. La interpretación que haga el legislador de estas facultades puede resultar en una limitación de las competencias de las entidades federativas, por lo que deben estar atentas para, en su caso, impugnar y evitar una posible invasión de la esfera de su competencia y la correspondiente transformación que esto conlleva del ejercicio de sus potestades normativas.

El ámbito de facultades normativas de las entidades federativas requiere, a su vez, de una interpretación a *contrario sensu*, y en la medida que solamente ejercen su potestad en las materias no asignadas a la Federación, siempre queda un espacio de incertidumbre. Por otra parte, su espectro de acción se ha transformado profundamente en las últimas décadas, no sólo como consecuencia de las reformas que han asignado materias al Poder Legislativo federal, sino también como resultado del uso reiterado de técnicas legislativas, como la concurrencia, la armonización y la coordinación.⁹³ Estas nociones, a pesar de ser cada vez de uso más frecuente en el medio jurídico, distan mucho de ser claras.

La concurrencia no está regulada en la Constitución; solamente contiene mandatos expresos al legislador federal de hacer la distribución de competencia —los cuales se pueden entender como una delegación de esa facultad—, pero no se prevén lineamientos para ello.⁹⁴ Las disposiciones constitucionales que ordenan al Congreso de la Unión hacer la distribu-

⁹² Ya sea que se encuentre prevista en el artículo 73 constitucional o en alguna otra disposición de la Constitución que prevea un mandato que habilita al legislador, como, por ejemplo, la facultad para expedir la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, del 105, o las leyes reglamentarias de las fracciones V y VI del artículo 76.

⁹³ Una reseña de este proceso se puede encontrar en Mejía, Raúl y Rojas, Laura, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018, pp. 62-82.

⁹⁴ Llama la atención la forma en que la delegación de facultades se califica como “renuncia” en la siguiente tesis aislada: “...el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano...”. Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional, P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

ción de competencia en una materia son, por lo tanto, genéricas, por eso las provisiones sobre concurrencia son, en general, cláusulas abiertas. Por consiguiente, la determinación de la competencia que corresponde a cada orden requiere de un análisis específico de las particularidades en cada una de las materias concurrentes.⁹⁵ La Corte, a su vez, tampoco delimita esta técnica que genera excepciones al principio establecido por el artículo 124 constitucional ni sus alcances, sólo señala que se ha de determinar constitucionalmente y que “además de la distribución competencial prevista en la ley general, existen reglas y principios constitucionales que rigen y orientan la actuación de las instancias legislativas y ejecutivas de la Federación, entidades federativas y municipios” en el ejercicio de las facultades concurrentes.⁹⁶ Lo que a pesar de su generalidad puede entenderse como una sujeción al marco constitucional y al Estado de derecho.

Haciendo referencia a las leyes de concurrencia, la jurisprudencia establece que este tipo de leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, al distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes,

...sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica...⁹⁷

Luego entonces, no son leyes que tienen por objeto regular la materia, sino sentar las bases y el alcance del ejercicio de las competencias que se hacen concurrentes para que cada autoridad pueda realizar sus funciones debidamente.

Por otra parte, a pesar de resultar de una excepción a la regla general de distribución de competencia, se puede decir que las leyes de concurrencia no alteran el principio de supremacía constitucional, pues, por una parte,

⁹⁵ Aunque como la Suprema Corte ha señalado, “para definir a qué nivel de gobierno corresponde regular un aspecto del orden jurídico nacional, es requisito indispensable partir del régimen competencial establecido en la Constitución federal”. *Cit.*, nota 38, párrafo 194.

⁹⁶ *Ibidem*, párrafo 209.

⁹⁷ Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales, P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SjFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=165224&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0>.

cuentan con un fundamento constitucional —expreso, aunque en general vago— para hacer la distribución de competencia, y por la otra, son leyes del Congreso de la Unión que a pesar de su naturaleza de normas de distribución competencial, no adquieren un rango distinto.⁹⁸ Además, en la Constitución no se establece una relación de supra o subordinación entre las legislaciones federales y locales. Así, en materia concurrente no se puede hablar de un conflicto entre normas federales y locales, dado que comparten la materia. Lo que puede ocurrir es que los órganos legislativos no acaten la ley de concurrencia y excedan los límites previstos en la ley al ejercer sus potestades normativas.

De modo que la concurrencia normativa se puede entender de manera general como la posibilidad de participar, tanto las autoridades federales como las locales, en la regulación de una materia en términos de la delimitación competencial hecha en una ley emitida por el Congreso de la Unión como resultado de un mandato constitucional expreso.⁹⁹ Esto significa que la Federación, las entidades federativas y los municipios pueden actuar respecto de una misma materia conforme a lo previsto en una “ley general” expedida por el Poder Legislativo federal, en virtud de una disposición constitucional que así lo prevea.¹⁰⁰ En un Estado federal, sin embargo, la concurrencia debería ser la excepción.

La concurrencia normativa es, por lo tanto, una técnica legislativa que, en términos de una disposición constitucional, permite al Congreso de la

⁹⁸ Estas cuestiones las aborda una tesis aislada en la que se sostiene que las leyes de concurrencia tienen, en virtud de su objeto, un rango superior a las demás leyes del Congreso de la Unión, aunque no veo razón para justificar esa hipótesis. Supremacía constitucional. No se transgrede ese principio cuando se origine un conflicto entre leyes federales y locales por una aparente contradicción entre ellas, tratándose de facultades concurrentes. Tribunales colegiados de circuito, IV.2o.A.2 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 12, t. IV, noviembre de 2014, p. 3035.

⁹⁹ Cabe mencionar, sin embargo, que esta técnica de delegación para emisión de leyes de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, no se encuentra prevista en la Constitución originalmente. Cossío habla de “competencia delegada”, y la primera ley de concurrencia que se emite con fundamento en este tipo de competencia es la de educación. Cossío Díaz, José Ramón, “Jerarquía, división competencial en relación con los tratados internacionales en derecho mexicano”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, 2018, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/273/472>.

¹⁰⁰ Así, el Congreso de la Unión fija el reparto de competencias de las denominadas “facultades concurrentes” en las materias respectivas. Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales, P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=187982&Clase=DetalleTesisBL>.

Unión establecer los lineamientos del ejercicio de la potestad normativa en una materia específica. Corresponde, por ende, a dicho órgano velar por el equilibrio en materia de competencias entre la Federación y las entidades federativas. Por otra parte, se puede decir que la ley es federal, en sentido formal, por el órgano que la expide. Su objeto es hacer la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno de la forma en que se considere conveniente. Materialmente, sin embargo, la ley no es de origen necesariamente federal, puesto que puede hacer concurrente una materia local, con lo que sustrae competencias de las entidades federativas para que puedan ser ejercidas a nivel federal.

Las leyes de concurrencia con frecuencia son denominadas “generales”, no obstante, como es sabido, la denominación del objeto no determina su naturaleza.¹⁰¹ Por ello, como ya ha indicado la Suprema Corte, la mera denominación de una ley como “general” no basta, “sino que es necesario que, efectivamente, exista un mandato constitucional que ordene la distribución de competencias y que la ley que expida el Congreso de la Unión efectivamente realice un ejercicio distributivo, en función del objetivo constitucional perseguido”.¹⁰² En consecuencia, hay que atender a la función de la ley para determinar si, en efecto, son leyes de concurrencia. Por tradición, se entienden como leyes generales las que regulan cuestiones generales; “bases y principios” relacionados con una materia. Este tipo de leyes incluso se han llegado a denominar, también de manera equívoca, “leyes marco” —categoría que como fuente con propiedades especiales no existe en la legislación mexicana—, por lo que debe distinguirse una ley que hace distribución de competencias para crear espacios de concurrencia, de las leyes que prevén “marcos generales” de acción en una materia.

Si bien en un Estado federal las competencias se distribuyen, en principio, por materias de manera estricta entre los diversos órdenes jurídicos, cada vez más se procura que las funciones se realicen de forma cooperativa. Para ello se elaboran leyes que hacen distribución de competencias en general, asignando la regulación a los órganos centrales y la ejecución a las entidades federativas, y en ellas se establece el esquema de coopera-

¹⁰¹ Por ejemplo, son leyes generales y se refieren a facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, la Ley General de Protección Civil o la Ley General de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Aunque, en realidad, la función de estas leyes no es hacer distribución de competencias entre los distintos órdenes jurídicos parciales, ya que el objetivo es establecer sistemas de coordinación sobre facultades concurrentes por disposición constitucional.

¹⁰² *Cit.*, nota 38, párrafo 207.

ción.¹⁰³ Este tipo de leyes son conocidas como leyes de base, leyes marco y, en algunas ocasiones, también como leyes generales; en México se deberían denominar “leyes de concurrencia” para evitar la confusión. Esta técnica tiene por objeto la cooperación y coordinación, aunque con frecuencia ocurre que resulta en una forma de secuestrar las funciones regulativas de las entidades federativas al centralizarlas.

La regulación cada vez más frecuente de formas de concurrencia genera una inquietud sobre el alcance real de las potestades normativas que quedan como remanente a ejercer por las entidades federativas, en especial tras la expedición de leyes generales de carácter reglamentario. Algunos de los problemas resultantes son la complejidad del sistema normativo, la falta de claridad y sistematización del sistema de fuentes, la falta de certeza en cuanto a la competencia de la autoridad y una progresiva depauperación de las facultades normativas de las entidades federativas en detrimento de un auténtico modelo federal. Esto genera un déficit de equilibrio que se percibe en una intervención que permite a la autoridad federal tomar el control de un asunto más que buscar la colaboración, además de que ha dado lugar a una hipertrofia del Ejecutivo.

Así, en materias concurrentes la Constitución prevé los casos en que las autoridades de los distintos niveles de gobierno pueden regular determinadas materias, y compete al Congreso de la Unión delimitar el alcance de las potestades normativas de cada una de las autoridades según lo considere oportuno.¹⁰⁴ Como no hay reglas generales sobre la concurrencia, si el Congreso federal hace la distribución, se podría concluir que la ley expedida puede administrar una “materia federal” o distribuir el ejercicio de una materia “federalizada”, aunque con frecuencia la concurrencia también resulta de la coordinación de potestades federales y locales.

Como a partir de la Constitución se pueden prever modificaciones a la regla general de distribución competencial de una Federación y regular formas de concurrencia entre las diversas autoridades, las facultades concurrentes pueden ser ejercidas tanto por la Federación como por las entidades federativas. Entonces, se puede hablar de distintas formas de concurrencia normativa:

¹⁰³ En México, la concurrencia es su forma original abarca materias como educación, salubridad general, asentamientos humanos o equilibrio ecológico. Se realizó por medio de mandato constitucional y el Congreso de la Unión expidió las leyes distributivas respectivas. Esta misma técnica se utilizó posteriormente para materias como turismo; cultura física y deporte; pesca y acuicultura; derechos de niños, niñas y adolescentes; derechos de las víctimas, y electoral.

¹⁰⁴ Sobre las potestades del artículo 73 que se ejercen originariamente de manera concurrente, véase *cil.*, nota 93, pp. 58-60.

- 1) Concurrencia plena: es el caso en que tanto la Federación como las entidades federativas ejercen plenamente su potestad normativa en una materia, por lo que se puede decir que sus potestades normativas son las mismas en esa materia.¹⁰⁵
- 2) Una variante de este caso es lo que la Suprema Corte denomina “atribuciones compartidas”; la diferencia radica en que si bien tanto la Federación como las entidades federativas cuentan con competencia, no existe “instrucción constitucional de concurrencia, coordinación, o armonización”. Como bien señala la Corte, éstas cada vez son menos, como el establecimiento de delitos o de la legislación orgánica de cada nivel de gobierno, por ejemplo.¹⁰⁶
- 3) Concurrencia parcial determinada constitucionalmente: la Constitución distribuye la competencia entre la Federación y las entidades federativas de manera diferenciada según la materia. Por ejemplo, en materia de salud es competencia exclusiva de la Federación legislar sobre “salubridad general de la República” (artículos 4o., párrafo 3, y 73, fracción XVI), y por exclusión corresponde a las entidades federativas legislar sobre “salubridad local”.¹⁰⁷
- 4) Grados diversos de concurrencia determinados por ley en virtud de una delegación hecha en la Constitución. El Congreso de la Unión regula la distribución de una materia por “delegación constitucional” entre los órganos competentes que considere oportuno, por lo que puede: *a)* reservar la potestad normativa a la Federación y asignar a las autoridades locales solamente la aplicación, o *b)* hacer un reparto de las potestades normativas para que las autoridades locales puedan desarrollar algunos aspectos. En el primer caso puede tratarse de una sustracción de competencias normativas que reduce las de las entidades federativas a facultades de mera ejecución.¹⁰⁸ En el se-

¹⁰⁵ Como es el caso de la concurrencia normativa en materia de combate al alcoholismo (artículo 117, fracción IX, párrafo 2), latifundios (artículo 27, XVII) o remuneraciones (artículo 127, fracción VI).

¹⁰⁶ *Cit.*, nota 38, párrafo 181.

¹⁰⁷ También es el caso en materia de vías generales de comunicación o sobre el uso y aprovechamiento de las aguas que no sean de jurisdicción federal (artículo 73, fracción XVII). En ambos casos hay que atenerse a las leyes de la materia para determinar el alcance de las potestades respectivas, aunque en materia de aguas se cuenta con lo previsto en el quinto párrafo del artículo 27.

¹⁰⁸ En el caso de la función educativa (artículo 73, fracción XXV), la regulación es federal y la ejecución es coordinada mediante convenios. Se habla también de coordinación en materia de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII). La regulación del culto religioso es

gundo caso se puede hablar de una concurrencia normativa parcial junto con una posible concurrencia operativa.¹⁰⁹

Como se puede ver, la transformación del sistema competencial mediante la concurrencia puede ser importante, por lo que las entidades federativas deben participar en los procesos que tengan por objeto modificar su esfera de competencias normativas. La modificación de las competencias sólo se puede realizar mediante una reforma constitucional que implemente alguna de las siguientes modalidades de acción normativa: concurrencia, coordinación o armonización,¹¹⁰ por ejemplo. Cada vez que éstas se llevan a cabo se reducen las competencias de las entidades federativas en diversas materias, y a lo largo de los años esta tendencia ha dado lugar a una progresiva “contracción” de sus facultades normativas. Por eso surge la duda en relación con las potestades normativas que el legislador federal, al usar dichas técnicas, ha dejado a las entidades federativas para su ejercicio independiente. Por eso conviene reflexionar sobre el alcance de las facultades de las legislaturas locales, para intervenir en una reforma constitucional que modifique sus potestades normativas —o incluso oponerse a ella—, o bien, regular alguna forma de legitimación a las minorías para solicitar una revisión cuando se considere que el menoscabo de sus potestades normativas no se justifica.¹¹¹

Según la Suprema Corte, la tendencia a modificar el reparto de competencia mediante estas técnicas ha reducido las competencias de las entidades federativas y “federalizado” algunas materias, al hacerlas concurrentes o transformarlas mediante un proceso de “unificación regulatoria” que ha justificado políticamente la invasión de las esferas competenciales de las entidades federativas.¹¹² Por desgracia, el grado de afectación que se produce en el ámbito competencial de las potestades normativas de las entidades

federal conforme al 2o. párrafo del artículo 130 y la aplicación en concurrente en términos de la ley conforme al último párrafo del mismo artículo.

¹⁰⁹ En materia de asentamientos humanos los municipios retienen potestades normativas de su competencia (artículo 73, fracción XXIX, inciso c). En materia de protección al ambiente la ley general establece la concurrencia de los tres niveles de gobierno (artículo 73, fracción XXIX- G).

¹¹⁰ Aunque estas últimas dos no deberían modificar las competencias normativas de las entidades federativas, pero lo hacen, y la armonización podría resultar en una invasión de esferas competenciales.

¹¹¹ Sobre el tema ver las propuestas de Daniel Barceló Rojas en el capítulo tercero: “Federalismo multinivel. Razones y propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial de los Estados Unidos Mexicanos”.

¹¹² *Cit.*, nota 38, párrafo 124.

federativas se tendría que analizar caso por caso, pues al no existir reglas generales depende tanto de la reforma constitucional como de la ley que desarrolle la modificación de las competencias.

En síntesis, se puede hablar de diversas técnicas legislativas de modificación del sistema de distribución de competencias que generan diversos mecanismos de participación. Además de la concurrencia, el Congreso de la Unión ha recurrido a la coordinación, a la armonización u homologación, a la expedición de legislación única y a la creación de sistemas nacionales con leyes generales. Cada modelo o esquema de participación —o cooperación— posee, por ende, características propias y una función distinta de los demás. Por ende, como señala la Suprema Corte, es preciso considerar “los objetivos y finalidades perseguidos por el Poder Constituyente” en cada reforma, “para determinar el grado de participación o campos de acción que se han asignado para cada uno de los niveles de gobierno”. Y lo peor es que, a decir de la propia Corte, “la única constante en las múltiples reformas constitucionales que han configurado nuestro actual sistema federal ha sido la creciente participación o intervención de la Federación en ámbitos de regulación que inicialmente se consideraban reservados a las entidades federativas o que eran compartidos”.¹¹³

Aunque en caso de un conflicto de competencia, además de considerar lo previsto en la Constitución y la ley de concurrencia, hay que “identificar el supuesto específicamente regulado y determinar si sustancialmente incide en el aspecto que motivó al poder reformador de la Constitución a asignarlo en exclusiva a un orden de gobierno, o bien, a permitir la coparticipación”,¹¹⁴ pues la denominación de la ley no basta para determinar la materia ni el alcance de la facultad en cuestión. De modo que el legislador debe explicitar puntualmente el objetivo y alcance de la distribución competencial, pues los argumentos genéricos serán fundamentales en los casos en que se presuma una invasión de esferas competenciales.

VI. REFLEXIÓN FINAL

El impacto en el sistema jurídico mexicano de esta tendencia a establecer formas de acción compartida entre diversas autoridades normativas de distintos niveles de gobierno, que se justifican en la mejor consecución de algún fin, es notorio. Actualmente existe un gran número de materias en las que se prevé cooperación o participación conjunta entre los distintos niveles de

¹¹³ *Ibidem*, párrafo 182.

¹¹⁴ *Ibidem*, párrafo 193.

gobierno. No obstante, los esquemas de participación no son uniformes y la diferencia entre ellos no es clara, por lo que con frecuencia utilizar técnicas legislativas de coordinación u homologación puede resultar en alguna forma de redistribución competencial. Esto ha permitido una creciente intervención de la Federación en ámbitos de regulación que originalmente se podían considerar como propios de las entidades federativas o de los municipios, o al menos como compartidos.

Las reformas al sistema de distribución competencial, además del reparto de facultades o la armonización de reglas, ha producido en México un esquema poco claro que requiere de interpretación casuística para determinar el límite y alcance en el ejercicio de algunas de las potestades por parte de las autoridades de los distintos niveles de gobierno. Por lo que, con frecuencia, y a falta de certeza, la autoridad, para ejercer sus potestades normativas, se encuentra intentando uno y otro camino para salir del laberinto de la distribución competencial.

De modo que en un Estado federal como el mexicano, el poder público se distribuye conforme a lo previsto en la Constitución federal entre los distintos niveles territoriales; esto es, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, e incluso en espacios territoriales distintos, como es el caso de los que ocupan los pueblos y las comunidades indígenas. En consecuencia, cada ámbito de gobierno tiene capacidad para tomar decisiones de regulación o ejecución en sus respectivas esferas de actuación. Así, para un adecuado funcionamiento del Estado federal mexicano es necesario que haya certeza sobre el alcance de las facultades respectivas, y que el ejercicio de las competencias correspondientes a cada ámbito sea respetado.

Un Estado de derecho se caracteriza por la sujeción de la acción de la autoridad al derecho conforme a un sistema claro de distribución funcional que permita verificar que las facultades que se ejercen se realizan conforme a los principios de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las leyes, seguridad jurídica y responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. La constante modificación del sistema de distribución de competencias y su falta de claridad generan incertidumbre y atentan contra estos principios.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y democracia*, España, Tecnos, 1990.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Jerarquía, división competencial en relación con los tratados internacionales en derecho mexicano”, *Anuario Mexicano de*

- Derecho Internacional*, vol. VIII, 2018, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/273/472>.
- Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1983, t. III, D.
- DUVERGER, Maurice, “Institutions politiques et droit constitutionnel”, *Revue Française de Science Politique*, París, 1970.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Pluralidad de Estados federales y rasgos identificadores del Estado federal”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica* 41. *El federalismo en América Latina*, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François, “Federalismo y democracia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 117, 2006.
- HUERTA, Carla, “Emergencia sanitaria y la distribución de competencias en la Federación mexicana”, en GONZÁLES MARTÍN, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID 19. Federalismo*, México, UNAM, 2020, pp. 9-14, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/153>.
- HUERTA, Carla, “Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 92, 1998.
- HUERTA, Carla, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- HUERTA OCHOA, Carla, “El sistema de fuentes del derecho en los casos de emergencia sanitaria en México”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel *et al.* (coords.), *COVID 19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena*, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario-Instituto de Derecho Parlamentario (Congreso de los Diputados-Universidad Complutense de Madrid)-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6225/27.pdf>.
- KELSEN, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2008.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de Vernengo, México, Porrúa, 2000.
- KERCHOVE, Michel van de y OST, François, *¿De la pirámide a la red? Por una teoría dialéctica del derecho*, trad. de Oscar Torres, México, Libitum, 2018.

- KORKUNOV, Nikolai M., *Lecciones de teoría general del derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.
- LABAND, Paul, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, Mohr, 1914, vol. 2.
- LINDAHL, L. y ODELSTAD, J., “An Algebraic Analysis of Normative Systems”, *Ratio Iuris*, vol. 13, núm. 3, septiembre de 2000.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1965.
- MEJÍA, Raúl y ROJAS, Laura, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018.
- MERKL, Adolf, “Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues”, en Kelsen, H. et al. (eds.), *Die Wiener Rechtstheoretische Schule*, Viena, Europa Verlag, 1968, t. 2.
- OTTO, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989.
- PAREJO ALFONSO et al., *Manual de derecho administrativo*, España, Ariel, 1990.
- PIZZORUSSO, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- SCHMILL, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2da. ed., México, Librería Manuel Porrúa, 1977.
- WATTS, Ronald, “Modelos de reparto federal de poderes”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, enero-marzo de 2001, disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/167-fulltext167spa.pdf>.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 2da. ed., trad. de Héctor Fierro, México, Porrúa-UNAM, 1989.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL FEDERALISMO A PRUEBA. EL CENTRALISMO SILENCIOSO

María del Pilar HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Planteamiento de principio*. II. *Excursus*. III. *Una mirada teórica*. IV. *La tendencial centralización competencial: las reformas constitucionales y las leyes generales*. V. *El federalismo en México: las proyecciones del pasado*. VI. *Un reclamo de renovación del pacto federal*. VII. *Andrés Manuel López Obrador: el gobierno de la “transformación”*. VIII. *Corolario*. IX. *Fuentes de consulta*.

I. PLANTEAMIENTO DE PRINCIPIO

La dicotomía federalismo/centralismo¹ ha estado presente en el debate teórico y político nacional desde el origen fundacional de la formación de la República temprana² en la forma de organización y gobierno de México.

El planteamiento de principio del presente documento es dejar sentado, primero, si se trata en realidad de un debate, y si, como tal, existen

¹ Se puede hablar propiamente de una dicotomía cuando nos encontramos frente a una distinción de la que es posible demostrar la idoneidad para: a) dividir un universo en dos esferas, donde todos los entes del universo quedan incluidos sin excluir a ninguno, y recíprocamente exclusivas, en el sentido de que un ente comprendido en la primera no puede ser al mismo tiempo comprendido en la segunda, y b) establecer una división que, al mismo tiempo, es total en cuanto a todos los entes a los que actual o potencialmente se refiere la disciplina, y deben entrar en ella. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, pp. 11 y 12.

² Potash, Robert, “Investigando la historia económica de la República mexicana temprana. Escritos recientes y adelantos tecnológicos”, *Revista Historia Mexicana*, México, vol. 35, núm. 137, julio-septiembre de 1985, p. 111; Vázquez, Zoraida Josefina, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Revista Historia Mexicana*, México, vol. 42, núm. 3, enero-marzo de 1993, pp. 621-631.

elementos objetivos que abonen a la eventual “puridad” de un modelo —al caso, el norteamericano, de recibo en nuestro país en el siglo XIX— o si desde el origen se ha tratado de formas complejas o “mixtas de estado y de gobierno”.

Allá como aquí, la prevalencia de uno de los modelos se decanta, sin afán reduccionista y consciente de las variaciones, en dos modalidades, a saber: centralista; es decir, concentrador de las decisiones de gobierno hacia la periferia —a pesar del esquema formal federal consagrado en la Constitución del país que se analice como descentralizado—, y a la inversa, descentralizado, pese al modelo centralista constitucionalizado.

Metodológicamente me sirve de guía un análisis formal normativo sin obviar, desde luego, que los enfoques convergentes al tipo de análisis que realizo van desde el económico, en su vertiente del federalismo fiscal, y el regionalismo, así como los estudios con un enfoque sociológico (Hugo Concha Cantú), o asociado a la nueva gestión pública (Daniel Barceló Rojas), pero también con una perspectiva fiscal (Enrique Rabel García). Abordajes todos que se desarrollan en esta obra.³

En el caso del “federalismo mexicano” centralizado⁴ —y lo planteo como mi primera tesis—, son dos los elementos definitorios: el primero de ellos “metaconstitucional”, y me refiero a su marcado carácter presicrático⁵ (con mayorías o no en el Congreso nacional o en los estatales), y el segundo “geosociológico”,⁶ que suma una extensión vasta de territorio con poblaciones profundamente heterogéneas. Sin ambages, al “federalismo mexicano” lo considero, aún, un modelo “híbrido”.

³ Destacan las estructuras de gobierno que conforman los poderes Ejecutivos en sus tres niveles: el federal, las entidades federativas y los municipios. Aquí se ubican también los tres órdenes de gobierno en el nivel federal: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. “Las líneas del debate incluyen: 1) formas de gobierno; 2) fortalecimiento municipal; 3) distribución competencial; 4) acción de inconstitucionalidad y controversia, y 5) descentralización y regionalización de la justicia”.

⁴ Valadés, Diego, “Federalismo centralizado”, *Hechos y Derechos*, México, 26 de junio de 2014, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7078/9014>.

⁵ Categoría analítica elaborada y puesta al uso por Esteban Valenzuela a partir del 2007. Se entiende por tal el fenómeno centralista del poder en manos de los presidentes latinoamericanos, que trastoca cualquier tipo de esfuerzo de descentralización política y administrativa. Ver, entre otros, Valenzuela, Esteban, “Chile duro: presicracia centralista”, *Descentralización en Ecuador*, Quito, FLACSO, 2007, pp.119-141; Galván, Camila, “Novel de presicracia en los sistemas presidencialistas sudamericanos 1990-2010”, *Revista Encrucijada Latinoamericana*, Santiago de Chile, núm. 1, 2017, pp. 71-101.

⁶ Denominación genérica para el conjunto de geociencias en el campo de las ciencias sociales, tales como: geopolítica, geohistoria o geoeconomía, por citar algunas.

En la lógica anterior, la segunda tesis se nuclea en torno a que tales factores han mantenido, hasta el presente siglo y con sus respectivas atenuaciones, un centralismo silencioso que transita, en los últimos siete gobiernos, hacia su pleno reconocimiento constitucional. El instrumento: las reformas o enmiendas constitucionales y su desarrollo vía las leyes generales o nacionales, sinónimo éstas de aquellas.

Así, son planteamientos ambos que se ven constatados en el cuarto numeral del presente documento, que por su propio carácter me obliga a elegir prolegómenos en cada uno de los periodos sexenales a partir de Carlos Salinas de Gortari a la actualidad, que constatan mi tesis sin demérito de los logros alcanzados.

II. *EXCURSUS*

En pleno siglo XXI los diversos planteamientos en torno a las marcadas disfuncionalidades que el/los modelos de estados complejos evidencian frente a los fenómenos multifactoriales (sociológicos, económicos, culturales, étnicos, lingüísticos y religiosos; geosociológicos, en definitiva) que viven cada uno de los estados nacionales, ponen en claro un hecho irrefutable: la lucha constante de los entes territoriales frente a la acción concentradora de poder de las autoridades centrales.

Desde la concepción misma de un nuevo sistema de gobierno, más equilibrado en lo horizontal como en la estructura territorial vertical, se evidenció en la razón pura como en la práctica, la preocupación de atemperar las distorsiones en el ejercicio del poder. Así lo constatan los debates del modelo primigenio norteamericano⁷ que sucedieron a la Independencia de 1776 y que precedieron⁸ a la Constitución de 1787.

⁷ La República de las Provincias Unidas de los Países Bajos (Unión de Utrecht, 1579) es considerada el primer modelo de Estado complejo; la unión llega a su fin con la ocupación francesa en 1795. Ver *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Reino de los Países Bajos*, México, IFE, 2004, pp. 15-18.

⁸ La asunción de facultades legislativas por parte de los Congresos de los estados en materia de endeudamiento y emisión de papel moneda, después de la llamada “rebelión de Shays”, hizo posible el tránsito hacia la Convención, cuyo debate central fue, en principio, un sistema de pesos y contrapesos, y, en el genio de Madison: “1) el republicanismo, centrado en el control popular, en el protagonismo de «the people themselves», y el diseño institucional de un sistema parlamentario con supremacía del legislativo (*Virginia Plan* y *El Federalista* no. 10) y división de poderes (*El Federalista* no. 39 y 51), así como la cultura política que hace posible la república en un extenso país; 2) el federalismo entendido como solución republicana de equilibrio inestable y síntesis de autogobierno y gobierno compar-

Un modelo que fue de recibo en el derecho patrio en la Constitución mexicana de 1824,⁹ así como en países de Europa (Alemania, Austria, Bélgica, Federación Suiza); Asia (Emiratos Árabes Unidos, República de la India, Federación de Malasia, República Federal Democrática de Nepal); Eurasia, con la Federación Rusa, los países de Europa del Este (Bosnia y Herzegovina); América del Norte (Estados Unidos y Canadá); América Latina (México, Argentina, Brasil, Federación de San Cristóbal y Nieves y República Bolivariana de Venezuela); África (Unión de las Comoras, República Democrática Federal de Etiopía, Estado de Eritrea, República Federal de Nigeria, República Federal de Somalia), y Oceanía (Estados Federados de Micronesia).

Cada uno de los anteriores heredero de los sistemas normativos sincréticos¹⁰ que han adoptado y adaptado el sistema federal descentralizado a sus propias condiciones, pero con un rasgo común: todos ellos enfrentados a las siempre presentes influencias de los cambios de quienes acceden al poder y de cómo ejercen.

En cualquier caso, nunca exentos de las amenazas centralistas que, las más de las veces, a golpe de reformas constitucionales y legales trastocan la institucionalidad democrática en tanto conjunto de reglas que sirven para el ejercicio del poder público descentralizado y respetuoso de la soberanía de los entes federados y la plena vigencia de los mecanismos de garantía jurisdiccional, tanto del principio federativo como de lo orgánico competencial.

tido, unidad y diversidad; en sus propios términos: como gobierno «parcialmente nacional, parcialmente federal». A este respecto, quizás la lección más importante de Madison resida precisamente en esta «happy combination» (*El Federalista* no. 10), en el relieve y aún la necesidad del federalismo para la construcción de la democracia republicana en un país moderno”. Ver: Máiz, Ramon, “«Dividing sovereignty»: federalismo y republicanism en la teoría de James Madison”, *Revista D’Estudis Autònoms i Federals*, Cataluña, núm. 19, abril de 2014, p. 13.

⁹ Como sucede en Estados Unidos entre federalistas y antifederalistas, en territorio patrio se generan las disputas entre federalismo y centralismo, claramente registradas en el período de 1824 a 1857, donde en apenas más de tres décadas se suceden de manera abrupta las Constituciones federalistas de 1824 (con sus reformas de 1847) y de 1857, así como las Constituciones centralistas de 1836 y 1843 (llamadas de Las 7 Leyes y Las Bases Orgánicas, respectivamente).

¹⁰ Ver por todos: Benson, Nattie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955; Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios de las Revoluciones de México-UNAM, 2016; Marván Laborde, Ignacio, “Reflexiones sobre el federalismo y sistema político en México”, *Política y Gobierno*, núm. 1, México, primer semestre de 1997, pp. 149-166.

Ni el tránsito hacia formas como la regional¹¹ o la autonómica¹² que, dicho sea de paso, también han sido cuestionadas, corregidas o mixtificadas, y todas ellas han tratado de dar una solución de continuidad en el esquema de distribución competencial entre los órganos centrales y los entes territoriales. Los debates teórico-prácticos dan cuenta de ello, tal como lo veremos más adelante. No me queda duda: el federalismo, en cualquiera de sus formulaciones, exige fuertes dosis de, primero, legitimidad política y operatividad de los controles inter-órganos, *rectius* de la distribución y control eficiente del poder, específicamente en la acción vertical, diluidos éstos, pero la única solución de continuidad es la necesaria reconstrucción del modelo, al caso del mexicano.

III. UNA MIRADA TEÓRICA

Más allá de la constatada pluralidad de modalidades federalistas, son insoslayables las notas comunes que son una constante a todos, bajo condición que, previstas constitucionalmente, por la vía de los hechos se cumplan, a saber:

Primera, la tensión política e institucional, clave en la práctica de todo el sistema federal y que se traduce en independencia entre el gobierno central y los gobiernos locales, con competencias constitucionales claramente asignadas; por tanto, el poder se distribuye funcional y territorialmente (cláusula federal). Así, conviven distintas unidades estrechamente entrelazadas que, en palabras del clásico del federalismo, Carl Joachim Friedrich, "... virtud del principio federal se da la posibilidad de combinar una determinada unidad con una determinada diversidad".¹³

¹¹ Rolla, Giancarlo, "L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territorio", *Regioni: Bimestrale di Analisi Giuridica e Istituzionale*, Bologna, núm. 1, 2019; Groppi, Tania, "Lo stato regionale italiano nel siglo XXI secolo: tra globalizzazione e crisi económica", *REAF*, Cataluña, núm. 21, abril de 2015, pp. 35-72; Carboni, Giuliana Guiseppina, "Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario", *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Roma, núm. 2, 2014, pp. 1-20; Gambino, Silvio, "La transformación del Estado regional italiano. Las modificaciones introducidas por las últimas reformas constitucionales", *Revista de Derecho*, Coquimbo, núm. 2, 2005, pp. 93-130.

¹² Aragón, Manuel, "El modelo territorial del estado en España y sus problemas actuales", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, junio-diciembre de 1999, pp. 25-47, y "Sustituir o reformar el estado autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 108, septiembre-diciembre de 2016, pp. 359-373; Pérez-Díaz, Víctor et al., *La crisis y las autonomías. La sociedad española ante la crisis y el sistema de las autonomías*, Madrid, FUNCAS, 2012.

¹³ Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Praeger, 1968.

Importa señalar que la independencia (autonomía/soberanía) real de los entes federados —titulares originarios del poder de decisión— es condición necesaria ahí donde hay intromisiones indebidas del gobierno central hacia los entes locales mediante actos o disposiciones generales; en su caso, mediante reformas constitucionales sustractoras de las potestades originarias,¹⁴ habrá un federalismo formal, no real. De ahí que eufemísticamente se hable de federalismo centralizado.¹⁵

Segunda, la unión entre esas entidades diversas. Históricamente, los sistemas federales surgen de la existencia de entes con alto grado de heterogeneidad y, por tanto, de la necesidad de conseguir la integración y la unión organizativa de unidades políticas que otrora se mantenían independientes. El esquema federal se ha mostrado como un instrumento *ad hoc*, al tiempo práctico y flexible, que posibilita el ejercicio y aseguramiento del poder en condiciones difíciles desde un punto de vista geográfico, étnico-cultural y económico, máxime cuando los entes territoriales que integran la Federación evidencian, en esa heterogeneidad mencionada, un alto grado de desigualdad y diferencia.

Así, el federalismo da vida a la idea del origen contractualista del poder y de la sociedad, a través del cual unidades autónomas se unen para integrar un todo, dejando en reserva para las mismas competencias que son intocables. Hemos apuntado que el federalismo tiene una fuerte dosis de legitimidad política de origen democrático en una doble manifestación, tanto la de los electores que ratifican los postulados constitucionales de una forma de estado —desde luego, de gobierno— y por parte de los órganos constitucionales de los entes federados, quienes materializan los derechos fundamentales, inalienables e imprescriptibles de quienes integran el elemento humano del estado; por virtud de la autonomía y, en su calidad de estados miembros, participar, decidir y recibir beneficios de manera “equitativa” en la vida económica, financiera, política y jurídica del Estado nacional.

In substantia, lo que da origen al o los modelos federales se mantiene permanentemente; me refiero a esta contradicción o dilema subyacente que marca la/las forma/s compleja/s, híbrida/s. En definitiva, en los diversos estados nacionales, entre “unidad *vs.* diversidad” o “centralización *vs.*

¹⁴ El caso paradigmático en México son las constantes reformas constitucionales que han dejado obeso al artículo 73 de la CPEUM, con 84 reformas de 1917 al 24 de diciembre de 2020.

¹⁵ Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano: relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987, pp. 33 y ss.; Fernández Segado, Francisco, “El federalismo en América Latina”, *Cuadernos México-Centroamérica*, México, núm. 41, 2003, pp. 20, 24 y 30; Valadés, *op. cit.*

Descentralización”,¹⁶ las normas constitucionales como la realidad política, se ven impactadas por las decisiones en la acción de gobierno y, desde luego, en el desarrollo económico.

Diversidad *vs.* unidad marca de origen al federalismo, determinando la necesidad de nuclear a la solidaridad, como el principio de defensa (protección) y apoyo (económico) en la evidente diversidad de los entes federados. Una solidaridad que, sin embargo, no ha generado una fórmula de reconducción y desarrollo homogéneo, al menos por lo que hace a México. Las diferencias y los problemas continúan: en la poca claridad de las reglas constitucionales atributivas de competencias producto del reformismo incoherente y de ocurrencia; un sistema inconsistente de responsabilidades diluido en causales irreales; esquemas de control financiero sin mecanismos ciertos de cumplimiento; en el desarrollo económico-financiero, fiscal, educativo, ambiental, seguridad y, mucho menos, en igualdad e inclusión en el goce y ejercicio de los derechos individuales y/o colectivos. El listado sería interminable.

IV. LA TENDENCIAL CENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LAS LEYES GENERALES

Debido a la naturaleza y extensión del presente documento, abordaremos indicativamente las reformas que, como se asienta en el acápite, en su tendencia han devenido en centralismo puro.

1. *Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*

El aspecto más trascendente de las reformas constitucionales operadas determinó un proceso de naturaleza administrativa que, agotado el modelo de dominación política presidencial federalista y de desarrollo,¹⁷ a decir de

¹⁶ Véase, entre otros, Hofmeister, Wilhelm y Tudela Aranda, José, *Sistemas federales. Una comparación internacional*, Madrid, Fundación Konrad Adenauer-Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.

¹⁷ En los terrenos social y político el panorama tampoco era favorable. En esos momentos el sistema político vivió una de las peores crisis de legitimidad de los últimos tiempos, derivada de las insatisfacciones sociales por los daños del ajuste económico, las dudas en torno a los procesos electorales —incluso el que llevó a Salinas a la Presidencia—, la corrupción gubernamental y política y el deterioro de las organizaciones corporativas como instancias de gestión y representación social. Ver Ordoñez Barba, Gerardo, “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, *Polis*, México, vol. 8, núm. 1, nueva época, primer semestre de 2012.

Mauricio Merino,¹⁸ implicó una “descentralización” que puede ser evaluada en dos sentidos: primero, “exitosa” en tanto nuevo modelo de control del centro a la periferia; segundo, “fallida” en cuanto a los logros deficientes debido a la debilidad de infraestructura (física, institucional y de recursos humanos) de las entidades federativas y municipios: “...para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía...”. Paradójicamente, de las materias concurrentes que sufrieron la centralidad en la aparente descentralización fueron —como hoy lo son— educación,¹⁹ salud/seguridad social²⁰ y político-electoral.²¹

Por demás, los órganos centrales pusieron manos a la obra: leyes federales y generales que remplazaron

...las carencias con nuevas definiciones de alcance nacional [...] leyes *ad hoc* que tomaban en cuenta la participación creciente de las administraciones locales, pero que al mismo tiempo partían de un mirador centralista y tendían inevitablemente a la homogeneización. Más allá de las diferencias obvias entre cada estado de la República —y con mayor rigor, entre cada uno de los municipios—, la federación optó por aplicar políticas homogéneas.

Y sumadas al control de recursos y de poder político signaron el *contium* de la vida centralista de México.

2. Ernesto Zedillo Ponce de León y el “nuevo federalismo”

Bajo el propósito de romper con lo que él mismo llamó “centralismo insensible e ineficaz”, y al que identificó como la causa de la inhibición del

¹⁸ Merino, Mauricio, “La (des)centralización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, México, Foro Internacional, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio de 1996, p. 376.

¹⁹ Se reforman los artículos 3o. y 31 (DOF, 15 de marzo de 1993) y se expide la Ley General de Educación del 13 julio de 1993.

²⁰ Durante el sexenio el presidente Salinas de Gortari prefirió no dar continuidad a la descentralización en materia de salubridad y promover, a través del Programa Nacional de Solidaridad, una base de legitimidad popular alejada de los viejos esquemas corporativos, al tiempo que crecía la expectativa de crecimiento de la privatización del sistema de pensiones.

²¹ En materia político-electoral se reformó la Constitución nacional en sus artículos 5o., 35. III, 36. I, 54, 60, 63, 73.VI base 3a., 74, 100, y se derogaron los diversos 17, 18 y 19. Asimismo, se expidió el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de julio de 1990 y se crearon el Instituto Federal Electoral (IFE, reforma al artículo 41, DOF, 6 de abril de 1990) y el Tribunal Federal Electoral (Trife, reforma al artículo 41, DOF, 6 de abril de 1990).

desarrollo de estados y municipios, dicho presidente impulsó algunas reformas constitucionales para propiciar la integración de los gobiernos estatales a algunas instancias federales.

La estrategia del nuevo federalismo no sólo fue pragmática, sino, además, paradigmática, específicamente en materia de modernización educativa y, en particular, de la descentralización de la educación. El 18 de mayo de 1992, cuando se verificó el Acuerdo Nacional para la Educación, dio inicio el llamado “nuevo federalismo”.

La evaluación de las acciones “descentralizadoras” es ambivalente. Me explico: primero, si bien se concretó la transferencia de activos educativos a las 31 entidades del país, los resultados fueron limitados; segundo, trabajaron en contra tanto la presión ejercida por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como la de los gobernadores opositores a Ernesto Zedillo —recuérdese que inicia la época de los “gobiernos divididos”—, sumados el margen de acción de los estados por demás reducido y, sobre todo, una Secretaría de Educación Pública que en los hechos como en la norma era preeminente. El resultado: el modelo impuesto se erigió en “modelo intermedio” entre la descentralización plena y el centralismo existente.

En la materia jurisdiccional electoral se perpetra otro acto más de centralismo: el otrora Tribunal Federal Electoral, “autónomo” por imperativo del artículo 41, párrafo octavo —*Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 6 de abril de 1990—, por reforma a los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) pasa a la estructura del Poder Judicial de la Federación; así los magistrados serían propuestos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El argumento de la asimilación fue la “unidad de jurisdicción”, y el yerro se evidenció en que la administración, la vigilancia y los conflictos laborales del órgano jurisdiccional electoral no fueron asumidos por el Consejo de la Judicatura, error que, hasta la reforma del 11 de marzo del 2021, se corrigió.

Dos aspectos negativos de la reforma: la pérdida de autonomía de la última instancia en materia contenciosa electoral, bajo el argumento bala-dí asentado, sometiéndolo *in toto* a la potestad de quien preside la SCJN; la segunda, aun cuando debo admitir que el modelo supera al anterior, que dejaba en manos del Ejecutivo federal la propuesta de los magistrados, es indudable la cercanía del referido servidor público al presidente de la República. La consecuencia: una centralidad injustificada.

3. *Vicente Fox Quesada: el gobierno de la alternancia y la reforma del Estado*

Entre las acciones de inicio de gobierno, el presidente Fox integró una Comisión especial para la reforma del Estado que habría de analizar nueve temas básicos, entre los que deseo resaltar el de federalismo y el fortalecimiento de las entidades del pacto federal,²² al lo que se sumó: 1) el Programa Especial para un Auténtico Federalismo (PEAF, por sus siglas) 2002-2006²³ que, con una importante agenda a favor de la descentralización, en acción coordinada y equitativa entre los ámbitos competenciales de gobierno, buscaba atacar la pobreza, la inseguridad pública, el acceso limitado a los servicios educativos y de salud, la carencia de infraestructura básica y el deterioro ambiental, y 2) se reformó el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y se convirtió en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).²⁴ Asimismo, los temas hacendarios (mayores transferencias y potestades tributarias y descentralización de funciones y recursos) concentraron la atención prioritaria de diversos actores. Incluso uno de los tres procesos clave del PEAF fue el “federalismo hacendario”.

Lo lamentable de todos esos proyectos fue la ausencia de apoyo de las mayorías en el Congreso, lo que llevó a una parálisis normativa (constitucional y legal). El resultado: el mantenimiento de la debilidad endémica de las entidades federativas y los municipios, ahora en manos de gobernadores de oposición,²⁵ tornaron aún más profunda la situación de los gobiernos locales.

El corolario de un sexenio que no concretó sus objetivos fue el resultado electoral de 2006 y la ya conocida derrota del entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador.

²² Los otros temas fueron: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado, sistema político, poder judicial, sistema electoral, reforma política del Distrito Federal, pueblos indios, medios de comunicación y derecho a la información, reforma económica y derechos humanos.

²³ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, “Temas de la agenda nacional”, en Federalismo, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 26 de mayo de 2006, disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop/.

²⁴ Con la publicación en el *DOF* del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un auténtico federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun).

²⁵ Durante la segunda mitad de su sexenio el presidente Fox recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte para promover controversias constitucionales en contra de tres entidades estatales en cinco ocasiones, y cuatro más en contra del Poder Legislativo, tres contra la Cámara de Diputados y una contra la Cámara de Senadores.

4. *Felipe Calderón Hinojosa*

Tres son las materias que signaron la acción centralista en el sexenio 2006-2012: seguridad pública, salud y educación, materias esencialmente concurrentes que se vieron centralizadas.

El 8 de junio de 2008 se publicaron en el *DOF* sendas reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad pública, específicamente los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

La reforma implicó la previsión de un Código Nacional de Procedimientos Penales —que, en el absurdo total, se dispuso en el artículo segundo transitorio entraría en vigor ocho años después, sin embargo se expide el 5 de marzo de 2014—. Asimismo: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (*DOF*, 2 de enero de 2009); Ley Federal de Extinción de Dominio (*DOF*, 29 de mayo de 2009, abrogada según el artículo segundo transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, *DOF*, 9 de agosto de 2019); Ley de la Policía Federal (*DOF*, 1o. de junio de 2009); Reforma a la Ley General de Salud (*DOF*, 20 de agosto de 2009) del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcome-nudeo, *DOF*, 20 de agosto de 2009); Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (*DOF*, 30 de noviembre de 2010). Para el Ejecutivo federal la implementación de estas nuevas reglas significó un interés concentrado; es decir, que en términos de rentabilidad política ante la sociedad le significaría cumplir con el objetivo de atender la demanda de seguridad.

A decir de Gerardo Hernández,²⁶ la implementación trajo consigo un serio cuestionamiento por el número de muertes acaecidas: 1) las fallas en el suministro burocrático; 2) las posturas de la opinión pública, y 3) los problemas inherentes a la descentralización.

Otros factores que contribuyeron al avance en las materias de seguridad, salud y trabajo fueron las fallidas reformas estructurales; a saber: los resultados de la tan anunciada reforma fiscal fueron pírricos para la recaudación tributaria, más allá del impuesto empresarial a tasa única (IETU), que ante los errores y efectos de su implementación no se incrementó el coeficiente de recaudación; la reforma energética se topó con la oposición

²⁶ “Análisis de la seguridad en México”, *Política y Cultura*, México, núm. 44, otoño de 2015, p. 166.

en el Congreso General, que obstaculizó la propuesta original: mayores facilidades a la inversión privada en las áreas de exploración, explotación, refinación y distribución, y más autonomía de gestión a Pemex.²⁷ Acciones y consecuencias, todas las anteriores, trascendentes en la integración de los ahora extintos fondos de participaciones federales.

La reforma al sistema de pensiones, que iniciara con la negociación de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), culminó en 2007 con la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a la cual se sumó la creación del Sistema Nacional de Pensiones, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y con la consolidación de una especie de aseguramiento en materia de salud para los no asalariados, lo que implicó, apenas, una parte de la seguridad social mediante la afiliación al Seguro Popular, creado en el sexenio de Vicente Fox en 2003, para aquellas personas no inscritas al IMSS ni al ISSSTE. En conclusión, en materia de salud la consolidación, “un sistema único y universal de salud”, no se cumplió pese al considerable número de hospitales y clínicas construidos.

La reforma a la Ley Federal de Competencia Económica se llevó a cabo con el fin de asegurar que México transitara de un Estado indiferente ante el poder de los monopolios y oligopolios a otro que ofreciera mayores oportunidades a las pequeñas compañías productoras de bienes y servicios mediante el juego equitativo de las fuerzas del mercado, sin incluir los monopolios estatales, como establece el artículo 28 constitucional.

Finalmente, la reforma en materia laboral consistió en la modificación de múltiples artículos de la Ley Federal del Trabajo (LFT) con objeto de abatir el costo de la mano de obra, aumentar la empleabilidad de jóvenes a costa de los trabajadores maduros, despenalizar la flexibilización funcional y numérica, reducir el peso de los sindicatos en las decisiones colectivas y desincentivar el expediente de las huelgas. Lo lamentable es que esta reforma si bien trajo consigo la flexibilización laboral, también generó una grave profundización del proceso de precarización de los trabajadores en el país y sus entidades federativas.²⁸

²⁷ Gutiérrez R., Roberto, “La reforma petrolera de México: ¿dos sexenios sin política energética?”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, México, núm. 58, septiembre-diciembre de 2008, pp. 36-86.

²⁸ Se entiende por “precariedad laboral [...] la inestabilidad y a la falta de protección legal de las ocupaciones asalariadas, dentro de él intervienen múltiples elementos como inestabilidad laboral, falta de protección médica y social, inseguridad sobre la continuidad en el empleo, percepción de bajos salarios y vulnerabilidad social y económica”. Ver “La reforma laboral en México y sus impactos regionales”, *Boletín Ciudades y Regiones*, México,

5. Enrique Peña Nieto: la exaltación de la centralidad federativa

De los sexenios precedentes, el del presidente Enrique Peña Nieto se caracterizó tanto por el número sin precedente de reformas constitucionales (155 artículos modificados) como por aquellas que marcan el trastocamiento de las facultades concurrentes y, por tanto, centralizadas que, a continuación, desarrollo cronológicamente.

A. 2013

Educación. Se reforma el artículo 3o. (*DOF*, 26 de febrero de 2013) para crear el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación.

Si bien por reforma del 27 de febrero de 2013, mediante la adición de una letra “R” a la fracción XXIX del artículo 73 (*DOF* de 5 de febrero de 2017), faculta al Congreso para expedir una ley general mediante la cual se homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, es hasta el 2021 que la Cámara de Diputados decidió dar el golpe de centralidad en la materia; en sesión del 30 de abril se aprobó el dictamen correspondiente. Se prevé la creación de una Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral, así como de un Consejo Nacional de Armonización y Homologación Registral y Catastral.

B. 2014

Acceso a la información y protección de datos personales, artículos 6o.; 73, fracción XXIX S, y 116, entre otros. Transformación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, *DOF*, 7 de febrero de 2014), cuyas facultades fueron potenciadas sustancialmente con la Ley General de Transparencia —a través del artículo 73, fracción S, se faculta al Congreso General para expedirla—. El nuevo organismo asumió una gran cantidad de tareas, entre otras, la integración del consejo del Sistema Nacional de Transparencia —instancia de coordinación y deliberación que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de

núm. 1, noviembre-diciembre 2012, disponible en: <http://www.saree.com.mx/unam/node/40#.YiZqEkUzZlo>.

cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de los órganos garantes en las 32 entidades y representantes del Archivo General de la Nación, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía—; la creación de la nueva Plataforma Nacional de Transparencia, y la elaboración de los lineamientos de actuación del instituto y de los sujetos obligados para dar vigencia a la ley.

Se creó en Sistema Nacional de Archivos mediante adición al artículo 73, XXIX de una letra S, motivo de reforma publicada en el *DOF* el 29 de enero de 2016. Reforma política/electoral, se transforma el Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (*DOF*, 10 de febrero de 2014). Incorpora la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos.

Dos de las reformas verdaderamente lesivas de la soberanía de los Ejecutivos y de los Congresos estatales en esta reforma de febrero de 2014 fueron, primero, la relativa a los consejeros y magistrados electorales estatales. Por lo que hace a los consejeros estatales de los denominados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), se le confiere facultad al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para designarlos y removerlos (artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2o.). En el caso de los magistrados integrantes de los tribunales estatales electorales, corresponde al Senado su designación (artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o.). El argumento: la corrupción en la designación de estos funcionarios. Sin embargo, la experiencia no ha despejado la duda de la parcialidad.

La segunda lesión a las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en el artículo 116, fracción V, apartado B, inciso c), el INE puede ejercer facultades de “asunción”, “delegación” y “atracción”; se centralizaron así las facultades, despojando las que de origen y conforme al pacto federal correspondían a las autoridades estatales. Duro golpe y, hasta ahora, injustificado en tanto no se encuentre un procedimiento de designación verdaderamente objetivo y aséptico de quienes llegan a integrar el órgano “nacional” administrativo electoral. Me atrevo a proponer un método infalible: el de insaculación por entidad federativa, una vez que se satisfagan las exigencias constitucionales y la experiencia electoral.

Desde luego, la reforma constitucional se vio acompañada de sendos cuerpos normativos nuevos y otros reformados en la misma fecha del *DOF* (23 de mayo de 2014), “leyes generales”, sancionadas las siguientes: de instituciones y procedimientos electorales (LGPE); de partidos políticos (LGPP), de delitos en materia electoral (LGDME). Asimismo, se reformaron otros ordenamientos: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral (LGSMIME); Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), y el Código Penal Federal (CPF).

Se creó la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo (*DOF*, 10 de febrero de 2014). La transición en México de procuradurías a fiscalías, desde el inicio y a siete años de verificada, no evidenció mejoras significativas en la procuración de justicia, ni siquiera tratándose de las fiscalías con un alto grado de autonomía. La reforma constitucional que miró al órgano federal, nuevamente, trastocó un diseño de las procuradurías estatales, con un modelo de procuración de justicia ineficiente y cuestionable.

Se dotó de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26, *DOF*, 10 de febrero de 2014), en tanto órgano a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

C. 2015

Se reformaron y adicionaron los artículos 25, 73-XXIX-W, 79, 108, 116 y 117 en materia de responsabilidades hacendarias, con la finalidad de constitucionalizar el “principio” de que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo; “principio” de observancia obligatorio para el Plan Nacional de Desarrollo, lo mismo que los estatales. Facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, municipios y el antes Distrito Federal.

Por reforma publicada en el *DOF* del 27 de mayo de 2015, se previó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estableciera las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción (73-XIV), así como también expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas (XXIX-V).

D. 2016. *Todo se puede mediante leyes generales o nacionales*

Por decreto de 29 de enero se reformaron diversas letras a la fracción XXIX del artículo 73, con la finalidad que el Congreso General expida las

leyes generales respectivas en materias como: “C” asentamientos humanos; “G” protección del medio ambiente y restauración del equilibrio ecológico; “J” cultura y deporte; “K” turismo; “L” pesca y acuacultura; “N” constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas, así como concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa; “Ñ” en materia de cultura, excepto lo previsto en la fracción XXV del propio artículo 73; se incluye la participación de lo social y lo privado (artículo 4o.); “P” derechos de los niños, niñas y adolescentes; “T” archivos y creación del Sistema Nacional de Archivos.

Por reforma al artículo 79, fracción I, contenida en el mismo decreto del 29 de enero de 2016, se ampliaron las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación en materia de participaciones federales y/o, en su caso, por empréstitos adquiridos por entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, extremando así los controles centrales hacia los gobiernos locales en materia de recursos. Al tiempo se reforma el artículo 134 en materia de disciplinas hacendaria y financiera, mayor control central a las entidades federativas y municipios.

El 27 de julio se publicó una nueva reforma constitucional al artículo 73, en esta ocasión para adicionar una letra “X” a la fracción XXIX, otorgando facultades al Congreso para expedir la legislación general en materia de derechos de las víctimas.

E. 2017

En este año se da una nueva acometida en contra de las facultades exclusivas de los Congresos estatales. Así, mediante leyes generales se habrán de regular:

- Se reforma la fracción XXI, inciso c), para sancionar la legislación única en materia procedimental penal de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes.
- Se reforma la letra “A” de la fracción XXIX, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, excepto la materia penal.
- Se modifica la letra “R”, en materia de armonización y homologación de la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales (ver año 2013).

- Se adiciona una letra “Y”, en materia regulatoria, ley general a la cual quedan sujetos principios y bases; los tres ámbitos competenciales de gobierno.
- Se adiciona una letra “Z”, en materia de justicia cívica e itinerante.

El corolario de la centralidad en la administración de justicia, competencia del fuero común, lo constituye la última reforma al artículo 73, intersticio por el cual, en el sexenio de Peña Nieto, sirvió para constitucionalizar los afanes centralistas, ahora nada silenciosos. Me refiero a la reforma en materia de justicia cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares) publicada en el *DOF* el 15 de septiembre de 2019. Se recorre el contenido de la fracción XXX para pasar a ser la XXXI, en aquella se asigna facultad al Poder Legislativo federal para legislar en materia procesal civil y familiar. Fracción XXXI, que prevé las facultades residuales que, en estricto sentido, han servido de fundamento para la expedición de las leyes generales.

No omito mencionar que los artículos transitorios de la reforma expuesta líneas arriba constituyen una regulación constitucional paralela, fuera de toda técnica legislativa, convirtiéndose los transitorios, desde entonces, en un instrumento de reforma constitucional subrepticia.

V. EL FEDERALISMO EN MÉXICO: LAS PROYECCIONES DEL PASADO

Formal y expresamente, la CPEUM contiene un bloque normativo de regulación del esquema federal con reglas como: determinación de ámbitos de competencias federal, estatal y municipal; existencia de un sistema judicial que garantiza el respeto de las normas constitucionales y sus derivadas, entre otras.

Sin embargo, las transformaciones que van del régimen de partido hegemónico a las transiciones partidarias en el ejercicio del poder se caracterizan por una gran coincidencia de intereses entre los órganos ejecutivos y legislativos, que adquirieron ciertos matices descentralizados en el periodo que corre entre el año 2000 al 2012 por, eventualmente, darse los gobiernos divididos,²⁹ tanto en la relación entre el Ejecutivo federal y las cámaras o con los gobernadores y congresos de las entidades federativas, asimismo, en el ámbito estadual entre los gobernadores y los congresos; fenómeno que

²⁹ Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Baja California: reglas electorales y alternancia política”, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pp. 190 y ss.

redundó en la acción centrípeta del gobierno federal y, en su caso, de los Ejecutivos de los entes federados.

No paso por alto, desde luego, que la competencia política en los estados en el curso de los años noventa³⁰ otorgó centralidad a los actores y a las instituciones políticas locales dentro del escenario nacional, dando lugar a un “nuevo federalismo” con una orientación dual. La creciente energía competitiva abrió la posibilidad de que, al tomar distancia frente al gobierno central, no necesariamente se impulsara el pluralismo, sino se reafirmaran prácticas clientelares de las élites autoritarias, quienes encontraban ocasión para desafiar a la autoridad federal y para reforzar su control político estatal.³¹

Antes, como ahora, los mecanismos para asegurar esa centralidad, invariablemente, han sido las modificaciones constitucionales, como ya hemos asentado, o para dar una eventual autonomía federal, los convenios de colaboración entre los órganos centrales y las entidades federativas y entre éstas y los municipios en materia administrativa y, en especial, financiera-fiscal. Por lo que hace a los convenios con los municipios, los gobiernos de las entidades federativas han asumido desde la seguridad pública, pasando por la materia turística, pero en esencia el manejo de cobros por concepto de impuestos y aprovechamientos.

El triunfo del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en 2018, y su aplastante mayoría orgánica —a la cual se sumaron los partidos Encuentro Social, del Trabajo y Verde Ecologista de México— en ambas cámaras³² del Congreso General, han puesto en marcha, como una desafortunada regresión, los mejores tiempos de triunfo del Revolucionario Institucional y su orgánico legislativo avasallante y sin posibilidad de acción de la “oposición”.

A tres años de gobierno, la cooptación de cargos públicos de elección popular o de designación por los miembros del partido en el poder, el predom-

³⁰ Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2008, pp. 41-43.

³¹ López Rosas, Moisés, “Gobiernos divididos horizontales en México”, *Sociológica*, México, vol. 16, núms. 45-46, 2001, pp. 201-232.

³² El 3 de junio del 2020 la presidenta de la Mesa Directiva a la Cámara de Senadores anunció la disolución de los grupos parlamentarios de los partidos Encuentro Social y de la Revolución Democrática por no cumplir con las exigencias tanto de la Ley Orgánica del Congreso General como del reglamento Interior del Senado. Así, en la eventualidad de que los ahora senadores independientes de los partidos disueltos pasen a engrosar las filas del Morena, éste sumaría 77 senadores; a uno de alcanzar la mayoría simple, digámoslo así, por sí mismo.

minio de la figura presidencial —como antaño—, la promoción de reformas constitucionales aún más centralizadoras —seguridad pública, educación y sistema anticorrupción— y anuladoras de la acción de los gobiernos y congresos de las entidades federativas, que a diferencia de la era priista que se concretaba *de facto* y por las facultades metaconstitucionales presidenciales, en la actualidad propician la existencia, *de iure*, de un sistema eminentemente centralista en el que las decisiones nacionales, trascendentales o no, son adoptadas de forma cupular sin consideración, *in toto*, de la opinión o intereses de los entes territoriales del pacto federal.

Lo anterior cambia el panorama del estado de la cuestión y, en particular, de la perspectiva de los estudios que, en materia de federalismo, en su sentido descentralizador, se vino generando durante las últimas décadas en busca de una vía para mejorar las estructuras del modelo federal mexicano.

Tales esfuerzos redundaron en el fortalecimiento de los mecanismos de garantía a su correcta funcionalidad, o maximizando el respeto efectivo de los ámbitos de competencia asignados; por desgracia, factores supervenientes en un *continuum* que afecta la eficacia de dichas garantías y, por tanto, tornan en un ciclo vicioso la recurrencia de las reformas constitucionales: sin diagnóstico y sin un referente en términos de diseño normativo, el sistema federal mexicano, cada día más, evidencia su desnaturalización y, desde luego, el explorado esquema de centralidad que doctrinarios han postulado críticamente, pero que los políticos han puesto en acción.

Se ha confundido la necesidad de un federalismo descentralizado con plenas garantías con modificaciones que se han enderezado para, primordialmente, mejorar el sistema político en una doble vertiente: primero, permitiendo una completa, libre y equitativa lucha por el poder público entre los diversos partidos políticos formados —con una evidente fragmentación—, y segundo, por cuanto hace al sistema electoral, incorporando nuevos instrumentos que redunden en mayores garantías de legalidad al momento de elegir a nuestros gobernantes.

A pesar de los cambios que se han dado en la vida institucional de nuestro país, no ha sido claro y palpable el avance para lograr el respeto y la asunción plena de las características federalistas que debieran regir la vida nacional. Hoy en día siguen existiendo una serie de factores u omisiones que sojuzgan el libre y verdadero accionar de algunas figuras contempladas en el marco federal de nuestra nación, sometiendo a gobernadores de las entidades federativas, específicamente a través de las participaciones y aportaciones, ramos generales 28 y 33, respectivamente, que in-

cluyen, desde luego a los municipios.³³ Existe un número de fondos federales —que son parte del ramo 33— que, en particular, son sensibles en su manejo, entre ellos: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; Fondo de Aportaciones Múltiples; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

VI. UN RECLAMO DE RENOVACIÓN DEL PACTO FEDERAL

El advenimiento de una situación por completo sorpresiva y sin precedente, como lo es la pandemia por el COVID-19, alteró el estado de cosas imperantes en el sistema federal mexicano.

No es desconocido que la evolución de las facultades constitucionales y políticas —me refiero a la acción del gobierno, puntualmente— de los gobernadores ha disminuido considerablemente, lo que coloca a los Ejecutivos estatales ante nuevas tensiones; la principal: actuar con menos recursos en lo fiscal y en la política social/asistencia pública.

Como he apuntado, la situación *hic et nunc* en la que se encuentran los gobernadores ha venido como un *continuum* en el punto más pronunciado en la historia de la sustracción de competencias que data de la época del ex presidente Salinas de Gortari: el Programa Nacional de Solidaridad, que redefinió el gasto y concentró los recursos en manos de la administración central, con lo que canceló la capacidad gestora y clientelar de muchos gobernadores con la posibilidad de generar sus propias políticas. Además, obligó a los Ejecutivos a competir por los recursos en un plano de igualdad y horizontalidad con los municipios, los partidos políticos y otras fuerzas locales.

Pero en este devenir, los gobernadores han realizado acciones que les permiten contrarrestar la acción centralizadora en manos de los Ejecutivos federales y sus mayorías congresuales, clara exponente es la Conferencia

³³ “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2020, de acuerdo a los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipio” (DOF, 3 de enero de 2020).

Nacional de Gobernadores (Conago), instituida en el 2001, y congregando, a partir de 2003, a la mayor parte de los Ejecutivos estatales del país.

Pero ante la emergencia sanitaria por COVID-19, y frente al cuestionamiento de las facultades que la CPEUM prevé —puntualmente en materia sanitaria y la adopción de medidas que incluyen la restricción de derechos fundamentales— en términos concurrentes entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, ahora entendemos la poco esclarecedora y necesaria redimensión del federalismo, que está nuevamente sobre la mesa de discusión.

En este marco surge la reivindicación, bajo la razón práctica, de algunos gobernadores en términos de un “nuevo pacto federal”, así como en términos del sistema de coordinación fiscal. Por ejemplo, el frente de gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN), abril de 2020, con Aguascalientes, Yucatán, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Baja California Sur; al mismo tiempo, los gobernadores de Tamaulipas, Nuevo León (independiente), Coahuila (Partido Revolucionario Institucional, PRI), Durango, Michoacán (Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo, PRD-PT) y Jalisco (Movimiento Ciudadano) se unen para propiciar la reactivación económica y la generación de empleos frente a las decisiones del Ejecutivo federal.

Sí, en efecto, es menester la revisión a todo el andamiaje de nuestra forma de Estado federal, redefiniendo qué facultades sí corresponden a las entidades federativas y cuáles a la Federación —quizá no en un modelo puro al estilo norteamericano, sino en la conjunción de razón pura/razón práctica—, para determinar qué modelos que nos proporcionan comparación son más adecuados para México, sin ejercicios estériles de academicísimo, sino con el afán de concertar y concretar un modelo que concilie y no separe.

VII. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: EL GOBIERNO DE LA “TRANSFORMACIÓN”

Al 28 de mayo del 2021 se contaban 58 reformas constitucionales verificadas en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. De ellas resaltaré las que, sentadas en el sexenio 2012-2018 y otras de nueva creación, mantienen la ruta del centralismo a golpe de modificaciones constitucionales y leyes generales, éstas vía el ya incomprensible artículo 73 y en manos de una mayoría que, minada en las recientes elecciones de 2021, transitan por los acuerdos para alcanzar las mayorías; con leyes generales siempre se puede, lo hace posible la fracción XXXI del virtuoso artículo 73.

A cuatro meses del inicio de su gobierno, el presidente López envió una iniciativa de reformas a los artículos 22 y fracción XXX del 73 (*DOF*, 14 de marzo de 2019), en materia de extinción de dominio y, desde luego, la expedición de una ley ahora adjetivada como “nacional” que, por cierto, se publicó el 9 de agosto del mismísimo 2019. La ley es muy prolija en relación con las causas de la extinción, ya previstas en el artículo 22, a saber: corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Vale la pena señalar antes y reflexionar después sobre estas “leyes nacionales”. Primero, hay que decir que, sintomáticamente, a partir del sexenio del ex presidente Peña Nieto³⁴ adquieren carta de naturalización; segundo, reflexionar que tales ordenamientos pueden ser generales por su naturaleza o, en su caso, se determinan como “leyes generales” que regulan “sistemas nacionales”. Como se les llame o utilicen implican, invariablemente, la ruptura de la estructura descentralizada de competencias; en una palabra: centralizadoras.

El 26 de marzo del 2019 se publicaron las reformas a diversos artículos de la Constitución, con las cuales inició la militarización de la seguridad pública;³⁵ se creó la Guardia Nacional, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, a quien se le asignó la tarea de formular la denominada Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Y nuevamente se facultó al Congreso, artículo 73, fracción XXIII, la Ley de la Guardia Nacional, obvio de carácter centralista, y dos leyes nacionales, la del Uso de la Fuerza y la del Registro de Detenciones. Llama la atención la adición al artículo 76, fracción

³⁴ En el sitio “Leyes Federales de México”, Cámara de Diputados, son identificables bajo tal calificativo las siguientes, en su orden de aparición: Código Nacional de Procedimientos Penales (*DOF*, 16 de mayo de 2014); Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (*DOF*, 4 de febrero de 2018); Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (*DOF*, 18 de julio de 2016); Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (*DOF*, 17 de noviembre de 2012); Ley Nacional de Ejecución Penal (16 de junio de 2016); Ley Nacional de Extinción de Dominio (*DOF*, 09 de agosto de 2019); Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (*DOF*, 29 de diciembre de 2014); Ley Nacional del Registro de Detenciones (*DOF*, 27 de mayo de 2019); Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (*DOF*, 16 de junio de 2016); Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (*DOF*, 27 de mayo de 2019).

³⁵ Hernández, María del Pilar, “Distopía o ucronía: la militarización de la seguridad pública en México”, *Emergencia sanitaria por COVID-19: un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 123-129.

XI; se le confiere al Senado la facultad de analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, una facultad sólo de papel, ya que en la eventualidad de que no se pronuncie se entenderá aprobada.

Virtud la derogación de las reformas educativas de Peña Nieto, se emitieron las diversas a los artículos 3o., 31 y 73 (*DOF*, 15 de mayo de 2019): se previó la creación de los sistemas para la Carrera de las Maestras y los Maestros, el Nacional de Mejora Continua de la Educación, y se facultó al Congreso de la Unión para expedir la leyes del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación; la General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, y las generales de Educación Superior, y la de Ciencia y de Tecnología e Innovación.

El cambio de política en materia de salud: del Seguro Popular a la atención del Instituto Nacional de Salud y Bienestar (Insabi), que se concreta, al menos en su previsión constitucional, mediante el decreto de reformas publicado en el *DOF* del 8 de mayo de 2020.

El 18 y 24 de diciembre se publicaron decretos de reforma, nuevamente, al artículo 73, el primero a la letra “C” de la fracción XXIX, para que el Poder Legislativo federal legisle en materia de movilidad y seguridad vial, y el segundo a la letra “P” de la misma fracción, en lo relativo a formación y desarrollo integral de la juventud.

Finalmente, el 28 de mayo de 2021 se adicionó una fracción XXIII bis al artículo 73, para que el Congreso legisle, mediante ley general, lo relativo a la seguridad privada.

Deseo finalizar este apartado con la referencia al decreto publicado en el *DOF* del 6 de noviembre del 2020, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas, y se abrogó la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.

Pero no ha bastado la cirugía jurídica mayor a la Constitución, en 2012 como en 2020;³⁶ se ha perpetrado una forma más sutil de sustraer recursos financieros a los gobiernos de los estados y someterlos, así, a los designios del gobierno central: primero vía los decretos del Ejecutivo federal mediante los cuales se

...establece[n] las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, medida puesta en operación en el sexenio de Peña Nieto y que en el presente sexenio se han aplicado; segunda, la extinción de los fideicomisos que afecta: “a) el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y las económicas vinculadas al medio rural; b) la inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano; proyectos de infraestructura y equipamiento educativo, de salud, de prevención social, prevención del delito y proyectos de capacitación y emprendimiento en las zonas de producción minera; c) la atención de los efectos de desastres naturales —dada la falta de capacidad financiera de las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas—; d) programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos en entidades federativas; y e) el apoyo a 10 estados con menor índice de desarrollo humano, para programas y proyectos de inversión para acceso a servicios básicos de educación y salud e infraestructura básica.”³⁷

VIII. COROLARIO

El planteamiento de un nuevo pacto federal no es baladí; requiere de un mediano análisis de los que implican las facultades federales, la cláusula “residual” y, sobre todo, una revisión y limitación exhaustiva del artículo 73 constitucional, precepto que ha sido el instrumento normativo por excelencia para sustraer, paulatinamente, atribuciones del catálogo de las entidades federativas y pasarlas al estatus de, eufemísticamente, “nacionales” en el artículo 73, y desarrolladas por “leyes generales”.

Sumaría a estas líneas el necesario ejercicio pedagógico de la Auditoría Superior de la Federación, que año con año realiza análisis del Estado y que

³⁶ *DOF* de: 10 de diciembre de 2012, 30 de diciembre de 2013, 22 de septiembre de 2016, 6 de setiembre de 2018 y 26 de agosto de 2020.

³⁷ Álvarez, Lía, “No tapemos el pozo: el destino de los fideicomisos en proceso de extinción”, México Evalúa, disponible en: https://www.mexicoevalua.org/no-tapemos-el-pozo-el-destino-de-los-fideicomisos-en-proceso-de-extincion/#_ftn5m.

guarda el adecuado gasto de las entidades federativas por lo que hace a los ramos 28 y 33. Ha detectado en dónde están los yerros recurrentes. Los órganos de la administración pública federal deben ser, puntualmente, objeto de una fiscalización clara y transparente que permita exponer en dónde continúa el uso indiscriminado de dinero público, sin simulaciones.

Lo anoto en atención al tema del nuevo pacto fiscal, y sobre todo que haya un *quid pro quo* entre Federación, entidades federativas y municipios; éste es el núcleo duro que integra, además, la desproporción en las reformas constitucionales plenas de contenidos subrepticios en los artículos transitorios, tal como lo he constatado en un somero recorrido de seis de seis presidentes; seis años de cinco presidentes, y tres del actual en funciones, que corren de 2018 a 2021.

El federalismo es necesario que sea entendido como solución republicana de equilibrio estable y síntesis de autogobierno y de gobierno compartido; unidad y diversidad. En sus propios términos: como gobierno “parcialmente nacional y parcialmente federal”.

En la medida en que la reforma constitucional y los decretos de los Ejecutivos erijan los instrumentos “jurídico y técnicos” de menoscabo y sustracción de competencias y recursos financieros de las entidades federativas, transitamos de una centralidad silenciosa de precarización de la vida federativa y municipal a una expresa y preocupante centralización del poder. Nuestra historia del presente así lo constata.

IX. FUENTES DE CONSULTA

- ALVARADO SOURCE, Arturo, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1996.
- ARAGÓN, Manuel, “El modelo territorial del estado en España y sus problemas actuales”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, junio-diciembre de 1999.
- ARAGÓN, Manuel, “Sustituir o reformar el estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 108, septiembre-diciembre de 2016.
- ARANGUREN, Eduardo, *El federalismo americano: relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987.
- BENSON, Nattie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

- CARBONI, Giuliana Guiseppina, “Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario”, *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Roma, núm. 2, 2014.
- ESPIÑOZA VALLE, Víctor Alejandro, “Baja California: reglas electorales y alternancia política”, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El federalismo en América Latina”, *Cuadernos México-Centroamérica*, México, núm. 41, 2003.
- FRIEDRICH, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Praeger, 1968.
- GALVÁN, Camila, “Novel de presicracia en los sistemas presidencialistas sudamericanos 1990-2010”, *Revista Encrucijada Latinoamericana*, Santiago de Chile, núm. 1, 2017.
- GAMBINO, Silvio, “La transformación del Estado regional italiano. Las modificaciones introducidas por las últimas reformas constitucionales”, *Revista de Derecho*, Coquimbo, núm. 2, 2005.
- GROPPI, Tania, “Lo stato regionale italiano nel siglo XXI secolo: tra globalizzazione e crisi económica”, *REAF*, Cataluña, núm. 21, abril de 2015.
- GUTIÉRREZ R., Roberto, “La reforma petrolera de México: ¿dos sexenios sin política energética?”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, México, núm. 58, septiembre-diciembre de 2008.
- HERNÁNDEZ, Gerardo, “Análisis de la seguridad en México”, *Política y Cultura*, México, núm. 44, otoño de 2015.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Distopía o ucronía: la militarización de la seguridad pública en México”, *Emergencia sanitaria por COVID-19: un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- HOFMEISTER, Wilhelm y TUDELA ARANDA, José, *Sistemas federales. Una comparación internacional*, Madrid, Fundación Konrad Adenauer-Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Reino de los Países Bajos*, México, IFE, 2004.
- LÓPEZ ROSAS, Moisés, “Gobiernos divididos horizontales en México”, *Sociológica*, México, vol. 16, núms. 45-46, 2001.
- MÁIZ, Ramon, “«Dividing sovereignty»: federalismo y republicanism en la teoría de James Madison”, *Revista D’Estudis Autonòmics i Federals*, Cataluña, núm. 19, abril de 2014.

- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “Reflexiones sobre el federalismo y sistema político en México”, *Política y Gobierno*, núm. 1, México, primer semestre de 1997.
- MERINO, Mauricio, “La (des)centralización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, México, Foro Internacional, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio de 1996.
- ORDOÑEZ BARBA, Gerardo, “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, *Polis*, México, vol. 8, núm. 1, nueva época, primer semestre de 2012.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor *et al.*, *La crisis y las autonomías. La sociedad española ante la crisis y el sistema de las autonomías*, Madrid, FUNCAS, 2012.
- PESCHARD, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2008.
- POTASH, Robert, “Investigando la historia económica de la República mexicana temprana. Escritos recientes y adelantos tecnológicos”, *Revista Historia Mexicana*, México, vol. 35, núm. 137, julio-septiembre de 1985.
- ROLLA, Giancarlo, “L’evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un’autonomia asimmetrica dei territorio”, *Regioni: Bimestrale di Analisi Giuridica e Istituzionale*, Bolonia, núm. 1, 2019.
- SCHUBERT, Klaus, “Federalismo: entre política y ciencia”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 96, abril-junio de 1997.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios de las Revoluciones de México-UNAM, 2016.
- VALADÉS, Diego, “Federalismo centralizado”, *Hechos y Derechos*, México, 26 de junio de 2014, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7078/9014>.
- VALENZUELA, Esteban, “Chile duro: presicracia centralista”, *Descentralización en Ecuador*, Quito, FLACSO, 2007.
- VÁZQUEZ, Zoraida Josefina, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Revista Historia Mexicana*, México, vol. 42, núm. 3, enero-marzo de 1993.

CAPÍTULO TERCERO

FEDERALISMO MULTINIVEL. PROPUESTAS PARA RECONSTRUIR EL SENADO DE LA REPÚBLICA COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Daniel BARCELÓ ROJAS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Diagnóstico del federalismo y del Senado de la República.* III. *Propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial.* IV. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo parte de la observación de que no se ha construido la instancia parlamentaria adecuada ni creado los procedimientos de colaboración entre el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, al propósito de responder a la nueva realidad del federalismo mexicano que se caracteriza por el incremento significativo de competencias en régimen de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno. Y que es necesario poner manos a la obra mediante ajustes a la integración, competencias y procedimientos legislativos del Senado de la República.

La concepción formal y práctica administrativa en clave de colaboración coordinada sobre distintas materias se ha llevado a cabo entre gobiernos y administraciones públicas. Como instancias administrativas de colaboración vertical, se establecieron en el federalismo mexicano, desde fines del siglo XX, los “sistemas nacionales” con rango constitucional, y se introdujo la facultad de celebrar convenios administrativos intergubernamentales (artículo 116, fracción VII, CPEUM). Además, por la vía de la convención política se organizaron las conferencias de los altos funcionarios públicos por ramo específico de la administración pública que, a la fecha, se reúnen periódicamente, y se fundó la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

Las relaciones intergubernamentales se gestaron como una necesidad para implementar de manera coordinada las leyes generales mediante las cuales se regulan materias de competencia concurrente entre los poderes federales y de los estados, así como las políticas públicas con impacto territorial consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo. Las relaciones intergubernamentales facilitaron también el cumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de tratados y políticas públicas internacionales. Sin embargo, en claro contraste, los congresos federal y de los estados no concertaron fórmulas para cooperar en la configuración de la legislación concurrente, en la financiación de su implementación en los estados y municipios, ni en su control como tarea interparlamentaria del centro a la periferia y de la periferia al centro.

A partir del diagnóstico que brevemente se ha presentado en las líneas precedentes, en este ensayo se recomienda la introducción de incentivos para que el Senado de la República funcione nuevamente como cámara de representación de los estados y no sólo como portavocía de los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Y a tal fin se elabora un conjunto de propuestas de reforma al Senado de la República, que se clasifican en: primero, propuestas sobre la forma de integración del Senado; segundo, propuestas sobre nuevas potestades constitucionales del Senado, y tercero, propuestas sobre procedimientos parlamentarios multinivel entre el Senado con las instituciones de representación política de los estados.

II. DIAGNÓSTICO DEL FEDERALISMO Y DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Consideremos con mayor detalle el diagnóstico del que se parte y al que responden las propuestas de reforma al Senado en cuanto a su integración, competencias y procedimientos.

El Estado federal es una forma de organización política en la que se combinan los principios del autogobierno y del gobierno compartido. Esta es su esencia.¹ Para que el gobierno compartido o el gobierno nacional sea sensible a los intereses de los estados en el ejercicio de las competencias constitucionales que se le otorgan (gobierno compartido), se introducen incentivos a través del sistema electoral por medio del cual se eligen los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales, que toman las decisiones públicas para toda la República, las implementan y las controlan. Típicamente

¹ Elazar, Daniel, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, pp. 80-114.

dichos incentivos territoriales se crean mediante el reconocimiento de los estados como parte esencial de la geografía del sistema electoral del federalismo.² Y en adición se organiza el Senado como segunda cámara del Poder Legislativo nacional con el objetivo primario de representar los intereses territoriales de las entidades federativas en el proceso de gobierno.³

México respondió al molde teórico arriba indicado en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 para elegir al presidente y a los integrantes del Poder Legislativo federal. La Constitución de 1857 no contempló, en su origen, al Senado, pero en 1874, mediante reforma, se restableció la segunda cámara,⁴ que también acogió la Constitución de 1917 como parte del arquetipo bicameral del federalismo. Sin embargo, en el afán de democratizar el sistema político que fue el objetivo primario de la Revolución de 1910, México empezó a modificar su sistema electoral en la Constitución de 1917. Concretamente para elegir de forma directa al presidente de la República en una sola circunscripción nacional sin anclaje en los estados.⁵ Luego, ya bien entrado el siglo XX, y también para democratizar el sistema político, se introdujo el sistema electoral de RP con lista cerrada para elegir a los diputados federales. Las fuerzas políticas acordaron que éstos se eligieran no por circunscripciones por cada estado, sino en cinco grandes circunscripciones electorales en las que se dividió el país. Además, decidieron introducir la figura de los senadores de representación proporcional, que serían elegidos en una sola circunscripción nacional sin anclaje en los estados mediante lista cerrada.⁶

² El estudio clásico sobre el sistema electoral del federalismo es de Wechsler, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, *Columbia Law Review*, vol. 54, núm. 4, 1954. Para una versión comparada véase Watts, Ronald, “La repercusión de los sistemas electorales y de los partidos políticos”, *Sistemas federales comparados*, trad. de Esther Seijas Villadangos, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 210-212.

³ Russell, Meg, “The Territorial Role of Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001, pp. 105 y ss.

⁴ Casillas, Roberto, *La restauración del Senado 1867-1875*, México, Senado de la República, 1985, pp. 453-545.

⁵ Diego Valadés ha advertido el problema de la “presidencia plebiscitaria” que genera el sistema electoral configurado en la Constitución vigente para elegir al presidente de la República. El modelo proviene de Francia, el Estado centralizado por antonomasia, en “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en Ellis, Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 438-445.

⁶ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Régimen electoral”, en Carpizo, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 65 y ss.

Si bien era loable el objetivo que se perseguía con las reformas electorales señaladas, no puede pasarse por alto que éstas tuvieron un fortísimo efecto sobre el sistema electoral del federalismo y, eventualmente, sobre su operación:⁷ las reformas electorales disminuyeron la sensibilidad territorial de los cargos públicos que se elegían por dichos métodos sin anclaje en los estados. Aunado a la erosión de los estados en el sistema electoral, tanto las leyes reglamentarias electorales y de partidos políticos como las normas de derecho parlamentario de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República otorgaron potestades muy vigorosas a las dirigencias nacionales de los partidos políticos para la selección de dirigentes partidistas y candidatos a cargos de elección popular federales, y aún para la designación de coordinadores de grupo parlamentario y miembros de los cuerpos de gobierno de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

El resultado es que ambas cámaras del Congreso de la Unión operan a través de grupos parlamentarios con disciplina de voto orientados por los intereses electorales de cada partido político, con gran concentración de poder en las dirigencias nacionales de cada partido político. Esta es la lógica preponderante del ejercicio de sus respectivas potestades constitucionales. Ello incluye, desde luego, la potestad de introducir reformas y adiciones al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mediante el cual se centralizan competencias, así como aprobar leyes generales que distribuyen competencias entre los poderes federales y los poderes de los estados con una fuerte impronta centripeta.

En cuanto a la generación de normas en la República mexicana, podemos observar dos tendencias muy claras desde el último cuarto del siglo XX y hasta nuestros días y que se comparten con otros federalismos del mundo: la proliferación de competencias concurrentes reguladas mediante leyes generales⁸ y la multiplicación de tratados y políticas públicas internacionales.⁹ El problema, desde el punto de vista del equilibrio federal, es que en México ambos tipos de normas tienden tanto a la *centralización* del poder político en los poderes federales como a la *concentración* de poderes en el presidente

⁷ Sobre las consecuencias de la elección de los sistemas electorales y sus diversas modalidades, véase Ellis, Andrew *et al.*, *Electoral System Design. The New International Idea Handbook*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2005, pp. 35-120.

⁸ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 99-173.

⁹ Kaul, Inge, "The Changing Role of the United Nations: Lessons for Multi-Level Governance", en Enderlein, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 323-342.

de la República. Las leyes generales tienden a la concentración del poder presidencial porque la fuente del mayor número de iniciativas de ley que aprueba el Congreso de la Unión proviene del presidente de la República. Y éste se asegura de confeccionar leyes generales que le otorgan amplios poderes de decisión de contenidos al Congreso de la Unión, así como de implementación de las leyes generales al Poder Ejecutivo federal sin control parlamentario en tiempo real. Asimismo, por lo que respecta a los tratados y políticas públicas internacionales, la concentración del poder está asegurada, incluso con mayor vigor, porque proviene de un mandato expreso directo de la Constitución en cuanto a la distribución de competencias en materia de relaciones exteriores para la negociación de los tratados por el presidente y para su control parlamentario *ex post*.¹⁰

En este contexto, por lo que se refiere al diagnóstico del Senado como componente esencial del federalismo, cabe subrayar que dicha Cámara ha perdido su capacidad de representar los intereses de los estados porque opera por lógica de grupo parlamentario con disciplina de voto en el ejercicio de sus competencias constitucionales existentes.¹¹ Además, el Senado mexicano es sumamente débil si se le compara con senados de Estados federales consolidados del mundo, en tanto que carece de dos competencias absolutamente necesarias para procurar los intereses de los estados: la potestad de participar en la distribución del gasto federal¹² y la competencia de control al gobierno federal por la ejecución de leyes, políticas públicas y presupuestos federales.

El problema no es menor. La ausencia del Senado en la distribución equitativa del presupuesto federal actuando como cámara de compensación territorial, puede llegar a fracturar la cohesión del pacto federal entre estados. También puede observarse que sus efectos inequitativos se producen sistemáticamente sobre las regiones económicas noroeste y sureste. En la LXIV Legislatura, el sureste mexicano, compuesto por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, cuenta

¹⁰ Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo mexicano y las relaciones exteriores”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, primera época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 48 y ss.

¹¹ Cabe hacer notar que cuando en 1977 se introdujo, expresamente en el tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una adición para configurar la representación política en el Congreso por “grupos parlamentarios”, el Poder Revisor se limitó a plantearlo sólo para la Cámara de Diputados, no para el Senado, y así permanece el texto a la fecha.

¹² Véase Watts, Ronald L., *The Spending Power in Federal Systems. A Comparative Study*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations-Queen’s University, 1999.

con un total de 81 diputados federales por ambos principios de elección (mayoría y RP). Por su parte, sólo el Estado de México, de la región centro del país, tiene 69 diputados federales por ambos principios de elección popular. Si la comparación de la asimetría numérica apuntada —que genera distorsiones en la distribución territorial del presupuesto y la distribución de la infraestructura— se hace no entre toda la región del sureste con respecto al Estado de México únicamente, sino entre la región sureste con la región centro del país, los números refuerzan contundentemente el argumento: la región centro¹³ cuenta con 159 diputados y la sureste con 81.¹⁴ Como ya se dijo, un resultado similar de clara inequidad sistémica se observa con respecto a los estados situados en la región económica del noroeste de la República.

La Cámara que, de acuerdo con el diseño constitucional del federalismo, representa a los estados no está cumpliendo adecuadamente la función de garantizar una distribución equitativa del presupuesto porque no tiene competencia constitucional para votar por su aprobación.¹⁵ Y encima de ello, como ya se mencionó, los 32 senadores de RP no cuentan con anclaje territorial. Por si esto fuera poco, un estudio empírico muestra que 38% de los senadores de RP son de la Ciudad de México, y que Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo nunca han tenido un senador de RP oriundo.¹⁶

A partir del diagnóstico que a brevedad se ha presentado en las líneas precedentes, se sugiere a continuación la introducción de incentivos para que el Senado de la República funcione también como cámara de representación territorial y no sólo como portavoz de los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Y a tal fin se elaboran un conjunto de propuestas de reforma al Senado de la República, que se clasifican en: primero, propuestas sobre la forma de integración del Senado; segundo, propuestas sobre nuevas potestades constitucionales del Senado, y tercero, propuestas sobre procedimientos parlamentarios multinivel entre el Senado con las instituciones de representación política de los estados.

¹³ Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

¹⁴ Los datos sobre el origen de los diputados de RP se han tomado de la página oficial de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, disponibles en: www.diputados.gob.mx.

¹⁵ Sobre la participación de la Cámara de Diputados en la asignación del gasto público véase Gutiérrez, Gerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

¹⁶ El estudio recopiló datos del 2000 hasta la fecha de su publicación, que se corresponde con la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, véase Téllez del Río, Julio, “De dónde vienen los senadores plurinominales”, *Nexos, Blog de Federalismo*, 10 de diciembre de 2019.

III. PROPUESTAS PARA RECONSTRUIR EL SENADO DE LA REPÚBLICA COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

1. *Integración del Senado. Reforzamiento de la representatividad territorial del Senado y su articulación funcional con los gobiernos y legislaturas de los estados*

La primera medida que se presenta consiste en introducir la figura de los “senadores de los gobiernos de los estados”. Ello con dos propósitos: 1) para reconstruir el incentivo para que el Senado actúe como cámara de representación política de los estados, que es un componente teórico esencial del federalismo desde su origen y hasta nuestros días, y 2) para construir, simultáneamente, un gozne de articulación parlamentaria multinivel que opere tanto del centro a la periferia como de la periferia al centro entre el Senado y las legislaturas de los estados, para así satisfacer necesidades del federalismo de concurrencia (Federación/estados/municipios/comunidades indígenas) y multinivel (internacional/nacional) del siglo XXI.

La proposición es que los senadores de los gobiernos de los estados sustituyan a los 32 senadores actuales de representación proporcional designados por los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Los senadores de los gobiernos de los estados serían elegidos por mayoría absoluta de cada una de las legislaturas de los estados, a propuesta del gobernador respectivo, y sustituidos por el mismo método; necesariamente mediante sustitución constructiva.¹⁷ Los requisitos de elegibilidad de dichos senadores serían distintos a los exigibles para los senadores de elección popular directa, en atención a la función que se le asigna y a los intereses públicos territoriales que representan. La experiencia administrativa, el conocimiento de los asuntos del gobierno de su estado, así como la capacidad de interacción con los gobiernos y legislaturas locales, deben ser claros en los senadores de los gobiernos estatales. Ello al grado que con una adición *ad hoc* al artículo 125 de la Constitución mexicana, éstos podrían ser, de forma simultánea, servidores públicos estatales y senadores de la República, como sucede en el federalismo alemán.¹⁸

¹⁷ Para efectos de este ensayo, se entiende por “sustitución constructiva” la potestad del gobernador y de la legislatura del estado de sustituir al senador en funciones solamente si se reúnen los votos necesarios para remover a quien está en funciones y nombrar, en el mismo procedimiento parlamentario, al que le sustituye.

¹⁸ Posser, Diether, “Significado del Bundesrat”, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Pina, Madrid, Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 678 y ss.; Scharpf, Fritz W., “The Joint-Decision Trap: Lessons from German

Los senadores de los gobiernos de los estados integrados de esta manera serían el conducto orgánico para llevar las razones y el voto de los estados al Senado, para que los estados representados por sus gobiernos participen efectivamente en la toma de decisiones políticas federales. Cabe recordar que entre tales decisiones federales de enorme trascendencia para los habitantes de los diferentes estados, se tiene, entre otras, la aprobación del programa de gobierno y del presupuesto federal, la determinación de los proyectos de grandes infraestructuras o la elaboración y aprobación de las leyes generales.

Los senadores de los gobiernos de los estados serían, asimismo, la correa de transmisión para explicar los alcances jurídicos y orientar y acompañar, técnicamente hacia abajo (estados y municipios), la transposición legislativa multinivel (de fuente nacional y/o internacional), así como garantizar en el proceso de presupuestación federal que los estados tendrían recursos económicos para la implementación de las leyes generales/estatales u obligaciones internacionales, cuestión que en la actualidad no se atiende.

Además de las dos consideraciones anteriores, que conciernen a la fase de toma de decisiones políticas del proceso de gobierno, los senadores de los gobiernos estatales serían el conducto idóneo para descargar la función de control parlamentario sobre los secretarios del presidente en cuanto a la implementación de legislación y políticas públicas concurrentes. Ello desde la óptica de los gobiernos y legislaturas de los estados. No obstante, en México debemos observar que los federalismos modernos del mundo que cuentan en sus Constituciones con una lista de competencias concurrentes, suelen crear, por necesidad, un Senado como instrumento de representación política territorial al que dotan de incentivos y potestades constitucionales para cumplir su función territorial. En México, a diferencia de dichos federalismos de diseño, las competencias concurrentes se han convertido en la regla general como producto de una mutación constitucional. Ésta es la razón por la que el Senado mexicano no se corresponde con la función de articulación intrafederal que ha de desempeñarse en el ejercicio de competencias concurrentes.¹⁹

Es necesario reintroducir al Senado incentivos para actuar también en clave territorial y no sólo de representación política de posiciones de parti-

Federalism and European Integration”, *Public Administration*, vol. 66, otoño de 1988, pp. 239-278.

¹⁹ Patterson, Samuel y Mughan, Anthony, “Fundamentals of Institutional Design: Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001, p. 42.

dos políticos nacionales.²⁰ Actualmente, los senadores de RP no representan a ningún estado; se eligen mediante una “lista nacional” sin anclaje territorial electoral en los estados, por lo que su sensibilidad hacia éstos es insignificante o nula. Y cabe decir que, dentro del marco teórico del bicameralismo, hoy en día los senadores de RP no realizan un aporte significativo diferente al proceso de toma de decisiones políticas de la República, o al de control al gobierno federal, que la contribución que ya llevan a cabo los integrantes de la Cámara de Diputados de RP.

En este orden de ideas, uno de los efectos principales que la medida propuesta pretende es atemperar la lógica del voto por grupo parlamentario de partido político en el Senado de la República. La lógica de representación partidista por grupo parlamentario no se inhibe, y ni siquiera perdería su posición hegemónica en el Senado, pero sí dejaría de ser el único criterio para la toma de decisiones políticas senatoriales y para ejercer el control de gestión sobre los secretarios del presidente y directores de las entidades paraestatales.²¹ Lo anterior porque los senadores de los gobiernos estatales serían miembros de partidos políticos nacionales. Empero, más específicamente, de coaliciones interpartidistas locales variopintas, con frecuencia distintas a la federal, que sirven de apoyo al gobierno local, sea en su modalidad de gobierno de coalición o de coalición legislativa.²² Su incentivo de actuación, incluso al interior del grupo parlamentario de su mismo partido político en el Senado de la República, sería eminentemente local.²³

²⁰ Kam, Chistopher, “Party Discipline”, en Martin, Shane *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014, pp. 399 y ss.

²¹ Los gobernadores de los estados, y por extensión los funcionarios de dichos gobiernos que dependen de la confianza política del titular del Poder Ejecutivo local, anteponen sus intereses territoriales estatales y regionales a los señalados por las dirigencias nacionales de sus partidos políticos. Un buen ejemplo de ello es el proyecto de infraestructura del Tren Maya que se construye por iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador (Morena) para promover la actividad turística y económica, en general, del sureste del país. Dicho proyecto concitó el apoyo expreso y sostenido de todos los gobernadores de la región económica sureste, incluidos los pertenecientes a partidos políticos o coaliciones interpartidistas que compiten contra el partido político del presidente: Oaxaca (PRI), Quintana Roo (PRD-PAN) y Yucatán (PAN). Era previsible que los senadores de los gobiernos de los estados responderían igualmente otorgando prioridad a los intereses territoriales antes que a los de su partido político, señalados por la dirigencia nacional.

²² Chaisty, Paul *et al.*, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford University Press, 2018, pp. 93-141.

²³ Al introducirse en México el sistema de representación proporcional para promover el pluralismo dentro del Poder Legislativo, se perfiló desde la Constitución, lo que la teoría de la democracia representativa de nuestros días indica y que ha sido recogido en el artículo

Otro efecto previsible a considerar sobre la propuesta sería el siguiente: durante el proceso de transición democrática de México, los senadores de RP nacieron a la vida institucional en la Constitución para incrementar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos. Y aunque no fue la intención que el Poder Revisor de la Constitución buscó al introducir esta figura,²⁴ en 1996,²⁵ en la práctica política, los liderazgos partidistas obtuvieron un gran poder constitucional y legal para influir sobre los senadores con el propósito de que los partidos políticos fueran actores determinantes en la toma de grandes decisiones nacionales de acuerdo con los programas, los principios e ideas que postulan, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución.

Sin embargo, las leyes electorales y parlamentarias reglamentarias incorporaron también fuertes incentivos metaconstitucionales para que los senadores de la República, en particular los de RP, orienten su actuación sobre la base de las directrices que marcan los dirigentes de partido. Entre estas normas destacan la potestad otorgada a los dirigentes nacionales de los distintos partidos políticos para elaborar y registrar ante el Instituto Nacional Electoral (INE) las listas cerradas de sus candidatos de RP al Senado de la República. Y las normas de los estatutos de algunos partidos políticos nacionales que atribuyen a sus dirigentes la designación y remoción del coordinador de su respectivo grupo parlamentario en el Senado de la República, así como de los integrantes del partido político en los cuerpos de gobierno del Senado. A su vez, el coordinador parlamentario designado por el dirigente nacional del partido político cuenta, con fundamento en el Reglamento del Senado de la República y por efecto del ejercicio discrecional de prerrogativas económicas otorgadas a los grupos parlamentarios, de estímulos adicionales para que los senadores de la República se subordinen a la línea política del dirigente de partido nacional. Tales potestades metaconstitucionales contribuyen a la formación y mantenimiento de una partidocracia centralista.

41 de la Constitución; esto es, que los partidos políticos actúan de manera coordinada dentro del Poder Legislativo para promover sus programas electorales. Y para ello cada uno se organiza como “grupo” parlamentario. Sin embargo, significativamente el artículo 70 de la Constitución sólo prevé la formación de grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados porque entiende que los senadores, en el contexto de un sistema federal, han de responder también a intereses territoriales.

²⁴ Sobre las reformas sucesivas que dieron pie al arreglo actual de los senadores de RP, véase Solorio Almazán, Héctor, *La representación proporcional*, México, TEPJE, 2010, Temas Selectos de Derecho Electoral, pp. 17-20.

²⁵ *DOF*, 22 de agosto de 1996.

Adviértase que el origen democrático de los senadores de los gobiernos de los estados que se propone por método de elección indirecta es incuestionable desde el punto de vista constitucional, aunque existen antecedentes en la historia constitucional de México. La Constitución federal mexicana del 4 de octubre de 1824 disponía: “Artículo 25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”. Considérese, además, que la Constitución vigente de 1917 establece, en el artículo 84, un método de elección indirecta para elegir a presidentes de la República interinos y sustitutos. Pero la propuesta no es tampoco novedosa en el derecho comparado del siglo XXI. Los senados de Austria, India o Alemania eligen a sus miembros de manera indirecta con la participación de los parlamentos o los gobiernos de sus respectivas entidades federativas.²⁶ Eso permite, en dichos países, la maximización del pluralismo político territorial, ya que los senadores de los gobiernos de los estados necesariamente deben ser producto de negociaciones interpartidistas entre los gobernadores y las legislaturas de los estados.

En línea de continuidad con lo sostenido hasta ahora, la segunda propuesta que se plantea en el presente ensayo es la reforma a la organización interna de la Comisión de Federalismo del Senado de la República. Así, se propone que por disposición de ley, ésta se integre sólo por los 32 senadores de los gobiernos estatales. Si se integra de la manera indicada, la Comisión de Federalismo tendería a considerar, desde la óptica de los estados, los estudios y dictámenes que preparan y presentan al Pleno para el descargo de las responsabilidades senatoriales con impacto territorial o la solicitud de informes y preguntas escritas y orales a los secretarios del presidente por la gestión de leyes generales o políticas públicas concurrentes. Cabe sugerir que durante el proceso de preparación, respectivamente, bien de dictámenes, bien de información relevante a cuestionar en las sesiones de control del gobierno, dichos senadores fungirían como facilitadores para que diputados locales, gobernadores y funcionarios de los estados expresen posiciones. Ello tendería a enriquecer y legitimar las decisiones políticas que se toman para toda la República, así como su implementación responsable por el gobierno federal en tanto que ésta estaría sujeta a un control parlamentario territorial que, al día de hoy, no existe de la periferia al centro.

La tercera propuesta sobre la integración del Senado consiste en llevar a cabo un control político de constitucionalidad por el Congreso de la

²⁶ Watts, Ronald, *Sistemas federales comparados*, cit., pp. 213-219.

Unión,²⁷ con la participación de las legislaturas estatales, para verificar la conformidad con el principio federal de las potestades que se le asignan a las dirigencias de los partidos políticos nacionales para elegir centralmente dirigentes de partido y candidatos a cargos de elección popular de los estados, así como coordinadores de grupo parlamentario e integrantes de los cuerpos de gobierno del Senado de la República, y proponer las reformas que resulten de tal análisis constitucional. Lo anterior mediante la revisión desde la óptica de los estados de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General de Normas e Instituciones Electorales, y de los Estatutos de los Partidos Políticos Nacionales. Al respecto, cabe señalar que las necesidades de fortalecer los partidos de oposición al partido hegemónico en el proceso de transición democrática de México, que pasaba por empoderar a sus dirigencias nacionales, tuvieron su explicación y justificación. Empero, el periodo de sustitución del partido hegemónico para implantar de forma alternativa uno de auténtico pluralismo político, ya concluyó. Esto marca un nuevo momento histórico que a la fecha no ha sido asumido por las fuerzas políticas para revertir la erosión al principio federal que implicó la centralización y concentración de potestades en las dirigencias nacionales de los partidos políticos. El régimen necesario para una transición política hacia la democracia (electoral) se ha mantenido por demasiado tiempo. Por tal motivo, en la actualidad los dirigentes de los grupos parlamentarios y el presidente dominan las decisiones políticas más importantes del país. Tal observación se demostró fehacientemente en el Pacto por México. Dicho acuerdo, que sirvió de columna vertebral a las políticas públicas del presidente Enrique Peña Nieto, en el que se comprometían cambios a la Constitución, así como la aprobación parlamentaria de leyes reglamentarias y leyes generales, fue firmado únicamente por el presidente de la República

²⁷ Como apuntan por separado Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, el control de constitucionalidad por órgano y proceso judicial es, al día de hoy, prevalente en el sistema constitucional mexicano. Empero, desde el origen del sistema constitucional mexicano en 1824, en la Constitución de 1857, y con la Constitución vigente de 1917, el Congreso de la Unión ha tenido y conserva competencias de control constitucional. Tanto el bicameralismo como la reforma constitucional con participación de los estados fue concebida como una estructura política que, entre otras finalidades, sirve para controlar la constitucionalidad de las normas jurídicas en su proceso de creación, así como para preservar el pacto federal. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 13-16; Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 9-73. Sobre la potestad de controlar y asignar significado desde el Congreso a la Constitución en la doctrina norteamericana, véase Whittington, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Harvard University Press, 1999, pp. 1-19.

y los presidentes de los partidos políticos nacionales con representación en las cámaras, con exclusión de los coordinadores de grupo parlamentario del Congreso de la Unión.

Para concluir, cabe señalar que el propósito teórico del esquema propuesto en este ensayo no tiene como finalidad mejorar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos, cuestión que ha dominado las reformas al Senado de la República en las últimas tres décadas en el marco del proceso de transición democrática de México.²⁸ No. Su propósito primordial es, primero, reconstruir la representación efectiva de los gobiernos y legislaturas de los estados en la toma de decisiones de la República, así como en el control del gobierno federal en la implementación de tales decisiones. Estas decisiones incluyen tanto políticas públicas federales como tratados y políticas públicas internacionales. Por otra parte, el propósito del esquema propuesto de incorporar senadores de los gobiernos estatales busca garantizar el ejercicio responsable y comprometido de las competencias concurrentes por los estados mediante la participación de éstos, tanto en la decisión política que se adopta en el centro como en la configuración técnica multinivel para su implementación, que, necesariamente, incluye su financiación (fase descendente del centro a la periferia). Dicha fase descendente del federalismo incluye la transposición legislativa e implementación por los estados de tratados y políticas públicas internacionales asumidos por los Estados Unidos Mexicanos; esto es, un federalismo multinivel que considera hacia arriba el ámbito internacional y hacia abajo las esferas estatal, municipal y de las comunidades indígenas.²⁹

²⁸ Porfirio Muñoz Ledo y José Woldenberg, por separado, han propuesto modificar la forma en la que se elige al Senado mexicano. Sugieren que sus miembros se elijan en su totalidad por un sistema de RP, estableciendo a los estados como circunscripciones electorales. El modelo es parecido al de la República Federal de Argentina. Y si bien dichas propuestas sí consideran el efecto de las reformas electorales sobre la organización federal, no parece que puedan resolver el problema de la falta de relaciones multinivel para llevar a cabo el control parlamentario efectivo sobre el gobierno federal sobre bases no partidistas, así como del ejercicio de otras competencias constitucionales en las que se requiere alta sensibilidad territorial. Véase Muñoz Ledo, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, pp. 43 y ss.; Woldenberg, José, “¿Y el Senado?”, *El Universal*, 21 de enero de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/y-el-senado>.

²⁹ El concepto “federalismo multinivel” que se utiliza en el presente ensayo se refiere a la escala territorial del ámbito de validez de las normas de derecho y políticas públicas reconocidas en México: internacional, nacional/federal, estatal, municipal, comunidades indígenas. Es un concepto utilizado en estudios comparados de sistemas federales y no tiene ninguna connotación jerárquica en el sistema de fuentes del derecho o de su método de implementación.

2. *Atribución de nuevas competencias constitucionales para la cámara de representación territorial de los estados*

La integración del Senado con representantes vinculados a los gobiernos y legislaturas de los estados tendería a incrementar sustancialmente la sensibilidad territorial de dicha Cámara al ejercer sus competencias constitucionales presentes. Pero de manera complementaria, el Senado requiere la atribución de nuevas competencias para que participe con mayor vigor como cámara de representación territorial de los estados en la toma de las decisiones trascendentes para la República federal, así como para controlar la implementación de tales decisiones.

En el orden de ideas indicado, una primera propuesta es que el Senado sea Cámara de origen de las iniciativas de ley general que se presenten para regular las competencias concurrentes y/o para trasponer a los ordenamientos de los estados obligaciones y compromisos internacionales de los Estados Unidos Mexicanos. Y que en el estudio y dictamen de dichas iniciativas se garantice la participación de la Comisión de Federalismo del Senado de la República, conformada exclusivamente por senadores de los gobiernos de los estados.

La propuesta del Senado como Cámara de origen de las leyes generales tendería a incrementar la legitimidad política y racionalidad técnica de la legislación concurrente y su futura implementación por los estados, así como a preservar un margen de apreciación local a los gobiernos y legislaturas estatales.³⁰ El Senado, a través de su Comisión de Federalismo, se constituiría como una garantía política del principio de subsidiariedad del federalismo mexicano para el tratamiento de las competencias concurrentes, a la vez que en custodia del sistema constitucional de control vertical del poder desde la periferia al centro.

La participación del Senado en la legislación concurrente también contribuiría a la racionalización del ejercicio del poder presidencial para insuflar en éste una mayor sensibilidad territorial. Como se apuntó en el aparta-

³⁰ El derecho comparado aporta experiencias de obligado estudio para la reconstrucción del Senado mexicano. Bustos Gisbert, Rafael *et al.*, “El Consejo: ¿una segunda cámara para la Unión Europea?”, Bruselas, Directorate-General for Parliamentary Research Services UE (en proceso de publicación, 2021). Sobre la experiencia de la lista de competencias concurrentes de Alemania y la función del Senado en su ejercicio véase Posser, Diether, *op. cit.* Sobre la experiencia de la lista de competencias concurrentes de la India y la función del Senado en su ejercicio véase Akhtar, Majeed, “Shared Rule and Self Rule in the Working of Indian Federalism”, en Courchene, Thomas *et al.* (eds.), *The Federal Idea. Essays in Honour of Ronald L. Watts*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2011.

do del diagnóstico, la legislación concurrente condiciona y limita el margen de apreciación legislativa y administrativa de los estados en la materia que se legisla, y, en proporción inversa, incrementa las potestades *centralizadoras*, respectivamente, en el Congreso de la Unión y en el presidente de la República. Ello con el explicable propósito de homogeneizar la regulación jurídica de la materia concurrente y establecer el fundamento legal de la coordinación administrativa para su implementación multinivel. Empero, toda vez que las iniciativas de ley general provienen, en su gran mayoría, del presidente de la República, y que éstas no incorporan de forma expresa el control parlamentario territorial de su implementación en tiempo real; la ley general sin participación política significativa de los estados se ha constituido como un instrumento más de *concentración* del poder en el presidente de México. Es decir, las leyes generales, legisladas sin una cámara territorial potente, revitalizan el hiperpresidencialismo centralista mexicano.

Por ello, se propone que toda ley general tenga como cámara de origen el Senado de la República, integrado, como ya se ha dicho, con un 25% de senadores que representen a los gobiernos de los estados. Y por añadidura, para garantizar el equilibrio vertical de poderes del federalismo que este tipo de ley inevitablemente altera, se propone —adoptando en este punto la idea de Jaime Cárdenas Gracia— que para la aprobación de toda ley general sea obligatoria su aprobación por mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría absoluta de las 32 Legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, en forma similar a lo dispuesto por el artículo 135 vigente de la Constitución para la reforma a la ley fundamental, con la salvedad del número de votos exigibles para las cámaras federales.³¹

La propuesta se justifica porque es necesario incrementar la rigidez de la norma que distribuye competencias entre los poderes federales y los poderes de los estados. La ley general, en la actualidad, distribuye competencias entre los distintos niveles de gobierno, función que antaño se reservaba únicamente a la Constitución de la República, en tanto que la participación conjunta del Senado y las legislaturas dispuestas en el artículo 135 se consideraban la garantía de la autonomía de los estados. Entonces, el Senado debe detener iniciativas de ley general que puedan tener como resultado el desequilibrio de la organización política federal. Y debe considerar y aprobar las leyes generales que, efectivamente, se requieran para promover homogeneidad de regulación e implementación de una materia determinada,

³¹ Cárdenas Gracia, Jaime, “Federalismo”, mesa “Federalismo y municipalismo”, V Seminario de Derecho Constitucional Oaxaca 2020, 27 de mayo de 2019.

cuando no existen vías para hacerlo de manera distinta con menos intrusión sobre los asuntos estatales.

En este orden de ideas, la razón de que se incremente al máximo el peso de los estados en la confección de las leyes generales se debe a que sólo los representantes populares democráticamente electos tienen la capacidad institucional de determinar el punto de desplazamiento de una ley general sobre una materia concreta —sin más competencia al centro o más a la periferia—. Como sugiere el profesor Jesse Choper sobre el proceso legislativo y el control constitucional estadounidense —argumento aplicable por las mismas consideraciones para el proceso legislativo y el control jurisdiccional mexicano—, determinar el margen de apreciación hacia el centro o hacia la periferia no es una tarea para la cual, por diseño constitucional, esté institucionalmente preparada la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³² Los senadores son electos en los estados, y su elección les imbuye, por necesidad, de sensibilidad territorial.

Lo anterior no sucede con los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes, por la forma de su designación y los criterios que se utilizan para valorarlos, no desarrollan sensibilidad territorial. Congruente con tal entendimiento de ingeniería constitucional, en tiempos del federalismo dual bajo el que se fraguó el artículo 124 de la Constitución, a la Corte se le solicitaba nada más determinar si los poderes federales habían invadido una competencia reservada a los estados, o en sentido contrario, si la Constitución atribuía una competencia expresamente a los poderes federales que invadía algún estado. Las competencias se atribuían alternativamente por materia a uno u a otro orden de gobierno; pero éste no es el caso de la competencia concurrente para legislar sobre una misma materia. Por tal razón, recomendamos que los senadores de los gobiernos de los estados, en conjunto con sus legislaturas, deben ser quienes, junto con el presidente, definan el punto de centralización/descentralización para la ley general de cada materia concurrente. Cada materia, por su propia naturaleza, presenta exigencias distintas con respecto a la necesidad de desplazar las potestades de configuración legislativa y/o implementación ejecutiva hacia los poderes federales o en dirección contraria; hacia los poderes de los estados, hacia la centralización o la descentralización. Cuando a la Suprema Corte de Justicia se le pide, mediante controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, que determine la divisoria de una legislación concurrente, se le obliga a hacerlo sin la perspectiva territorial que para ello se requiere.

³² Choper, Jesse, *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court of Justice*, University of Chicago Press, 1983, pp. 45 y ss.

Una segunda propuesta, concerniente con las nuevas atribuciones que se le deben otorgar al Senado, se refiere a que éste debe participar en la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación. Actualmente, la aprobación del presupuesto de gastos de la Federación, que incluye, desde luego, el pago de la infraestructura federal, es potestad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV, CPEUM).³³ En tanto el presupuesto es el instrumento más potente de desarrollo económico planificado, junto con la decisión sobre los impuestos, esto genera graves diferencias de tratamiento en el presupuesto entre las regiones económicas del país y los estados que integran a cada una de ellas, y, por ende, entre los mexicanos.

El Senado debe participar en la aprobación del presupuesto federal, conjuntamente con la cámara de representantes populares, por las siguientes razones:

- 1) Para garantizar equidad interterritorial en la distribución del gasto público entre los distintos estados y regiones económicas del país, incluyendo la aprobación de las grandes obras de infraestructura federales.
- 2) Para garantizar fondos para la implementación por estados y municipios de las obligaciones de ejecución que a éstos se les imponen en las leyes generales, a la fecha sin la asignación presupuestal correspondiente en el presupuesto de egresos de la Federación.
- 3) Para garantizar fondos para la implementación por estados y municipios de las obligaciones de ejecución que a éstos se les imponen

³³ La Constitución de 1857 prefiguró una forma de gobierno parlamentaria, y por razón diversa suprimió el Senado de la República. Éste se restableció en 1874 bajo la concepción e influencia política de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada, quienes por la experiencia del gobierno en su relación con la Cámara de Diputados habían ido matizando la idea del Poder Constituyente de crear una forma parlamentaria pura siguiendo el modelo inglés. En este orden de ideas, al impulsar Juárez y Lerdo de Tejada la instauración del Senado por reforma a la Constitución de 1857, lo hicieron bajo la idea de que el Senado encajara en el arquetipo de una forma de gobierno presidencial parlamentarizada, con una Cámara de Diputados con potestades claramente prevalentes sobre la Cámara de Senadores. Por ello no se le atribuyó la potestad al Senado de participar en la aprobación del presupuesto federal, pero, además, porque en la teoría económica liberal de la época de Juárez y Lerdo, el Estado tenía una participación sólo marginal en el desarrollo económico. Lejos en el tiempo estaba aún la idea de la rectoría del Estado en la economía que hoy recoge el artículo 25 de la Constitución, que tiene un impacto decisivo en el desarrollo por regiones económicas. Véase Knapp, Frank A., “Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 33, núm., 1, febrero de 1953, pp. 65-87.

para cumplir con los tratados y políticas públicas internacionales de los Estados Unidos Mexicanos, concertados por el presidente de la República y, a la fecha, con frecuencia sin la asignación presupuestal correspondiente en el presupuesto de egresos de la Federación.

- 4) Para garantizar, mediante el ejercicio del “poder de la bolsa”, las responsabilidades de control al gobierno federal que se le asignan al Senado como potestad exclusiva en la materia de relaciones exteriores, así como en las demás actividades de control al gobierno que debe ejercer como colegisladora de la Cámara de Diputados, y de manera especial, las que conciernen a la implementación de las leyes generales y las políticas públicas concurrentes.

La proposición de otorgarle competencia al Senado para aprobar los gastos federales busca, en primer lugar, corregir la distribución inequitativa del presupuesto federal, así como la determinación altamente discrecional de infraestructura entre las distintas regiones económicas del país, que, hoy por hoy, decide el presidente de la República en turno, con la única aprobación de la Cámara de Diputados. El presidente ostenta el poder exclusivo de elaborar el presupuesto de egresos del gobierno federal (artículo 74, fracción IV, CPEUM). Pero, además, en el ejercicio de su competencia constitucional para asignar el gasto federal, cuenta con un vigoroso poder de veto sobre la Cámara de Diputados. El presidente es, pues, el actor constitucional que ostenta el mayor poder de decisión para definir el presupuesto de egresos. Y sin una cámara de representación territorial con poder de decisión sobre el presupuesto, y con incentivos fuertes para defender la posición de los estados, la potestad constitucional para dirigir el presupuesto se puede orientar por el apego a la patria chica del presidente, así como a los intereses electorales de corto plazo de su partido político, y aún por la simpatía o antipatía personal con algún gobernador.

Una República federal requiere renovar constantemente su cohesión territorial. Este problema, que abre la puerta a la inequidad interterritorial sistemática, ha de ser corregido a la brevedad si en el mediano y largo plazo se quiere mantener la integridad territorial de la República. Con el esquema actual de un presupuesto de gastos que se decide por los diputados de mayoría según la población de cada estado, las regiones económicas del país que tienen menos población pierden año con año en infraestructura contra las regiones económicas del país con más ciudadanos electores. En éstos se concentra la riqueza, lo que refuerza el ciclo de atracción de mayor infraestructura federal para promover la inversión productiva, lo que, a su vez, produce más riquezas y fuentes de empleo, lo

mismo que induce los flujos de migración que incrementan la población en dichas regiones.³⁴

De acuerdo con datos aportados por el INEGI, recogidos y procesados por el INE recientemente, los estados del centro del país cuentan con una población de 39,182,978 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: Ciudad de México 9,209,944; Hidalgo 3,082,841; Estado de México 16,992,418; Morelos 1,971,520; Puebla 6,583,278, y Tlaxcala 1,342,977. En consecuencia, con ello en la Legislatura LXVI del Congreso de la Unión, la Ciudad de México tendrá 22 diputados federales uninominales; Hidalgo 7; Estado de México 40; Morelos 5; Puebla 16, y Tlaxcala 3. Eso da un total de 93 diputados uninominales de la región económica centro.

Por su parte, la región económica del sureste tiene una población total de 17,185,820, distribuida así: Campeche 928,363; Chiapas 5,543,828; Oaxaca 4,132,148; Quintana Roo 1,857,985; Tabasco 2,402,598, y Yucatán 2,320,898. En consecuencia, con ello Campeche tendrá, en la Legislatura LXVI, 2 diputados federales uninominales; Chiapas 13; Oaxaca 10; Quintana Roo 4; Tabasco 6, y Yucatán 6.³⁵ Lo que da un total de 41 diputados federales uninominales de la región económica sureste.

Finalmente, los estados situados en la región económica del noroeste de la República, integrada por seis estados, suman la cantidad de 16,113,769 habitantes, distribuidos así: Baja California 3,769,020; Baja California Sur 798,447; Chihuahua 3,741,869; Durango 1,832,650; Sinaloa 3,026,943, y Sonora 2,944,840. En consecuencia, en la Legislatura LXVI Baja California tendrá 9 diputados federales uninominales; Baja California Sur 2; Chihuahua 9; Durango 4; Sinaloa 7, y Sonora 7. Un total de 38 diputados federales uninominales.³⁶ De lo anterior se infiere con rotundidad la necesidad de que el Senado participe en la asignación del presupuesto federal.

Ahora bien, la potestad de aprobar el presupuesto de egresos como nueva atribución del Senado que aquí se sugiere *conlleva, necesariamente, el poder de aprobar las modificaciones que el presidente de la República solicite durante el ejercicio fiscal* para garantizar su equitativa distribución. Cabe apuntar que el problema de inequidad interterritorial es aún más agudo cuando el presupuesto de egresos se reforma durante el ejercicio fiscal, que en su aprobación original. Ello es así porque tales reformas presupuestales las aprueban de forma unilateral cada uno de los secretarios del presidente con el conocimiento del secretario de Hacienda y Crédito Público, sin intervención de la Cámara de

³⁴ Bennet, Robert J., "Administrative Systems and Economic Spaces", *Regional Studies*, vol. 31 núm. 3, 1997, pp. 323-336.

³⁵ *DOF*, 17 de septiembre de 2021.

³⁶ *Idem*.

Diputados. Así lo dispone la vigente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria promulgada y publicada por el primer presidente de la alternancia, Vicente Fox Quesada (PAN, 2000-2006),³⁷ y aprobada por la LIX Legislatura del Congreso de la Unión.³⁸

Es factible que la Cámara de Diputados pueda rescatar con facilidad el poder de aprobar las modificaciones que proponga el Poder Ejecutivo que la ley fundamental le otorga en el artículo 72 base F. Sólo requiere reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, o por litigio estratégico mediante una controversia constitucional. Para que participe el Senado, en cambio, ha de promoverse la reforma a la Constitución para que la potestad de aprobar y reformar el presupuesto no sea potestad exclusiva de la Cámara de Diputados. Una vez hecho esto, el procedimiento para la modificación expedita, pero a la vez con control parlamentario territorial del presupuesto, es simple. La provee el derecho comparado.³⁹ Con fundamento en el citado artículo constitucional 72 base F, se puede realizar introduciendo en los reglamentos camerales el procedimiento de iniciativa preferente del presidente, con la aprobación de la comisión bicameral de Hacienda. Y ello sin que haya necesidad de votación del pleno en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, aunque estos órganos superiores de decisión política se han de reservar la potestad de atracción para impedir posibles abusos del presidente y de la comisión bicameral.

La tercera propuesta para reconstruir el poder del Senado en la toma de decisiones con perspectiva territorial consiste en atribuir al Senado de la República la potestad de opinar sobre los nombramientos de todos los secretarios del presidente, así como del respectivo programa de gobierno institucional a ejecutar en cada dependencia. Ello tanto si el presidente opta por formar un gobierno de coalición como si decide gobernar con el apoyo de un solo partido político. Los secretarios del presidente contribuyen en forma determinante en la elaboración del programa institucional de su respectiva dependencia del Poder Ejecutivo. Y en tales programas institucionales se toman decisiones que distribuyen recursos en el territorio nacional de gran trascendencia para los estados y las distintas regiones económicas del país.⁴⁰

³⁷ *Ibidem*, 30 de marzo de 2006.

³⁸ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 1976.

³⁹ Véase Heniff, Bill *et al.*, *The Federal Budget Process: A Description of the Federal and Congressional Budget Processes*, Washington, The Capitol Net Incorporation, 2018, 2 vols.

⁴⁰ Sobre la consideración de los nombramientos del presidente por el Senado de la República remito al trabajo que he elaborado conjuntamente con el investigador emérito de la

Desde la perspectiva estrictamente territorial, la participación del Senado en el estudio y opinión *ex ante* del impacto territorial de los programas de cada dependencia del Poder Ejecutivo puede corregir la falta de incentivos de sensibilidad territorial del que carece el sistema actual de elección del presidente de la República⁴¹ y de la designación de los secretarios del presidente. Como se sabe, el titular del Poder Ejecutivo se elige en una sola circunscripción nacional y no puede ser reelegido —dos decisiones capitales del sistema político mexicano que no deben modificarse—. Sin embargo, ha de advertirse el efecto combinado que, sin intención, genera: la falta de sensibilidad territorial del presidente en la toma de las decisiones públicas que le atribuye la Constitución. El sistema electoral para elegir en forma directa al presidente de la República en una sola circunscripción nacional se estableció en la Constitución de 1917. Pero dejó de tener el anclaje en los estados que sí tenía en la Constitución de 1857 mediante el método de elección indirecta por estados. Por tanto, el candidato a presidente en la actualidad, por estrategia electoral sugerida por los consultores profesionales en elecciones, puede concentrarse en atraer el voto en las zonas densamente pobladas, como la Ciudad de México, y dejar de lado estados con poca densidad de electores en el padrón electoral, como Campeche o Baja California Sur —e incluso privilegiar sus propuestas electorales en las regiones económicas con mayor número de electores—. Aunado a ello, se suprimió la posibilidad de reelegir al presidente, lo que era un incentivo para atender los intereses de los electores en sus respectivos territorios de residencia. Entonces, el presidente no tiene, por tanto, incentivos territoriales por efecto del sistema electoral del federalismo, como sí los tuvo en la concepción teórica de los diseños constitucionales originales, influidos por el modelo estadounidense.

Como complemento de la potestad sobre los nombramientos de los secretarios del presidente y de los programas de gobierno de los que son responsables, se propone que mediante convención no escrita se otorgue la oportunidad a los senadores de los diferentes estados de expresar su opinión sobre el nombramiento de los delegados federales de las secretarías del presidente. Los delegados federales son los encargados de aplicar leyes generales, implementar políticas públicas y ejercer el presupuesto del gobierno federal en los estados. Para asegurar capacidad administrativa y

UNAM, Diego Valadés: *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, y a su posterior publicación por la editorial Porrúa en 2018.

⁴¹ Valadés, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, *cit.*

neutralidad política en su gestión, éstos deben pertenecer al servicio profesional de carrera y recibir la opinión positiva de los senadores de los gobiernos de los estados como garantía política de idoneidad para el cargo. La potestad constitucional para crear empleos públicos del Poder Ejecutivo y determinar la forma de ingreso de los servidores públicos corresponde al Congreso de la Unión, según dispone la Constitución en su artículo 35, fracción VI.

La cuarta propuesta para reconstruir la potencia del Senado como representante eficaz de los intereses de los estados consiste en atribuirle el poder de control parlamentario sobre la gestión de los secretarios del presidente durante el ejercicio fiscal; esto es, en tiempo real y no sólo *ex post* una vez presentada la cuenta anual. Tal recomendación se toma de la proposición, en este sentido, que durante décadas ha presentado en sus trabajos Diego Valadés.⁴² En los Estados Unidos de América el “poder de la bolsa”; es decir, la competencia de ambas cámaras del Congreso para aprobar el presupuesto de gastos federales, trae anejo el poder de supervisión de ambas cámaras sobre la aplicación de recursos federales y la implementación de las políticas públicas del gobierno federal que se sostienen con el gasto federal. El Congreso bicameral estadounidense tiene el poder constitucional de supervisar todos los programas de gobierno incluidos en el presupuesto de egresos que aprueba.⁴³ Y la potestad de supervisión del Poder Legislativo federal sobre los altos funcionarios del Poder Ejecutivo se obtuvo mediante litigio constitucional. La Corte Suprema de dicho país, otorgando razón a la posición del Congreso frente al presidente, interpretó que el poder de aprobar el gasto público necesariamente tiene como competencia implícita el poder de supervisar cómo el Poder Ejecutivo se gasta el dinero público aprobado.⁴⁴ En forma similar operan las demás democracias representativas del mundo

⁴² La proposición de Diego Valadés es que, además de un control *ex post*, el control del gobierno sea continuo y sistemático como requisito de una democracia representativa auténtica y de calidad: “Relación y controles recíprocos entre órganos del poder”, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 65-82; “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”, en VV.AA., *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 245-268.

⁴³ En la doctrina iberoamericana, Luis Sánchez Agesta advertía ya, en un brillante trabajo publicado en 1960, que a pesar de la diferencia existente en su respectivo marco teórico y conceptual, el sistema constitucional norteamericano había desarrollado tanto la función de gobierno del presidente y sus secretarios como la función de control de gobierno de la oposición en el Congreso, a semejanza del régimen parlamentario británico. Véase su trabajo “Gobierno y responsabilidad”, *Revista de Estudios Políticos*, núms. 113-114, 1960, pp. 48-51.

⁴⁴ Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 5a. ed., University Press of Kansas, 2007, pp. 37 y ss.

en los países desarrollados.⁴⁵ En México se puede llegar al mismo resultado que en el sistema presidencial estadounidense por interpretación constitucional. Pero por motivos de cultura política,⁴⁶ y de facilitar su adaptación en las Constituciones de los estados, se propone que la potestad de control del gobierno y la consecuente obligación de rendir cuentas al Senado, en tiempo real, se incorpore expresamente en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En adición, cada ley general debe prever la frecuencia mínima de sesiones de control parlamentario de su implementación en tiempo real, así como la obligación de que los funcionarios del Poder Ejecutivo remitan la información que les soliciten desde el Senado de la República. Los pueblos de los estados sufren por negligencia del gobierno federal en la provisión de diversos servicios públicos, y la ciudadanía carece de una forma eficaz y expedita para que se corrijan fallos al momento que se producen. En el ejercicio de competencias concurrentes se genera el problema denominado por la doctrina “muchas manos”, en tanto que el gobierno federal culpa de sus fallos de implementación a los gobiernos de los estados, y viceversa, como una estrategia socorrida para evadir la responsabilidad política.⁴⁷ Estudios comparados advierten que en el Estado federal es especialmente complicado para el ciudadano dilucidar la responsabilidad política que le ha de exigir con su voto al presidente o al gobernador de su estado por el ejercicio de competencias concurrentes.⁴⁸

La gestión sanitaria y económica del COVID-19 es buen ejemplo de lo anterior. Los pueblos de los estados también padecen por la falta de voluntad política de cumplir con su obligación de cumplir la Constitución y las leyes federales que de ésta emanan. En situaciones como las señaladas, actualmente los estados no tienen forma de ejercer el control sobre el gobierno federal y exigir el cumplimiento de las leyes federales por los encargados de su aplicación. El resultado es que los representantes políticos de los estados, gobernadores y senadores utilizan métodos estridentes que no tienen eficacia alguna para mejorar la vida de sus representados.

⁴⁵ Véase, Stapenhurst, Rick *et al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*, Washington, World Bank, 2008.

⁴⁶ Sobre convenciones y costumbre constitucional en nuestra doctrina véase Orozco Henríquez Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

⁴⁷ Bovens, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge University Press, 1998, pp. 45-52.

⁴⁸ Tuschhoff, Christian, “The Compounding Effect: The impact of Federalism on the Concept of Representation”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 2, 1999, pp. 16-33. Sobre este problema de la democracia representativa véase también Crum, Ben y Fossum, John Eric, “The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorising Representative Democracy in the EU”, *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, 2009, pp. 249-271.

En adición a este último punto, ha de advertirse que los tratados y políticas públicas internacionales que negocia el Poder Ejecutivo de México, al igual que en otros Estados nacionales, como observa Wilfried Swenden,⁴⁹ suelen configurar mecanismos de control de gestión dentro del propio Poder Ejecutivo, *con exclusión implícita del Poder Legislativo*.⁵⁰ Y si la implementación del tratado o política pública internacional es deficiente por fallos del gobierno federal, los pueblos de los estados experimentan las consecuencias negativas de ello sin posibilidad de una garantía política de rectificación. Por ello se sugiere que los senadores participen en el control de la gestión del gobierno federal, en la forma en que se dirá en líneas posteriores, al comentar los procedimientos parlamentarios multinivel.⁵¹

Una quinta propuesta para reforzar las atribuciones constitucionales del Senado de la República es habilitar la intervención *preventiva* de la cámara de representación territorial ante la erosión del Estado de derecho y los déficits democráticos en los estados. Eso para tratar de evitar el desenlace de su colapso total. El pacto federal se sustenta en los consensos políticos expresados en los artículos 39; 40; 41, primer párrafo; 115, y 116 de la Constitución, concernientes a los derechos fundamentales, el Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes, que deben mantenerse en el tiempo en cada estado de la República federal. El primer obligado para mantener el orden constitucional estatal en donde se contienen dichos consensos esenciales es el propio Estado. A tal propósito, en su posible repertorio de competencias reservadas cuenta con la posibilidad de configurar potestades políticas y jurisdiccionales de control constitucional local. Pero cuando éste no ejerce sus poderes de autogobierno a plenitud y/o es incapaz de llevar a cabo la tarea de hacer cumplir la Constitución estatal porque los poderes públicos estatales son parte del problema político, se habilita la intervención reconstructiva federal bajo las condiciones establecidas en la ley fundamental. Actualmente, en términos de los artículos 119, primer párrafo, y 76, fracciones V y VI, de la Constitución, el Senado sólo interviene para reconstruir el orden constitucional de un estado cuando éste ha sufrido

⁴⁹ Swenden, Wilfried, “Subnational Participation in National Decisions: The Role of Second Chambers”, en Enderlein, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 103-123.

⁵⁰ Véase, como ejemplo, la regulación para la atención de las pandemias: Reglamento Sanitario Internacional, 3a. ed., Nueva York, Organización Mundial de la Salud, 2005.

⁵¹ El problema del déficit de *accountability* en la gobernanza global ha despertado la atención académica con elaboraciones teóricas aplicables para los entornos global y regional de México. Véase Crum, Ben y Fossum, John Eric, *op. cit.*, pp. 249-271; Benz, Arthur, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007, pp. 505-522.

un colapso en su totalidad y los remedios ordinarios de control constitucional estatales y federales resultan ineficaces para el retorno a la normalidad constitucional. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, el Senado puede intervenir un estado y desaparecer los poderes públicos de éste para reconstruirlos al objeto de retornar a la normalidad constitucional.

La propuesta es otorgar poder al Senado para tratar de detener el proceso de descomposición que tiene como desenlace el colapso constitucional en un estado de la República federal. En este orden de ideas, se sugiere instaurar un proceso de evaluación en el seno de la Comisión de Federalismo que concluya en recomendaciones cuando se detecten desviaciones sistemáticas a derechos fundamentales, al Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes. Las recomendaciones buscan generar un efecto persuasivo y pueden ser aceptadas o rechazadas por los poderes públicos estatales señalados. Es un proceso enteramente político.

Al respecto, es pertinente tener presente que en el siglo XIX y principios del XX la lucha por acceder al poder político de distintos grupos de influencia se desbordaba de los cauces institucionales pacíficos y se convertían en episodios de armas en los que se cuestionaba abiertamente la autoridad política en turno con la intención de sustituirles por la fuerza. De ahí que la Constitución estableciera la garantía democrática con medidas extraordinarias, como la desaparición de poderes para responder a tales acontecimientos. Sin embargo, las estrategias facciosas en las entidades federativas para subvertir el Estado de derecho y el régimen democrático han cambiado en el siglo XXI.

En el presente las estrategias para acceder al poder político en los Estados no se manifiestan en un conflicto abierto, sino oculto para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo. Para acceder al cargo público de titular del poder público se utilizan cuantiosos recursos económicos de procedencia ilícita que, en los casos más graves, pueden provenir del crimen organizado. Una vez obtenido dicho cargo, se utilizan las potestades constitucionales y metaconstitucionales del Poder Ejecutivo para dirigir a la mayoría parlamentaria y colonizar el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos con personeros de la nomenclatura. Con ello se anula *de facto* el dispositivo de control político del poder de la Constitución local y las garantías judiciales del Estado de derecho. Y bajo tal arreglo, el poder público se dirige con impunidad garantizada al beneficio de la nomenclatura demoautoritaria,⁵² no al interés general de todos los miembros de la sociedad civil.

⁵² El “demoautoritarismo” es un concepto utilizado por Karl Loewenstein para referirse a sistemas políticos en los cuales el jefe del gobierno accede al poder mediante elecciones ciudadanas, pero una vez en el cargo ejerce el poder de forma autoritaria.

En este orden de ideas, se propone actualizar los escenarios para incluir los tipos de fractura silenciosa y progresiva de la Constitución local que puedan activar la posible intervención preventiva de los poderes federales a juicio del Senado de la República. También introducir medidas de intervención adecuadas y proporcionales. La cámara de representación política de los estados debe tener la competencia constitucional para hacer valer la garantía democrática extraordinaria de los estados antes de que se produzca el desvanecimiento total del Estado de derecho y la perversión del régimen democrático representativo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, 115 y 116.⁵³

3. *Introducción de procedimientos legislativos multinivel*

Corresponde ahora considerar los procedimientos formales que facilitarían la comunicación e interrelación coordinada en sede parlamentaria, tanto en su dirección descendente como ascendente, del federalismo multinivel mexicano del siglo XXI. Y para ello empecemos por reiterar que el propósito de la integración de los senadores de los gobiernos de los estados propuesto en este ensayo no tiene como finalidad mejorar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos. Su propósito primordial es facilitar la gobernanza democrática del federalismo multinivel mediante una institución política que permita la colaboración vertical y horizontal de poderes.

Hemos indicado en las páginas precedentes cómo debería ejercer el Senado competencias que tiene atribuidas en la Constitución vigente, y sugerido que se le atribuyan otras más de las que carece. A cada competencia existente o nueva competencia constitucional corresponde un procedimiento parlamentario específico. Por cuestión de espacio no comentaremos todos los procedimientos, pero dejamos apuntado que todos ellos tienen en común facilitar la comunicación bidireccional descendente-ascendente, así como la interrelación de los gobiernos con sus congresos. En lo que sigue, tan sólo nos ocuparemos de los procedimientos parlamentarios que no se encuentran contemplados en el orden jurídico vigente de nuestro país; a saber: el procedimiento legislativo específico para procesar iniciativas de ley general, el procedimiento legislativo para aprobar modificaciones al presupuesto federal propuesto por el presidente de la República durante el ejercicio fiscal,

⁵³ Sobre el concepto *democracia* que protege la Constitución mexicana mediante instrumentos ordinarios y extraordinarios de defensa, remito a Carpizo, Jorge, “La República democrática en la Constitución mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1067-1083.

el procedimiento parlamentario para el control de los gobiernos federal y de los estados por el ejercicio de competencias concurrentes y el procedimiento parlamentario para ejercer la garantía democrática del Estado federal de forma preventiva.

A. Procedimiento legislativo para procesar iniciativas de ley general

Hemos sugerido que por mandato constitucional el procedimiento legislativo de leyes generales que distribuyen competencias entre los órdenes federal, estatales y municipales debe tener como cámara de origen al Senado de la República, así como disponer que la aprobación de toda ley general deberá contar con el voto de la mayoría absoluta de cada cámara y de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. Sobre una base constitucional como la propuesta, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos debe prever como requisito para la presentación de la iniciativa de ley general el cálculo del costo de su implementación por el gobierno federal, *los gobiernos de los estados y, de ser el caso, de los municipios*. Y que al recibir el Senado una iniciativa de ley de este tipo, el presidente de la Mesa Directiva debe turnarla a la Comisión de Federalismo para su estudio y dictamen, y, simultáneamente, notificar de manera formal de su recepción y trámite a las legislaturas de los estados. A su vez, el Reglamento del Senado de la República y el Reglamento de la Comisión de Federalismo del Senado deben garantizar derecho a voz en las sesiones dedicadas a su estudio a los gobernadores y demás funcionarios de los poderes ejecutivos de los estados encargados de su futura implementación. E, igualmente, a los legisladores locales que tendrán en su momento la encomienda de *a)* legislar el respectivo segmento estatal; *b)* aprobar el presupuesto anual estatal para su implementación, y *c)* supervisar su debida ejecución descendente y ascendente en colaboración con el Senado de la República. Dichos reglamentos parlamentarios deben, asimismo, abrir espacio a la aportación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que puedan proporcionar insumos para una mejor manufactura de la ley general, así como para inducir la legitimación social de la ley desde su proceso de formación. Según la materia específica de cada ley, los particulares son agentes de implementación de las leyes y del control sobre su gestión, sobre todo de aquellas leyes de alta sofisticación científica y/o técnica.⁵⁴

⁵⁴ Scholte, Jan Aart, “Civil Society in Multi-Level Governance”, en Enderlein, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, cit., pp. 387-395.

Una vez aprobada la ley general, la Comisión de Federalismo del Senado puede ordenar al Instituto Belisario Domínguez la redacción de una “Ley Estatal Modelo” que sirva de guía a las legislaturas de los estados para la confección de los 32 segmentos legislativos estatales. La elaboración de leyes estatales modelo es una forma socorrida de colaboración de federalismos maduros.⁵⁵ La correcta manufactura técnica de la ley general y de las leyes estatales puede contribuir sustancialmente a reducir los problemas que en la actualidad presenta la legislación concurrente en México. El primero de ellos es la incomprensión en el proceso de transposición legislativa de las obligaciones de los estados, tanto por la legislatura local que aprueba la ley estatal como del gobernador que inicia la ley y la publica sin observar violaciones graves. La incomprensión se extiende a la fase de aplicación local de la legislación concurrente. Y los fallos provienen también de falta de técnica legislativa sobre qué y cómo se debe legislar el segmento estatal, pues el Congreso de la Unión no ha elaborado un marco claro aplicable a toda ley general, lo que se traduce en numerosos litigios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁶ Por último, una ley general con buena técnica legislativa de sus segmentos estatales guiados por una ley estatal modelo, facilitaría su implementación si en su confección se incluye la opinión informada de sus destinatarios locales, que suelen ser funcionarios públicos estatales con amplia experiencia.

B. Procedimiento legislativo para el control de los gobiernos federal y de los estados por el ejercicio de competencias concurrentes

De acuerdo con el esquema de división horizontal y vertical de poderes y el sistema de distribución de competencias establecidos en la Constitución vigente, al Congreso de la Unión le corresponde el control sobre la implementación de la ley federal a cargo del gobierno federal y de sus políticas públicas, y a cada legislatura estatal el control parlamentario de la implementación de las leyes estatales y sus respectivas políticas públicas.

⁵⁵ La institución más antigua que produce legislación modelo para los estados, y que ha servido de inspiración a otros países con organización federal, es la de Estados Unidos de América: National Conference of Commissioners on Uniform State Law, disponible en: [www.http://uniformlaws.org](http://uniformlaws.org).

⁵⁶ Laynez Potisek, Javier, “Facultades concurrentes y federalismo”, en Esquivel, Gerardo et al. (coords.), *Cien ensayos para el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 271-276.

Cada uno de los 33 congresos de la República federal mexicana controla la implementación de las leyes que respectivamente emiten, así como las políticas públicas que deciden sufragar en el presupuesto de egresos que aprueban anualmente. Así está diseñado. Dicho esquema es consecuente con la teoría de la división vertical de poderes del federalismo que sirvió de guía para construir el sistema constitucional de México desde el siglo XIX. Pero en la actualidad el control parlamentario propio de un federalismo dual es insuficiente para supervisar la implementación de la legislación concurrente general/estatal y la implementación de tratados y políticas públicas internacionales en las que participan, como tarea compartida, los gobiernos federal, de los estados y de los municipios. Entonces, el Congreso de la Unión no tiene competencia para controlar la implementación de legislación concurrente a cargo de los gobiernos estatales y municipales, y las legislaturas de los estados carecen de competencia para controlar al gobierno federal por la ejecución de la ley general.⁵⁷

Y no sólo el problema apuntado es el único a considerar. Como producto del hiperpresidencialismo mexicano construido en el siglo XX, se creó un sistema de control vertical del presidente sobre los gobiernos de los estados⁵⁸ a través de los secretarios del presidente y los delegados federales en los estados. Este es un sistema de control vertical del poder metaconstitucional que tiene su punto de apoyo en las potestades fiscales federales cedidas por los estados y en la debilidad fiscal de los mismos. Ahora bien, el brazo ejecutor final del control vertical descendente sobre la implementación de competencias concurrentes es el secretario de Hacienda y Crédito Público. Este alto funcionario del centro discrecionalmente aplica la zanahoria o el garrote sobre los estados con fundamento en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley de Coordinación Fiscal.

Con respecto a estas leyes, el hiperpresidencialismo centralista se aseguró de que no existiera control parlamentario territorial en tiempo real sobre los secretarios del presidente por aplicar sanciones arbitrarias sobre los estados por fallos en la implementación local de la legislación concurrente. Las leyes mencionadas sólo exigen al Poder Ejecutivo remitir trimestralmente informes escritos a la Cámara de Diputados, la cual, por ser la única cámara que tiene la potestad de aprobar el presupuesto de egresos, es la única que puede llegar a ejercer un débil control *ex post* sobre la aplicación del garro-

⁵⁷ Mulgan, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 191-192. Sobre el problema de la *accountability* en la democracia representativa federal véase también Crum, Ben y Fossum, John Eric, *op. cit.*, pp. 249-271.

⁵⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985, pp. 34 y ss.

te y la zanahoria. El Senado no participa en su control. Pero la Auditoría Superior de la Federación es un órgano de la Cámara de Diputados que realiza sólo auditorías aleatorias *ex post* para auxiliar a los diputados en el proceso de evaluación de la cuenta anual que les presenta el presidente de la República.

¿Cómo resolver el problema constitucional del control parlamentario de los gobiernos sobre la implementación de la legislación concurrente ley general-ley estatal? La propuesta es configurar un procedimiento de control en comisiones unidas del Senado, en tiempo real, con una frecuencia mínima predeterminada en cada ley general vigente para sesiones de control ordinarias. En dichas sesiones de control, el secretario del ramo deberá informar sobre la aplicación de la ley general que le corresponda a las comisiones unidas de federalismo y a la comisión competente según la materia sustantiva. El secretario debe responder las preguntas que previamente le hayan remitido los miembros de las comisiones unidas del Senado, y ha de informar no sólo sobre los problemas de implementación atribuibles a su dependencia u otras dependencias del gobierno federal para aplicar la ley general, sino también fallos atribuibles a los gobiernos de los estados identificando al estado y el problema concreto de implementación. Para ello, el secretario podría ser asistido en su comparecencia por los funcionarios que determine, así como por su delegado federal ante la entidad federativa que presenta fallos de implementación. Los senadores de los gobiernos de los estados tomarían nota de la comparecencia del secretario del presidente para después informar a los secretarios homólogos competentes de sus gobiernos y a los diputados de las comisiones de sus legislaturas, para así rectificar fallos que se estuvieran produciendo, imputables a la administración pública estatal. Sin embargo, secretarios y diputados locales, sin tener derecho a voz o a voto en la sesión de comisiones unidas del Senado, podrían observar en vivo la comparecencia de los funcionarios federales por medios digitales⁵⁹ y utilizar el conducto de sus senadores para participar en la sesión por alusiones expresas a problemas de implementación en sus estados.

El proceso de control del gobierno sobre la implementación de la ley tiene como finalidad evaluar la implementación de la legislación concurrente ley general-ley estatal en su totalidad, para identificar fallos y *proponer la*

⁵⁹ Uno de los efectos positivos que ha generado la experiencia del tratamiento parlamentario de la pandemia del virus SARS-CO2-A, es la actualización de los procedimientos de las asambleas de representantes populares para que se puedan celebrar sesiones por medios digitales cuando las necesidades lo exijan. Véase Díaz Ricci, Sergio y Nader, Esteban (coords.), *COVID-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Bogotá, Konrad Adenauer-IIDP-Tirant Lo Blanch, 2021.

rectificación procedente. Su propósito no es exigir responsabilidad política ni la destitución de altos funcionarios que dependen de la confianza política del parlamento. Eso es propio de la lucha agonal entre grupos parlamentarios de los partidos políticos de la forma parlamentaria de gobierno. No es aplicable a la forma presidencial de gobierno de México. Los fallos detectados de implementación atribuibles a los estados tienen a los senadores de los gobiernos de los estados como el conducto idóneo para comunicarlo a sus gobernadores y sus secretarios, y cuando el fallo proviene del funcionario federal central, éste se entera en la propia sesión de control ordinaria del Senado, donde también se le sugiere la correspondiente rectificación por y desde el estado en que se presenta. Así, el objetivo ha de ser la colaboración con lealtad federalista para la gestión de tareas comunes,⁶⁰ lo que necesariamente implica identificar fallos y rectificar cuando haya lugar.

El esquema de control propuesto se perfecciona en cuanto a su fase descendente, disminuyendo las amplias facultades discrecionales de control que en la actualidad se otorgan al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre los gobiernos de los estados, sólo otorgando aquellas absolutamente necesarias a juicio del Senado, con la condición de su control parlamentario en tiempo real. Se introduciría un control parlamentario del Senado sobre el ejercicio de evaluación de la SHCP a los estados que el gobierno federal unilateralmente considera omisos en la implementación de leyes generales y/o políticas públicas concurrentes de fuente nacional o internacional. El titular de la SHCP informaría por escrito con una frecuencia mínima predeterminada en la ley sobre el flujo de participaciones y transferencias a los estados y, en su caso, respondería en tiempo real sobre las razones por las cuales no se cumple con los calendarios o se retienen las participaciones o transferencias federales a estados concretos que le plantearan los senadores de los gobiernos de los estados.

Por una consideración al principio de lealtad federal o *comity*, no por obligación constitucional exigible mediante litigio constitucional, los delegados federales en los estados pueden acudir físicamente a las legislaturas estatales a *informar* cuando sean llamados a ello para comparecer ante comisiones —en las que también podrían estar presentes funcionarios de los

⁶⁰ Diego Valadés sostiene que “entre las condiciones para el ejercicio del poder en una democracia, además de la efectividad y la legitimidad, es necesario considerar un tercer factor: la fidelidad. La vida social está en buena medida determinada por relaciones fiduciarias: la confianza en el cumplimiento de los deberes ajenos inspira la seguridad en los derechos propios. El sentido colectivo de fidelidad es la base la responsabilidad de los titulares de los órganos del poder, exigible a través de los instrumentos constitucionales de control”. *Constitución y democracia*, cit., p. 112.

gobiernos estatales—. Por otro lado, es necesario prever el control parlamentario del gobierno federal desde la óptica de los gobiernos de los estados en la aplicación de leyes generales o políticas públicas de fuente nacional o internacional. En la actualidad, como producto del hiperpresidencialismo, no existe *control parlamentario* de la periferia al centro sobre la implementación de tareas comunes; sólo se cuenta con un control vertical en *sede administrativa* del centro sobre la periferia, esto es, del presidente sobre los gobernadores. Pero es un dato obvio que en cualquier gobierno del mundo los fallos de implementación en un Estado federal pueden generarse también por el gobierno federal. Y que ello puede ser la causa por la que los estados no estén en posibilidad de cumplir con sus respectivos deberes públicos de implementación.

Nótese que en el párrafo precedente se ha querido enfatizar con letras cursivas el deber de informar de la *accountability* para establecer la colaboración interparlamentaria entre el Senado y las legislaturas de los estados en sentido descendente y ascendente. Siguiendo en ello a los profesores Rafael Bustos Gisbert⁶¹ y Robert Mulgan,⁶² se puede identificar y *separar* los distintos deberes contenidos en la *accountability* de la democracia representativa: *informar*, *explicar*, *justificar* (*debatir*) y *asumir responsabilidad política* por las acciones u omisiones del gobierno. Ello en el entendido de que la obligación del gobierno de rendir cuentas a los representantes del pueblo reunidos en el Congreso es un componente esencial de toda democracia representativa auténtica, sea parlamentaria o presidencial.

Toda democracia representativa asume la idea del gobierno *responsable* que ha de rendir cuentas al pueblo de los asuntos del gobierno a través de sus representantes y en forma directa. Esto es, el gobierno ha de responder por sus acciones y omisiones *informando*, *explicando*, *justificando* y *asumiendo la responsabilidad política* por la acción u omisión concreta. Ahora bien, cada país le otorga el tratamiento que crea conveniente según su forma de gobierno a la asunción de responsabilidades políticas de los secretarios del presidente y de los secretarios de los gobernadores en organizaciones federales.⁶³ Es así que existen sistemas parlamentarios cuyos ministros acceden a

⁶¹ Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001, pp. 52 y ss.

⁶² Mulgan, Richard, *op. cit.*, pp. 196-209.

⁶³ Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989, pp. 213 y ss.; Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997, pp. 161-238; Spiro, Herbert, *Responsibility in Government. Theory and Practice*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969, pp. 3-46; Valadés, Diego, “La garantía política como principio constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, num. 132, septiembre-di-

sus cargos por la confianza del parlamento, el cual tiene, por esta razón, la potestad constitucional de removerlos, como en el sistema inglés; pero hay otros sistemas parlamentarios donde la censura parlamentaria a un ministro no es vinculante, como en España. Y lo mismo sucede en los sistemas presidenciales.⁶⁴ En México la reprobación parlamentaria de un secretario del presidente no es vinculante.

Con todo ello en mente, la propuesta que en este apartado planeamos es que tanto en el Senado como en las legislaturas estatales los funcionarios competentes de los poderes ejecutivos federal y de los estados informen de su gestión en sede parlamentaria con el objetivo de rectificar cuando haya necesidad de hacerlo. Y que el Senado y las legislaturas de los estados se comuniquen cotidianamente y se coordinen para dicha tarea compartiendo sus informes y evaluaciones. Lo que se busca es promover la rectificación de fallos de implementación en sede ejecutiva federal o estatal de forma respetuosa con el marco vigente de la división horizontal y vertical de poderes.

En el orden de ideas expuesto, cabe considerar también un control más eficaz sobre el gobierno federal por el ejercicio de competencias exclusivas concerniente con las relaciones exteriores, y en particular sobre la negociación y control de la implementación de tratados internacionales cuyos efectos se dejan sentir en los estados. Los tratados y políticas públicas internacionales son negociados por el Poder Ejecutivo y ratificados, en su fase final, por el Senado de la República (artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, CPEUM). Dichos tratados y acuerdos sobre políticas públicas internacionales configuran sólo controles en sede ejecutiva.⁶⁵ En este punto, siguiendo el ejemplo estadounidense, se sugiere que por convención política⁶⁶ entre el presidente

ciembre de 2011, pp. 1259-1291; Warren, Mark E., "Accountability and Democracy", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2016, pp. 39 y 40.

⁶⁴ En otros Estados nacionales organizados como democracias representativas con forma de gobierno presidencial sí se prevé el efecto vinculante de la censura parlamentaria, como sucede en las Constituciones de Argentina, Colombia o Perú, entre otros. En Estados Unidos se ha ido construyendo por precedentes parlamentarios a partir de la censura intentada contra el secretario de Justicia, Al Gonzalez, en el periodo presidencial de George Bush hijo. Sobre el instrumental de los modernos sistemas presidenciales consúltese Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 69-133.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, el Decreto Promulgatorio del Tratado para Fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de México el 17 de julio de 1990, *DOF*, 5 de marzo de 2003.

⁶⁶ Sobre convenciones y costumbre constitucional en nuestra doctrina véase Orozco Henríquez Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, cit.

y el Senado de la República se solicite a los negociadores de tratados internacionales del Poder Ejecutivo federal que involucren a los senadores en el momento de la negociación. De igual modo, que en la configuración de las cláusulas del tratado o de la política pública internacional se deje abierta la posibilidad para el control parlamentario de la implementación del tratado o política pública internacional del lado mexicano.⁶⁷

*C. Procedimiento legislativo para aprobar modificaciones
al presupuesto federal propuesto por el presidente
de la República durante el ejercicio fiscal*

Se ha dicho en páginas precedentes que el arreglo constitucional actual para aprobar el presupuesto federal, que deciden el presidente y los diputados federales (artículo 74, fracción IV, CPEUM), no cuenta con garantía política de equidad territorial para su distribución entre los distintos estados de la Federación y las regiones económicas del país porque no participa el Senado de la República. Asimismo, apuntamos que el problema de inequidad interterritorial es aún más agudo cuando el presupuesto de egresos se reforma durante el ejercicio fiscal, porque unilateralmente lo deciden los secretarios del presidente sin requerir autorización de los diputados federales. Los secretarios del presidente no tienen incentivos de sensibilidad territorial por efecto del proceso de su nombramiento o para sostenerse en el cargo. Entonces, por las razones apuntadas —hemos dicho—, ambas cámaras del Congreso de la Unión deben participar en la aprobación y reforma del presupuesto federal. Y una vez que se reforme la Constitución en el sentido propuesto, habría que concebir el procedimiento para la modificación expedita, pero a la vez con *control parlamentario territorial del presupuesto*. El derecho comparado provee modelos de los que tomamos la experiencia.

Es posible configurar un procedimiento de aprobación de reformas presupuestales introduciendo en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos camerales el procedimien-

⁶⁷ Sobre el tema del control parlamentario acerca de asuntos públicos internacionales desde la óptica e instituciones parlamentarias nacionales y locales de Estados federales —sobre la idea de “globalidad parlamentaria”—, remito a las aportaciones teóricas y prácticas del académico y letrado parlamentario español Tudela, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, pp. 262-268. En sentido coincidente véase también Thorlakson, Lori, “Representation in the EU: Multi-Level Challenges and New Perspectives from Comparative Federalism”, en Fossum, John Erik y Jachtenfuchs, Markus (eds.), *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018, pp. 78-91.

to ya existente de iniciativa preferente del presidente (artículo 71, párrafos penúltimo y último, CPEUM) para la reforma expedita del presupuesto. La iniciativa preferente de modificación presupuestal sería aprobada por la comisión bicameral de Hacienda si, a juicio de ésta, la petición del presidente es territorialmente equitativa, además de cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Para asegurar la celeridad del procedimiento legislativo, no habría necesidad de someter a votación del pleno en Cámara de Diputados y en el Senado de la República la decisión de la comisión bicameral. Sin embargo, estos órganos superiores de decisión política se han de reservar la potestad de atracción para impedir posibles abusos del presidente de la República y de la comisión bicameral; los cuerpos colegiados pequeños son más expeditos que los muy numerosos, pero al mismo tiempo suelen estar más expuestos a la corrupción como método de persuasión sobre sus pocos miembros.

El fundamento constitucional para el procedimiento de reforma al presupuesto de egresos por el Poder Legislativo que se ha esbozado sería el artículo 72 base F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

D. Procedimiento legislativo para ejercer la garantía democrática de forma preventiva

En cuanto al procedimiento de la competencia vigente de intervención reestructurativa por los poderes federales, se sugiere que la petición se turne a la Comisión de Federalismo para su estudio y dictamen por los senadores de los gobiernos de los estados. La participación de los senadores de los gobiernos de los estados tendería a reducir al máximo posible una cuestión tan traumática para un estado,⁶⁸ así como para que el mantenimiento del dispositivo constitucional del control vertical de poderes del federalismo sea abordado únicamente desde la lógica de los grupos parlamentarios de partidos políticos y sus respectivos intereses electorales de corto plazo.

⁶⁸ La cláusula de intervención reestructurativa para regenerar el orden constitucional de un estado no suele utilizarse por la ausencia del Senado para hacer valer su competencia de representación territorial. Ello con grave daño para la gobernanza democrática del estado que lo sufre y de la República en su conjunto. Los problemas alejados de la atención cotidiana de los pasillos del poder político en México evolucionan hasta convertirse en problemas mayores. Así sucedió en Chiapas, por ejemplo. En 1995, sin el procedimiento marcado por la Constitución, se ordenó desde la Ciudad de México que zonas enteras de dicho estado de la frontera sur quedaran sin presencia de autoridades estatales y/o federales. Y así continúan. Véase Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, *DOF*, 11 de marzo de 1995.

Ahora bien, un procedimiento más complejo que el anterior se requiere para activar la potestad constitucional de lo que denominamos “intervención preventiva de la garantía democrática del Estado federal” por el Senado de la República. Éste último, año con año debe ordenar la elaboración de un informe, estado por estado, sobre las condiciones de calidad que guardan la democracia representativa, los derechos fundamentales, la división de poderes y el Estado de derecho en cada entidad federativa. Y tal informe sería público como primer instrumento para promover su cumplimiento, por efecto de la censura de la ciudadanía entre elección y elección.

Para garantizar la neutralidad política del informe, éste se puede encomendar al órgano constitucional autónomo INEGI, o bien, a una o varias instituciones académicas independientes. Ello con el requisito de que se aplique metodología e indicadores científicamente reconocidos sobre la calidad de la democracia representativa y el Estado de derecho, los cuales tendrían que ser aprobados por el Senado de la República antes de su aplicación por el INEGI. Las autoridades estatales que lleguen a ser aludidas en el informe deben tener garantía de audiencia, para externar objeciones al mismo, a través de su respectiva legislatura estatal. La Comisión de Federalismo propondría al Pleno del Senado las recomendaciones pertinentes y, en su caso, tendría la obligación de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones aprobadas.

El procedimiento que aquí se sugiere se inspira en el artículo 7o. de los Tratados de la Unión Europea y en la experiencia que se ha venido generando por el tratamiento, en el seno de las instituciones de la Unión Europea, del fenómeno del descenso de calidad del Estado de derecho, la división de poderes y la democracia representativa en Polonia, por efecto de iniciativas de reformas constitucionales y legales emprendidas por las autoridades democráticamente electas de dicho Estado nacional, que violan valores esenciales de la Unión Europea.⁶⁹ En la República federal norteamericana y en México, que adaptó su sistema federal, se pueden imponer desde el Congreso condiciones de entrada de calidad con respecto al compromiso con los derechos humanos, el Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes, a los territorios que solicitan ser elevados a la categoría de Estados de la unión federal. Pero una vez que se convierten en estados, no hay remedio establecido para reaccionar contra su *descenso*

⁶⁹ Kochenov, Dimitry y Pech, Laurent, “Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rethoric and Reality”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2015, p. 524 y ss.; Manko, Rafal, *Protecting the Rule of Law in the EU. Existing Mechanisms and Possible Improvements*, Bruselas, European Parliamentary Research Service, PE642.280, 2019, pp. 1-11.

gradual de calidad en los valores esenciales del sistema político. No existe un mecanismo de intervención preventiva en el sistema federal norteamericano que, alternativamente, pueda servir de inspiración al mexicano. Tras la Guerra Civil de Norteamérica, en la cual se utilizó la cláusula constitucional reconstructiva en los otrora estados rebeldes, los Estados Unidos de América han reaccionado exitosamente desde entonces con sus mecanismos de defensa ordinarios, políticos y jurisdiccionales, para corregir desviaciones constitucionales sistemáticas en los estados utilizando como punto de apoyo la protección de derechos fundamentales.⁷⁰

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AKHTAR, Majeed, “Shared Rule and Self Rule in the Working of Indian Federalism”, en COURCHENE, Thomas *et al.* (eds.), *The Federal Idea. Essays in Honour of Ronald L. Watts*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2011.
- BENNET, Robert J., “Administrative Systems and Economic Spaces”, *Regional Studies*, vol. 31 núm. 3, 1997.
- BENZ, Arthur, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007.
- BOVENS, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge University Press, 1998.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001.
- BUSTOS GISBERT, Rafael *et al.*, “El Consejo: ¿una segunda cámara para la Unión Europea?”, Bruselas, Directorate-General for Parliamentary Research Services UE (en proceso de publicación, 2021).
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Federalismo”, mesa “Federalismo y municipalismo”, V Seminario de Derecho Constitucional Oaxaca 2020, 27 de mayo de 2019.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985.
- CARPIZO, Jorge, “La República democrática en la Constitución mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011.
- CASILLAS, Roberto, *La restauración del Senado 1867-1875*, México, Senado de la República, 1985.

⁷⁰ Wiecek, William M., *The Guarantee Clause of the U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1972, pp. 133 y ss.

- CHAISTY, Paul *et al.*, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford University Press, 2018.
- CHOPER, Jesse, *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court of Justice*, University of Chicago Press, 1983.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CRUM, Ben y FOSSUM, John Eric, “The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorising Representative Democracy in the EU”, *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, 2009.
- DAHL, Robert, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989.
- DÍAZ RICCI, Sergio y NADER, Esteban (coords.), *COVID-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Bogotá, Konrad Adenauer-IIDP-Tirant Lo Blanch, 2021.
- ELAZAR, Daniel, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987.
- ELLIS, Andrew *et al.*, *Electoral System Design. The New International Idea Handbook*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2005.
- FISHER, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 5a. ed., University Press of Kansas, 2007.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- GUTIÉRREZ, Gerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- HENIFF, Bill *et al.*, *The Federal Budget Process: A Description of the Federal and Congressional Budget Processes*, Washington, The Capitol Net Incorporation, 2018, 2 vols.
- KAM, Chistopher, “Party Discipline”, en Martin, Shane *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014.
- KAUL, Inge, “The Changing Role of the United Nations: Lessons for Multi-Level Governance”, en ENDERLEIN, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.
- KNAPP, Frank A., “Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 33, núm., 1, febrero de 1953.
- KOCHENOV, Dimitry y PECH, Laurent, “Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rethoric and Reality”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2015.

- LAYNEZ Potisek, Javier, “Facultades concurrentes y federalismo”, en ESQUIVEL, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- MANIN, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997.
- MANKO, Rafal, *Protecting the Rule of Law in the EU. Existing Mechanisms and Possible Improvements*, Bruselas, European Parliamentary Research Service, PE642.280, 2019.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “El Poder Legislativo mexicano y las relaciones exteriores”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, primera época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991.
- MULGAN, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Régimen electoral”, en CARPIZO, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- PAPADOPOULOS, Yannis, “Accountability and Multi-Level Governance”, en BOVENS, Mark *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2016.
- PATTERSON, Samuel y MUGHAN, Anthony, “Fundamentals of Institutional Design: Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- POSSER, Diether, “Significado del Bundesrat”, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Pina, Madrid, Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, 1996.
- RUSSELL, Meg, “The Territorial Role of Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- SCHARPF, Fritz W., “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, vol. 66, otoño de 1988.
- SCHOLTE, Jan Aart, “Civil Society in Multi-Level Governance”, en ENDERLEIN, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.

- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- SOLORIO ALMAZÁN, Héctor, *La representación proporcional*, México, TEPJF, 2010, Temas Selectos de Derecho Electoral.
- SPIRO, Herbert, *Responsibility in Government. Theory and Practice*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969.
- STAPENHURST, Rick *et al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*, Washington, World Bank, 2008.
- SWENDEN, Wilfried, “Subnational Participation in National Decisions: The Role of Second Chambers”, en ENDERLEIN, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.
- THORLAKSON, Lori, “Representation in the EU: Multi-Level Challenges and New Perspectives from Comparative Federalism”, en FOSSUM, John Erik y JACHTENFUCHS, Markus (eds.), *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018.
- TUDELA, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008.
- TUSCHHOFF, Christian, “The Compounding Effect: The impact of Federalism on the Concept of Representation”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 2, 1999.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VALADÉS, Diego, “La garantía política como principio constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, num. 132, septiembre-diciembre de 2011.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- VALADÉS, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en ELLIS, Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- WARREN, Mark E., “Accountability and Democracy”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2016.
- WATTS, Ronald, “La repercusión de los sistemas electorales y de los partidos políticos”, *Sistemas federales comparados*, trad. de Esther Seijas Villadangos, Madrid, Marcial Pons, 2006.

- WATTS, Ronald L., *The Spending Power in Federal Systems. A Comparative Study*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations-Queen's University, 1999.
- WECHSLER, Herbert, "The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government", *Columbia Law Review*, vol. 54, núm. 4, 1954.
- WHITTINGTON, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Harvard University Press, 1999.
- WIECEK, William M., *The Guarantee Clause of the U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1972.
- WOLDENBERG, José, "¿Y el Senado?", *El Universal*, 21 de enero de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/y-el-senado>.

CAPÍTULO CUARTO

PERSPECTIVAS DE REFORMA AL RÉGIMEN MUNICIPAL EN MÉXICO

José Ma. SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Propuesta para consolidar el estatuto constitucional del municipio.* III. *El mecanismo de elección de los integrantes del ayuntamiento.* IV. *La forma de gobierno en el municipio.* V. *El servicio civil de carrera.* VI. *La enorme diversidad municipal y la existencia de un régimen normativo único común a todos. ¿Establecer un régimen diferenciado?* VII. *El “marco jurídico federalizado” del municipio.* VIII. *Reflexiones finales.* IX. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

A más de 500 años de la fundación del primer municipio en México (10 de julio de 1519), se abre de nueva cuenta la ocasión para hacer una revisión crítica de esta institución, a efecto de someter a discusión algunas de las reformas propuestas desde hace años para fortalecer este orden de gobierno.

Es verdad que las reformas constitucionales de 1983 y de 1999 fueron importantes para la institución municipal en México. Además, hay que decir que fueron complementadas con la reforma de 1994, la cual legitimó al municipio para interponer controversias constitucionales y con ello estar en posibilidad de defender su ámbito de competencias frente a posibles invasiones de parte de otros órganos.

Sin embargo, la verdad es que los municipios mexicanos siguen adoleciendo de grandes carencias y de problemáticas diversas, que afectan su capacidad para desempeñar las facultades que constitucionalmente les corresponden, y para atender las necesidades y demandas de las poblaciones que habitan en su territorio. Distintos diagnósticos han coincidido en que los municipios mexicanos padecen de escasez de recursos propios; experi-

mentan una marcada dependencia política y financiera, tanto de la Federación como de los gobiernos estatales; en muchos casos carecen de capacidad de gestión administrativa y de capacidad técnica por parte de los servidores públicos municipales, y sufren las consecuencias de la falta de continuidad en las políticas públicas y programas de gobierno, entre otros.¹

Además, hay que decir que la diversidad en cuanto a tamaño, características, número de población y recursos es enorme, al observar los 2,452 municipios que existen en el país.² Por ello, la problemática apuntada se presenta con características, grados e intensidades también distintos, por lo que su atención requiere de medidas, asimismo, diferentes.

En el presente ensayo me propongo examinar las propuestas de reforma normativa que se han discutido en México desde hace años, como un punto de partida para ordenar la discusión que eventualmente podría llevar a generar cambios que fortalezcan las estructuras municipales de gobierno. De esta manera, analizaré las distintas propuestas que existen para consolidar el estatuto constitucional del municipio (II); reformar el mecanismo de elección de los integrantes del ayuntamiento (III); hacer modificaciones a la forma de gobierno del municipio (IV); crear un verdadero servicio civil de carrera en el municipio (V); considerar la existencia de una enorme diversidad municipal y evaluar la posibilidad de establecer regímenes normativos diferenciados según el tipo de municipio (VI), y explorar la problemática de la expansión de responsabilidades de los municipios asignadas por múltiples leyes generales, en el marco de las facultades concurrentes, tal y como se les entiende en México (VII). Terminaremos el presente capítulo con unas breves reflexiones finales (VIII).

Por razones de espacio, dejaré de lado dos temas que también son esenciales. Uno de ellos es el relativo a las finanzas públicas municipales, mismo que requiere una discusión más amplia, en el marco de una revisión integral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El otro tema es el relativo al

¹ Entre los muchos diagnósticos que se han hecho sobre el municipio en México, véanse, por ejemplo, García del Castillo, Rodolfo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte I*, México, CIDE, 1995; Acosta Arévalo, José Octavio, *El municipio en México (diagnóstico)*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, 1995; Instituto Nacional de Administración Pública, *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda estatal y municipal*, México, INAP, 1996.

² No es sencillo saber con exactitud cuántos municipios existen en México actualmente. En un estudio que analiza distintas fuentes de información, entre ellas las del INEGI y de la Cámara de Diputados, Germán Castro concluye que en 2021 existen 2,452 municipios en nuestro país. Véase Castro, Germán, “¿Cuántos municipios existen en México?”, *Nexos*, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/cuantos-municipios-existen-en-mexico/>.

gobierno metropolitano, en un país en el que existen ya 59 zonas metropolitanas, en las que habita el 57% de la población.³

II. PROPUESTA PARA CONSOLIDAR EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

En términos conceptuales, la reforma constitucional de 1983 consideró al municipio como un orden encargado de la “administración” de su correspondiente ámbito territorial y de la población que en él habita. Como se sabe, la reforma de 1999 modificó esta situación, al asignar al municipio la función de “gobernar” y no ya de “administrar” el territorio y la población respectivos. El cambio podrá parecer menor, pero la verdad es que tuvo implicaciones importantes, pues significó el fortalecimiento de las capacidades de autogobierno, de las facultades de la autoridad municipal para dirigir con autonomía los asuntos públicos locales y de resolver los problemas que afectan a la colectividad y al interés público municipal.

En esta línea de cambio conceptual relativo a la institución municipal, se pueden encontrar propuestas que buscan hacer partícipe al municipio de la soberanía popular. De hecho, desde 1922 la Unión Nacional de Ayuntamientos propuso reformas a los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el siguiente sentido:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de municipios autónomos congregados en estados que, sobre la base de la autonomía municipal, serán libres y soberanos para su régimen interior, dentro de las limitaciones que la presente Constitución les marque, y que a su vez estarán unidos en una Federación establecida con arreglo a las disposiciones de la presente ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo mexicano ejerce su soberanía por los Poderes de la Unión federal, por los particulares de los estados y por los locales de los municipios en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución como ley suprema, y por las Constituciones de los estados, que en ningún caso podrán contravenir las prescripciones de la misma presente Constitución.⁴

³ El tema metropolitano lo traté en el siguiente ensayo: Serna de la Garza, José Ma., “Régimen constitucional de las zonas metropolitanas: problemas y alternativas de gobierno y administración”, *Grandes desafíos del municipalismo contemporáneo. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2015.

⁴ “Proyecto de las reformas constitucionales necesarias para el funcionamiento autónomo de los municipios”, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura XXX, periodo ordinario, año I, t. I, 2 de octubre de 1922. To-

Desde nuestro punto de vista, cambiar el estatuto constitucional del municipio mexicano en el sentido de hacerle partícipe de la soberanía popular de la manera apuntada es, en efecto, un cambio relevante en términos conceptuales, que le eleva de rango; pero sería a todas luces insuficiente si no va acompañado de otros cambios que incidan sobre su forma de gobierno, su capacidad de gestión de los asuntos públicos que son de la competencia municipal y de la financiación de sus funciones y servicios.

Sin embargo, y desde una perspectiva de derecho comparado, no hay que perder de vista lo señalado por Nico Steytler,⁵ en el sentido de que la lógica de reconocer a los gobiernos municipales como parte constitutiva de la estructura federal (como sería el caso de hacerles partícipes del ejercicio de la soberanía a través de una adición al artículo 41 de la CPEUM como la arriba señalada) ha llevado a incluir al “gobierno local organizado”⁶ en algunas instituciones políticas nacionales de ciertos países. Así ha sucedido, por ejemplo, en África del Sur, que prevé la participación del “gobierno local organizado” en el proceso legislativo federal, a través del Consejo de las Provincias (que es la segunda cámara, equivalente al Senado de otros sistemas federales). A este tema volveremos más adelante, cuando analicemos el posible papel de los municipios dentro del proceso legislativo multinivel, tal y como existe en otros sistemas federales.

III. EL MECANISMO DE ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO

Son varios los temas que durante muchos años se han venido discutiendo en relación con la elección de los integrantes del ayuntamiento. Uno de ellos era el relativo a la posibilidad de reelección de los presidentes municipales. El argumento es bien conocido: un solo periodo de tres años sin posibilidad de reelección introducía incentivos negativos que no favorecían la adopción de medidas de corto plazo, impedían la consolidación de los equipos de gobierno y administración (la adquisición de experiencia y su aprovechamiento), y desfavorecían también la planeación en el mediano y largo plazo.

mado de Acedo Angulo, Blanca, *Soberanía y libertad municipal*, México, Senado de la República (LXII Legislatura)-Colegio de la Frontera Norte, 2015, p. 68.

⁵ Steytler, Nico (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems. A Global Dialogue on Federalism*, Canadá, McGill-Queen's University Press, 2009, vol. 6, pp. 408 y 409.

⁶ En el derecho comparado se emplea la expresión “gobierno local organizado” (*organized local government*) para referirse a organizaciones que representan a los gobiernos municipales en diversos foros.

Con la reforma constitucional de 2014, se obliga a permitir la reelección⁷ para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, “siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años” (artículo 115.I, párrafo segundo, de la CPEUM).

Otro tema bajo discusión ha sido el relativo a la duración de los gobiernos municipales. En realidad, éste es un tema que corresponde más bien a las Constituciones de las entidades federativas. De hecho, hay estados cuyas Constituciones permiten periodos de gobierno municipal de cuatro años, como es el caso de Veracruz (artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave).

Finalmente, el otro gran tema que se ha discutido desde hace años es el que tiene que ver con el sistema de elección de los integrantes de los ayuntamientos por medio de planillas, a través del sistema llamado de listas bloqueadas y cerradas. Como se sabe, este sistema consiste en que el elector vota en bloque por un partido, el cual es el que asigna los nombres y los lugares de los candidatos en la lista correspondiente, sistema que ha sido criticado esencialmente por dos aspectos negativos: genera falta de representatividad y falta de contrapesos.

Se genera falta de representatividad, porque sobrerrepresenta al partido ganador (el que vence lo gana todo, salvo la leve corrección introducida por el principio de representación proporcional),⁸ y porque los integrantes de la lista no tienen una conexión electoral directa con el electorado de alguna circunscripción territorial específica dentro del municipio. Asimismo, existe una falta de contrapesos, porque el presidente municipal, con una mayoría sobrerrepresentada en los términos apenas apuntados, tiene todo el control del ayuntamiento, quedando nublada y disminuida su supuesta naturaleza deliberativa y colegiada.

En nuestro medio, Ixchel Pérez Durán⁹ ha sido quien mejor ha descrito los efectos negativos de la elección por el sistema de listas cerradas y bloqueadas. En opinión de la autora:

⁷ En relación con este tema, el artículo 115.I, párrafo segundo, de la CPEUM dispone: “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”.

⁸ Recordemos que con la reforma constitucional del 17 de marzo de 1987 se obligó a introducir el principio de representación proporcional en la integración de todos los ayuntamientos.

⁹ Pérez Durán, Ixchel, “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, II semestre de 2008, pp. 381-423.

- 1) El esquema privilegia la formación de una representación partidista en lugar de una representación ciudadana.
- 2) Se genera una mayor identificación e influencia entre el representante y su respectivo partido durante la formación del gobierno municipal y durante el ejercicio cotidiano de éste.
- 3) Se reducen las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas ante la ausencia de conexiones directas entre los representantes y los ciudadanos.
- 4) Se fomenta una tendencia hacia gobiernos mayoritarios, debido a que se elige en bloque por un determinado partido político, debilitándose el carácter de cuerpo colegiado de representación plural que constitucionalmente corresponde al ayuntamiento.
- 5) Los regidores tienen poca influencia política, institucional y administrativa, y el presidente municipal ejerce una fuerte influencia en el cabildo y en el resto de los servidores públicos municipales.
- 6) Se privilegia una división por funciones, y no una división de poderes, en los ayuntamientos.

Si lo anterior es verdad, entonces habría que pensar en un sistema distinto de elección. En el esquema de listas hay dos opciones que menciona la doctora Pérez Durán:

- a) *Lista cerrada y no bloqueada*: permite al elector decidir quién o quiénes deben representar al partido de su preferencia, dándoles la posibilidad de alterar el orden de aparición de los candidatos en dichas listas, pero eligiendo siempre a los de un mismo partido.
- b) *Lista abierta*: permite que el elector pueda configurar su propia lista a partir de las propuestas realizadas por los partidos políticos, dejando abierta la posibilidad de elaborar una lista con candidatos de los distintos partidos contendientes.¹⁰

Asimismo, otra opción consistiría en dejar el sistema de listas y entrar a un esquema de elección por distritos electorales municipales. De hecho, este esquema ya se ha introducido en el estado de Nayarit para el caso de la elección de regidores. De esta manera, el artículo 107 de la Constitución de dicha entidad federativa establece lo siguiente:

ARTÍCULO 107. Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y sus integrantes, serán electos popularmente por elección directa hasta por

¹⁰ *Ibidem*, p. 387.

dos períodos consecutivos para el mismo cargo, en los términos que prescribe la Constitución General de la República y la Ley de la materia.

La postulación por un período adicional sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La elección de Ayuntamientos, se realizará de la siguiente forma:

I. Presidente y Síndico Municipal serán electos por planilla, en votación de mayoría relativa;

II. Los regidores de mayoría relativa, se elegirán por fórmula de conformidad al número que disponga la ley y territorialización que determine el órgano competente.

La demarcación territorial de los municipios para la elección de regidores a que se refiere la fracción anterior será determinada tomando en consideración la que resulte de dividir la población total del Municipio, entre el número de regidurías a elegir, considerando regiones geográficas del Municipio.

En todos los casos y bajo el procedimiento que establezca la Ley Electoral del Estado, se integrará a los Ayuntamientos el número de Regidores que les corresponda, bajo el principio de representación proporcional.

La propuesta de que los regidores sean electos por circunscripciones territoriales y no por planilla es de antigua data, como en su momento lo sostuvo el municipalista Máximo Gámiz:

El argumento toral es que los regidores representen ciudadanos que viven en una misma área territorial y se sientan obligados a participar en las decisiones de los ayuntamientos, para que éstas no excluyan del beneficio de las mismas, o bien no perjudiquen a sus, en todo caso, representados. Nos parece recomendable la propuesta siempre que la distribución de circunscripciones se lleve a cabo conforme a números específicos de habitantes de las diferentes zonas, para su mejor equilibrio.¹¹

Nosotros nos inclinábamos por esta opción para mejorar la representatividad de los regidores, dado que es más cercana a nuestra tradición político-electoral y se corresponde más con los mecanismos de elección que la gente ya conoce. Cabe señalar, por último, que el tema de la representatividad está vinculado con el de la rendición de cuentas, así como con el de la posible generación de equilibrios dentro del ayuntamiento.

¹¹ Gámiz Parral, Máximo, “Las relaciones del municipio, los estados y el gobierno federal en México. Un nuevo artículo 115 constitucional”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 100.

IV. LA FORMA DE GOBIERNO EN EL MUNICIPIO

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la forma de gobierno existente en el orden municipal. Se trata de una forma de gobierno presidencial de mayoría sobrerrepresentada, en la que, como ya dijimos, existen pocos contrapesos y que, por lo mismo, funciona de manera poco deliberativa y colegiada.

Ante esta situación, pueden identificarse algunas propuestas que tienden a lograr equilibrios al interior del ayuntamiento. Una de ellas consiste en elegir al síndico aparte, por planilla separada, como se da en el caso de Chihuahua (en donde este servidor público tiene funciones de supervisión y fiscalización de la hacienda pública municipal, y de control interno de la administración municipal).

Así, por ejemplo, en el párrafo 7) del artículo 106 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua se dispone lo siguiente:

7) Las candidaturas a síndicos se registrarán ante la asamblea municipal respectiva, por fórmulas con un propietario y un suplente del mismo género. De los 67 ayuntamientos de la entidad, 33 candidatos a síndicos deberán ser de un género y 34 del género distinto, además de cumplir con lo siguiente:

- a) Deberán llevar sus campañas diferenciadas de los demás candidatos a integrar el ayuntamiento;
- b) La elección del síndico se hará en boleta diferente a la de los demás miembros del ayuntamiento, y
- c) El síndico estará sujeto a los mismos requisitos de elegibilidad que esta Ley establece para los integrantes del ayuntamiento.

Otra propuesta en este sentido es la que ya se ha cristalizado en algunos estados, en el sentido de que la primera minoría dentro del ayuntamiento sea la que proponga una terna a dicho órgano colegiado para que éste designe a la persona titular de la contraloría municipal.

De esta manera, el artículo 104 de la Ley Orgánica Municipal de Zacatecas establece lo siguiente:

Artículo 104

La vigilancia, el control interno, la supervisión, evaluación del ejercicio de los recursos, la disciplina financiera y presupuestaria, así como el funcionamiento administrativo de los Municipios estarán a cargo de la Contraloría Municipal, cuyo titular será designado por el Ayuntamiento conforme a la terna que proponga la primera minoría de regidores integrantes del Cabildo.

La primera minoría es la conformada por el partido político que, por sí mismo, hubiere ocupado el segundo lugar de la votación válida emitida en la respectiva elección municipal.

La propuesta deberá presentarse dentro de un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la instalación del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal deberá convocar a sesión de Cabildo, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, para designar al titular de la Contraloría Municipal. La sesión se llevará a cabo aunque no se haya recibido la propuesta.

Sólo en caso de que la primera minoría no presente la propuesta dentro del plazo de diez días referido, el Presidente Municipal podrá proponer la terna para elegir el titular de la Contraloría. En tal caso, el Cabildo hará la designación por mayoría calificada.

Cuando por cualquier causa se presente la ausencia o remoción del titular de la Contraloría, la primera minoría conserva el derecho de presentar nueva terna para cubrir el cargo.

El Contralor no podrá ser designado para dos períodos consecutivos.

Por otra parte, resulta interesante mencionar algunas propuestas que se han presentado en otras latitudes, que podrían contribuir a cambiar la forma en que se gobiernan los municipios en México, a saber:

- 1) Abrir la puerta a sesiones del ayuntamiento descentralizadas, que deban rotar de zona a lo largo del periodo municipal y contar al menos con 30% de los puntos de la agenda (informes, pedidos, orden del día) referidos a la zona donde se llevará a cabo. Con esto se podría promover una mirada territorial diversificada de la gestión municipal, el involucramiento ciudadano y la transparencia.¹²
- 2) Organizar agendas públicas y transmisión en vivo de las sesiones del ayuntamiento.
- 3) Instalar un ayuntamiento *online*, esto es, que exista una plataforma *online* con la siguiente información: sueldo del presidente municipal, síndicos y regidores; comisiones de regidores; asistencias a las sesiones de ayuntamiento; agendas de las sesiones del ayuntamiento; acuerdos del ayuntamiento; normativa generada por el ayuntamiento.¹³ Asimismo, se busca promover mayor protagonismo de los regidores de oposición en las comisiones ordinarias o permanentes, es decir, que sea obligatoria la participación de los regidores de oposición en todas las comisiones, o bien que sea obligatoria la designación de regidores de oposición como presidentes de un cierto porcentaje de las comisiones (por ejemplo, al menos el 25% de las comisiones).¹⁴

¹² Rojas, Moisés K. y Sabogal, Renato, *Propuestas de reforma municipal*, Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2018, p. 39.

¹³ *Ibidem*, p. 40.

¹⁴ *Ibidem*, p. 42.

- 4) Otorgar a los regidores la capacidad de interpelación y censura a servidores públicos municipales, incluyendo la posibilidad de proponer el cese de los funcionarios de confianza.¹⁵
- 5) Establecer plazos específicos de atención para los pedidos de información de los regidores hacia los servidores públicos municipales, y definir sanciones para el caso de que estos últimos no cumplan con entregar la información requerida sin causa justificada.¹⁶

V. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En opinión de María del Carmen Pardo, el servicio civil de carrera

...es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones giran alrededor de la necesidad de introducir en la función pública tanto fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, como un conjunto de reglas que administren y desarrollen al personal para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea.¹⁷

Por su parte, Mauricio Merino ha apuntado las ventajas para la democracia y para el funcionamiento de los gobiernos y administraciones municipales que tiene la profesionalización del servicio público. Sin embargo, si a nivel nacional apenas se han dado algunos pasos iniciales, a nivel de los gobiernos municipales la profesionalización está todavía lejos de adoptarse como una política deliberada y estable. La profesionalización del servicio público, entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales, está muy lejos de ser una realidad en nuestro país. Las administraciones públicas siguen funcionando sobre la base de la lealtad política personal.¹⁸

¹⁵ *Ibidem*, p. 43.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Pardo, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 8, p. 9.

¹⁸ Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, México, CIDE, junio de 2006, Documento de Trabajo, núm. 182, p. 1.

En el mismo sentido, Cabrero ha señalado el perfil profesional de los funcionarios como otro factor determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales.

De manera particular, este aspecto es importante para el caso mexicano, caso en el que, al no existir un servicio civil de carrera, los diferenciales en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e, incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal.¹⁹

El municipalista Gámiz Parral hablaba también de la necesidad de incorporar a los empleados y funcionarios municipales de todos los niveles y rangos al servicio civil de carrera, y de la obligatoriedad de una capacitación previa al inicio de las funciones y con posterioridad una preparación continuada y permanente, uniendo la teoría y la práctica: “al efecto, se hace necesario el establecimiento de un instituto de capacitación municipal para cursos de preparación cuya aprobación sea obligatoria, tanto previa como posterior, de los diferentes servidores municipales”.²⁰ Sumándose a la propuesta de generar un verdadero servicio civil de carrera a nivel municipal, el también municipalista Salvador Valencia ha propuesto crear un órgano encargado del servicio civil en los ayuntamientos, en el cual participen miembros del mismo, trabajadores de la corporación y representantes de la sociedad civil.²¹

Para éstos y otros muchos autores, la profesionalización del servicio público municipal es vista como condición para la eficacia y la eficiencia de los gobiernos locales. El servicio civil de carrera implicaría procedimientos de selección y ascensos basados en el mérito y la capacidad técnica y profesional de los servidores públicos; mecanismos de capacitación permanente; mecanismos de supervisión, control y evaluación del desempeño de los servidores públicos.

Ahora bien, al hablar de la profesionalización de la administración pública municipal, no podemos dejar de aludir a una figura que ha sido discutida, y en algunos casos establecida, en ciertos municipios mexicanos. Se trata del llamado “administrador municipal”.

Como bien señala un documento de la International City Management Association de México (ICMA), los municipios mexicanos continúan siendo

¹⁹ Cabrero, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, II semestre de 2004, p. 757.

²⁰ Gámiz Parral, Máximo, *op. cit.*, p. 101.

²¹ Valencia Carmona, Salvador, “Constitución, municipio y reforma”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 545.

gobernados de la misma forma que hace 500 años: con un ayuntamiento con poder normativo y un presidente municipal con tareas ejecutivas. Sin embargo, ante la necesidad de adaptarse a los enormes cambios que han ocurrido en nuestras sociedades, en muchos países se ha creado la figura del administrador municipal, nombrado generalmente por el presidente municipal y ratificado por el ayuntamiento, como una manera de fortalecer la administración del gobierno municipal, estableciendo un esquema organizacional enfocado en ejecutar las políticas y decisiones dictadas por las dos autoridades tradicionales del municipio arriba mencionadas. Además, se trata de una figura que brinda apoyo técnico y asesoría; mandata y dirige a las dependencias centralizadas; coordina la comunicación entre el ayuntamiento y el personal gubernamental; elabora planes, presupuestos y estudios, y presenta recomendaciones con el fin de mantener al ayuntamiento informado sobre las necesidades surgidas en el municipio.²²

De hecho, Chávez y Villasana han examinado las diversas experiencias que se han presentado con esta figura en diversos municipios en nuestro país, así que no es una figura enteramente nueva. Se ha dado en lo que era la delegación Miguel Hidalgo del entonces Distrito Federal (2000-2006); en Tijuana, Baja California (2001-2004); en Texcoco, Estado de México (2006-2012); en Navolato, Sinaloa (2014-2016), y en Ciudad Juárez, Chihuahua (2016-2017).²³ Después de hacer un análisis de los debates que sobre esta figura se han dado en múltiples entidades federativas y municipios, estos autores llegan a la conclusión básica de que no ha logrado ampliar su presencia o establecerse de manera permanente ni siquiera en el marco legal, a consecuencia de diversos factores, tales como la radicalización político-partidista, la resistencia a perder espacios de poder, la débil exigencia social para exigir reformas locales de fondo, el sobreanálisis de propuestas e iniciativas y la falta de unidad de académicos, especialistas e interesados en modernizar al municipio, a pesar de lo cual identifican tres beneficios centrales: permite al presidente municipal concentrarse en los temas estratégicos, genera orden operativo y promueve una administración profesional de los recursos públicos.²⁴

²² ICMA-México/Latinoamérica, *Artículos a incluir en el Reglamento Orgánico Municipal para dar origen a la figura del administrador municipal*, junio de 2011 (actualización: mayo de 2018), pp. 3 y 4.

²³ Chávez Alzaga, Octavio y Villasana Dávila, Jaime, “Crónica del administrador municipal y del City Manager en México a 2018”, en Rendón Huerta, Teresita (coord.), *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias*, México, Universidad de Guanajuato, 2019, pp. 276-298. Cabe señalar que, en este ensayo, los autores no solamente examinan las experiencias con la figura del administrador municipal, que ya ha existido en diversos municipios mexicanos y en una delegación del otrora Distrito Federal, sino que reseñan también la historia del debate reciente que ha venido teniendo lugar en varios estados de la República.

²⁴ *Idem.*

Cabe mencionar que, el 18 de septiembre de 2018, el diputado local Miguel Francisco La Torre Sáenz (de extracción panista) presentó una iniciativa con carácter de decreto para reformar y adicionar diversos artículos del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, con la finalidad de crear la figura de la “Administración de la Ciudad” (a la que se le sumaron diputadas y diputados locales de otros partidos).²⁵ Frente a la realidad de la deficiente profesionalización de la administración municipal y su impacto en la calidad de los servicios públicos y obras municipales, la iniciativa referida sostiene que la o el administrador de la Ciudad es una persona con experiencia en la administración pública, nombrada por el ayuntamiento, de preferencia por mayoría calificada. Según la propuesta, este servidor público se ha de encargar del personal administrativo; de supervisar, formular y dirigir obras; de administrar los recursos financieros; de encargarse del diseño de políticas públicas que trasciendan a las administraciones, y de supervisar que la prestación de los servicios públicos y el mantenimiento de la ciudad se realicen de manera puntual y aprovechando al máximo los recursos públicos. Sin embargo, seguridad pública, policía preventiva y protección civil municipales no entrarían en el radio de acción de la Administración de la Ciudad, sino que seguirían dependiendo directamente de la persona titular de la presidencia municipal.

Asimismo, en la iniciativa comentada se argumenta:

La persona que ocupe el cargo a que se ha venido haciendo referencia debe contar y desarrollar diversas habilidades administrativas y empresariales, siendo importante definir su perfil desde el ámbito técnico, por encima del perfil político. Es fundamental que cuente con estudios superiores de Administración Pública y experiencia en puestos ejecutivos de gobierno, además de contar con conocimiento en aspectos económicos y financieros.²⁶

Bajo el esquema propuesto, la persona titular de la presidencia municipal seguiría siendo la figura con liderazgo legislativo y político de la comunidad, y continuaría siendo quien representa a la localidad en ceremonias oficiales, cívicas y culturales, y también ante las diversas instancias de gobierno, además de presidir el ayuntamiento.

Asimismo, se propone que el nombramiento y la remoción de la persona titular de la Administración de la Ciudad deben ser aprobados por el me-

²⁵ Como podrá observarse, se trata de una propuesta pensada para los municipios urbanos.

²⁶ Comisión de Desarrollo Municipal y Fortalecimiento del Federalismo, LXVI Legislatura del Estado de Chihuahua, CDMFF/26/2021, p. 8.

nos las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento,²⁷ “...sin que pueda recaer en ninguna persona que haya ocupado puestos de dirección en cualquier partido político o que se haya postulado para cargos de elección popular en un período mínimo de dos años”. Además, se establece como indispensable condicionar a la o el administrador de la Ciudad se abstenga de participar en cualquier tipo de actividad política o partidista, “para que no sean las condiciones políticas las que garanticen su permanencia en el cargo, sino el trabajo y desempeño que realice a favor de la ciudad así como los resultados obtenidos”.²⁸

Profesionalizar a la administración pública municipal también implicaría poner al día la normativa interna que regula la prestación de servicios públicos y el desempeño de las funciones públicas municipales. Sin tener por el momento los datos actualizados, simplemente nos permitimos mencionar la necesidad de atender el problema del déficit normativo, que afecta el funcionamiento de las autoridades municipales. Según datos del INEGI, en 2015, 692 municipios no contaban con un bando de buen gobierno, que es la norma básica en el ámbito municipal; sólo 723 tenían un reglamento de obras públicas, y únicamente 773 contaban con un reglamento de limpia y manejo de residuos.²⁹ Como lo ha señalado Salvador Valencia, los ayuntamientos necesitan promover la expedición o actualización de sus reglamentos y normas necesarios para las actividades municipales, en muchos casos anticuados, para contar en el mejor de los casos con un verdadero código municipal.³⁰

Crear un sistema civil de carrera en el orden de gobierno municipal podrá parecer un proyecto de largo plazo, y efectivamente lo es. Sin embargo, en lo que se van dando pasos en dicho sentido, podría por lo menos, y de inicio, exigirse cierto perfil profesional y de experiencia específicos para las

²⁷ En una primera versión de la iniciativa, el nombramiento de la persona titular de la Administración de la Ciudad se daría a propuesta del presidente municipal con aprobación de mayoría calificada del ayuntamiento. En una segunda versión de la iniciativa se estableció que el nombramiento sería a partir de una terna generada a través de un mecanismo que asegurara la participación mayoritaria de los sectores social, empresarial y académico, y con la aprobación de, por lo menos, las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

²⁸ Cabe señalar también que en la iniciativa se establece que la designación de la persona titular de la Administración de la Ciudad sería por un periodo de quince años (lo cual nos parece excesivo), sin posibilidad de ser designada para un periodo inmediato siguiente.

²⁹ Datos del INEGI, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, 2015. Citados por la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por César Camacho y María Bárbara Botello Santibáñez, en nombre de diversos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 10 de octubre de 2017.

³⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 541.

personas titulares de algunos órganos de la administración pública municipal. Es decir, se tendrán que establecer por ley ciertos estándares de competencia laboral y profesional para ocupar ciertos cargos, como el de tesorero o el del encargado de obras públicas, u otros más, para que no cualquiera, con cumplir el único requisito de tener lealtad política hacia la persona titular de la presidencia municipal, pueda ocuparlos.

VI. LA ENORME DIVERSIDAD MUNICIPAL Y LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN NORMATIVO ÚNICO COMÚN A TODOS. ¿ESTABLECER UN RÉGIMEN DIFERENCIADO?

Sostiene la doctora Teresita Rendón que “Es impostergable reconocer la diversidad de los municipios, para propiciar su avance gradual, de acuerdo a su potencial”.

En un interesante estudio, su propuesta consiste en dotar al municipio de las atribuciones, las estructuras y los medios conforme a las asimetrías que caracterizan a los municipios mexicanos. En esta línea, plantea una tipología de los municipios a ser desarrollada, no por la CPEUM (que no debe ser casuística), sino por una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional. Dada esa diversidad económica, social y geográfica, propone la doctora Rendón que se establezcan diferentes regímenes para la organización, el gobierno y la administración de los municipios, incluso en lo que respecta a la determinación de las competencias y los recursos. “Es decir, que los Municipios, de acuerdo con sus especificidades, tengan también distintas competencias y diferentes fuentes tributarias”.³¹

En apretado resumen, la propuesta de la doctora Teresita Rendón es la siguiente:

- 1) Generar una tipología de los municipios, tomando en cuenta factores como población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica y elementos históricos y culturales, y otros factores relevantes que serían definidos por el legislador.
- 2) Con base en esos criterios, propone la siguiente tipología de municipios:

³¹ Rendón Huerta, Teresita, “Hacia una ley reglamentaria del artículo 115”, en Comisión de Desarrollo Municipal, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República, LX Legislatura-IGLOM, 2007, pp. 79-92.

- a) Metropolitanos.
 - b) Urbanos.
 - c) Mixtos.
 - d) Rurales.
 - e) Turísticos.
 - f) Indígenas.
 - g) Fronterizos.
- 3) Según su tipo, el municipio tendrá competencias específicas y recursos acordes con su realidad socioeconómica, lo cual permitirá a la legislatura estatal diseñar competencias de obligatorio cumplimiento y recursos fiscales suficientes que permitan al municipio cumplir con sus cometidos.
- 4) Desde el artículo 115 de la CPEUM se establecerá una cierta uniformidad muy básica, en el sentido de que todos los municipios deberán contar con un presidente municipal y con un ayuntamiento, pero se dejará margen para que el número de miembros de los cuerpos edilicios sea distinto, según el tipo de municipio.
- 5) Todos los municipios deberán prestar al menos los servicios y funciones públicas de agua potable, alumbrado público, limpia, seguridad pública, recolección de basura y alcantarillado.
- 6) La ley estatal, siguiendo a la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, determinará los tipos de municipios existentes en la entidad federativa y las reglas de organización y funcionamiento de cada tipo de municipio, especificando los servicios públicos adicionales y obligatorios a cargo del municipio y determinando, según los casos, los recursos fiscales.
- 7) El gobernador de cada entidad federativa emitirá el decreto de clasificación, ubicando a cada municipio dentro de alguno de los tipos determinados por la ley.

La propuesta de la doctora Rendón hace sentido a nivel teórico y conceptual, y nos interesa profundizar en la ruta emprendida por esta reconocida municipalista, por lo que hemos procurado indagar si en algún Estado federal existe un régimen diferenciado para el gobierno y la organización municipal. Hasta donde hemos podido encontrar, y desde una perspectiva de derecho comparado, solamente en la India hemos observado que existe una regulación distinta para diferentes tipos de municipios.

En la India, el gobierno municipal en las zonas rurales se regula por la Enmienda 73 a la Constitución de dicho país, mientras que el gobierno

municipal de las zonas urbanas se regula por la Enmienda 74. Ambas enmiendas datan de 1992 y su objetivo principal es establecer un régimen municipal diferenciado, de acuerdo con las características de cada comunidad. La Enmienda 73 se refiere al ámbito rural, y establece una estructura de tres niveles de órganos autónomos locales interconectados: el nivel de la aldea, el nivel del bloque y el nivel del distrito (un bloque abarca varias aldeas y un distrito comprende varios bloques).³² Sin entrar en detalles, cada una de estas circunscripciones tiene sus propios órganos de gobierno, en donde los que pertenecen a los niveles más amplios tienen facultades de supervisión y apoyo respecto de los más reducidos.

Por su parte, la Enmienda 74 se refiere a la organización del gobierno municipal en las zonas urbanas, y establece tres tipos de municipios que deberán prever las leyes estatales: *Nagar Panchayat* (para áreas en transición, es decir, áreas que se convierten de rurales a urbanas), consejo municipal (para áreas urbanas pequeñas) y corporación municipal (para áreas urbanas más grandes).

Según el artículo 243P(2) de la Enmienda 74, el que una comunidad sea catalogada como “área en transición”, “área urbana más pequeña” o “área urbana más grande” depende de una apreciación del gobernador, quien deberá tomar en cuenta los siguientes criterios: la cantidad de población de la zona, la densidad de la población, los ingresos generados por la administración local, el porcentaje de empleo en actividades no agrícolas, la importancia económica del área, la economía o cualquier otro factor que considere oportuno. En todo caso, el gobernador deberá hacer una notificación pública sobre en cuál categoría se ubica cada comunidad.

El artículo 243R(2) de la Enmienda 74 establece una serie de lineamientos que las legislaturas estatales deben de seguir en cuanto a la organización del gobierno municipal en estas distintas áreas. Por ejemplo, las leyes estatales en la materia deben prever que en la estructura de gobierno municipal participen personas con conocimiento especial o experiencia en la administración municipal (quienes no tendrán derecho a voto en las sesiones del consejo municipal).

Esta Enmienda 74 también señala que las leyes estatales deben establecer cuáles son las funciones y servicios que corresponden a cada tipo de municipio, bajo una idea general de lograr el autogobierno. Una alternativa al establecimiento de regímenes normativos diferenciados según el tipo de municipio, y vinculado a la distinción entre municipios urbanos y municipios

³² La información sobre el gobierno local en el sector rural de la India la obtuve del siguiente artículo: Madaboyina, Gopi, “Appraisal of Rural Local Governments in India”, *Aegaeum Journal*, octubre de 2020, pp. 976-987.

rurales, es la creación en algunos países de estructuras político-administrativas que típicamente se dedican a proveer servicios como agua, disposición de aguas residuales y transporte (donde economías de escala los hacen más eficientes), dando asistencia a municipalidades pequeñas en áreas rurales, facilitando la cooperación entre las diversas municipalidades y frecuentemente sirviendo como brazos administrativos de los gobiernos estatales.³³

Así, por ejemplo, en España cincuenta “provincias” (estructuras político-administrativas como las mencionadas en el párrafo anterior) coordinan y dan servicios a alrededor de 8,000 municipios, de los que más del 80% tienen poco más de 5,000 habitantes.

Las diputaciones provinciales son los órganos de gobierno de las provincias³⁴ y su labor consiste en administrar sus intereses y asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios públicos de competencia municipal en todo el territorio de la provincia.

El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a las diputaciones provinciales, las cuales son corporaciones de carácter representativo de elección indirecta, ya que su composición se establece a partir de los resultados de las elecciones municipales, en las que se eligen los representantes políticos de los ayuntamientos.

Básicamente, los escaños en las diputaciones provinciales se reparten entre aquellos partidos que han obtenido algún concejal en cada partido judicial y según el número de votos conseguidos por cada uno de esos partidos. Los diputados provinciales que corresponden a cada partido político son elegidos, a nivel de partido judicial, entre y por los concejales de cada uno de ellos, que pertenecen a los municipios que comprende cada partido judicial.³⁵

El artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local de España señala las siguientes competencias de las diputaciones provinciales:

³³ Como afirma Steytler, el valor de proveer economías de escala y coordinación en muchas áreas funcionales encuentra su mejor aplicación en países con un gran número de municipios, pero con poca población y capacidades limitadas. Steytler, Nico (ed.), *op. cit.*, p. 398.

³⁴ El artículo 137 de la Constitución Española dispone que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Por su parte, el artículo 141 de ese mismo ordenamiento establece en su párrafo primero que “La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica”.

³⁵ Véanse los artículos 205 y 206 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General de España.

Artículo 36

1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.³⁶

A pesar de su previsión en la Constitución Española y en la referida ley, la verdad es que la provincia ha sido opacada por las comunidades autó-

³⁶ De igual forma, tanto las comunidades autónomas como el Estado podrán delegarles competencias adicionales, en términos del artículo 37 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local de España.

nomas. De hecho, hay algunas comunidades autónomas “uniprovinciales”, en las cuales la provincia ha desaparecido y se ha integrado a la comunidad autónoma respectiva la (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja).³⁷ Aun así, los gobiernos de las provincias suministran servicios a los pequeños municipios que por sí mismos no podrían prestarlos, como el agua, los residuos y los bomberos; además, distribuyen fondos provenientes de transferencias del Estado para apoyar a los municipios en obras públicas e infraestructuras.

En Alemania existe algo parecido a lo anteriormente referido: las instituciones del gobierno local son los distritos (*Kreise*) y los municipios (*Gemeinden*). Los distritos consisten en la integración de varios municipios a través de órganos supramunicipales, con la función de proporcionar servicios de manera más eficaz mediante la puesta en común de recursos financieros y técnicos. Asimismo, los distritos coordinan funciones que, debido a su naturaleza, un municipio no puede desempeñar adecuadamente por sí solo. Tales servicios incluyen servicios de agua y bienestar social. Los distritos también juegan un papel de supervisión sobre los municipios, en nombre de los *Länder*. Las autoridades de los distritos se eligen directamente y sus competencias se derivan de la legislación del *Land* y de las delegaciones que les hagan el gobierno del *Land* o de los municipios correspondientes. En la práctica, la mayoría de sus poderes se delegan por parte de los *Länder*.³⁸

No veo sencillo tomar una decisión definitiva sobre cuál de estas opciones podría ser conveniente para el caso mexicano. La primera opción, como la propuesta por la doctora Teresita Rendón o como la existente en la India, introduciría un elemento de asimetría que podría llevar a algunos a pensar erróneamente que hay municipios de primera y municipios de segunda (o hasta de tercera y cuarta). En cuanto a la segunda opción, como la existente en España y en Alemania, muy probablemente sería vista con recelo tanto por las autoridades municipales como por los gobiernos de las entidades federativas, pues la creación de órganos supramunicipales para coordinar y operar ciertos servicios públicos siempre implica algún grado de sesión de poder (amén de lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la CPEUM, que prohíbe la existencia de autoridad intermedia alguna entre el gobierno municipal ejercido por el ayuntamiento y el gobierno del estado, disposición que sería un obstáculo tanto para la creación de ese

³⁷ Las comunidades autónomas “uniprovinciales” son permitidas por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

³⁸ Kramer, Jutta, “Local Government and City States in Germany”, en Steytler, Nico (ed.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Konrad-Adenauer Stiftung, 2005, p. 85.

tipo de órganos como para la creación de ciertas formas de gobierno metropolitano). Es previsible que las resistencias a cualquiera de estas opciones resulten muy poderosas y aun insuperables. El costo sería seguir como estamos, y pagar las consecuencias en términos de la calidad, la eficacia y la eficiencia de la gobernanza del gobierno municipal.

VII. EL “MARCO JURÍDICO FEDERALIZADO” DEL MUNICIPIO

En una observación que bien valdría la pena actualizar, el doctor Mauricio Merino ha mencionado que hasta 2005 existían 126 normas emitidas por el Congreso de la Unión que señalaban al gobierno municipal como uno de los agentes obligados al cumplimiento de la norma; en particular —señalaba—, en 844 artículos de esa legislación federal se mencionaba expresamente al gobierno municipal como instancia que tenía a su cargo atribuciones directas o indirectas, obligaciones, prohibiciones o la posibilidad de establecer convenios para formar parte de la red de implementación de diversas políticas públicas.³⁹

Lo que observa Mauricio Merino se refiere a lo que Óscar Rebolledo ha llamado el “marco jurídico federalizado del municipio”: el municipio no se regula solamente por las leyes estatales y los reglamentos municipales. La cada vez más complicada relación intergubernamental entre municipios, estados y gobierno federal ha comenzado a mostrar un andamiaje jurídico al que se encuentran sometidos los ayuntamientos para la realización de sus cometidos, y muchos de ellos son compartidos también como responsabilidades de otros órdenes de gobierno.⁴⁰ En este punto no nos referimos solamente a lo establecido en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, según el cual “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”, sino que también aludimos al cúmulo de leyes generales que, en el desarrollo de facultades concurrentes en relación con una lista cada vez más amplia de materias, asignan facultades, obligaciones y responsabilidades a los municipios, sin siquiera consultarles.

³⁹ Merino, Mauricio, *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, CIDE, 2005, Documento de Trabajo, núm. 160, pp. 25 y 26.

⁴⁰ Rebolledo Herrera, Óscar, “El marco jurídico del municipio en un contexto federalizado”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 383.

Desde una perspectiva de derecho comparado, cabe observar que no es raro que los gobiernos federal y estatales asignen tareas a los municipios. De hecho, se ha señalado por parte de distinguidos especialistas que los gobiernos municipales en muchos Estados federales actuales están sujetos a doble mandato: uno derivado de la comunidad a la que sirve (*constituency*) y otro derivado de los gobiernos estatales y federal.⁴¹ Es decir, la mayoría de los gobiernos municipales desempeñan funciones en términos de sus poderes autónomos, pero también ejecutan tareas delegadas por los estados (y a veces por la Federación). Tal es el caso, por ejemplo, de Alemania, país en el que, adicionalmente a sus funciones autónomas, los municipios son ampliamente usados para implementar leyes federales y de los *Land*, actuando como la unidad más subsidiaria de las administraciones de los *Länder*. La naturaleza dual de los gobiernos locales frecuentemente deriva de sus orígenes como partes de los gobiernos estatales. Una razón más funcional de la naturaleza dual de los gobiernos locales es que, al estar más cercanos a la gente, suelen desempeñar sus tareas con más eficacia y eficiencia.⁴²

Pero el rol dual de los gobiernos locales ha hecho surgir dos preocupaciones sobre la autonomía local. La primera es que, si una parte sustancial de las administraciones municipales está ocupada con poderes delegados, poco queda de sus funciones primarias de responder a las necesidades de sus comunidades. Como observa Steytler en su amplio estudio comparado, la mayoría de los países analizados en su estudio, que data de 2009, reporta un incremento en la carga de las funciones delegadas, a tal grado de que, por ejemplo, en Nigeria se dice que los gobiernos locales son meras extensiones administrativas de los gobiernos estatales. Por otro lado, la segunda preocupación es que las funciones delegadas de los gobiernos estatales no siempre vienen acompañadas de recursos financieros, lo que genera mandatos sin fondos (*unfunded mandates*).⁴³ Por lo anterior es que Steytler reporta como un reclamo generalizado el desfase entre los fondos transferidos y el número de funciones asignadas a los gobiernos municipales, ilustrando con ello la doble debilidad de los gobiernos locales: tienen poco control sobre la asignación de funciones adicionales por los estados y la Federación, y tienen insuficientes recursos propios y transferidos para cumplir con dichas funciones. Es por esta situación que, para prevenir problemas de *unfunded mandates*, se han intentado varios esquemas. Por ejemplo, en Alemania, la Ley Fundamental de Bonn se reformó para prevenir que el gobierno federal delegue,

⁴¹ Steytler, Nico (ed.), *op. cit.*, p. 411.

⁴² *Idem*.

⁴³ *Ibidem*, p. 412.

sin consentimiento de los *Länder*, funciones que impliquen costos adicionales para los gobiernos municipales. Por su parte, en Estados Unidos, en 1995 el Congreso aprobó la llamada Unfunded Mandates Reform Act, y la Comunidad Autónoma de Cataluña ha vinculado la asignación de funciones a la transferencia de los fondos necesarios.⁴⁴

En específico, la Unfunded Mandates Reform Act de Estados Unidos representa un esfuerzo por limitar la cantidad de mandatos o delegaciones federales no financiados, dirigidos por el gobierno federal a los gobiernos estatales, locales y tribales.

Esta ley exige que la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos calcule los costos directos de los mandatos intergubernamentales que excedan los cincuenta millones de dólares (ajustados por la inflación) y de los mandatos dirigidos al sector privado por encima de los cien millones de dólares en cualquier propuesta de ley federal. Además, prohíbe la consideración de legislación que contenga mandatos intergubernamentales con costos estimados para exceder los montos de dicho umbral, y exige que las agencias administrativas federales, excepto las agencias federales independientes, estimen el impacto en las empresas y los gobiernos estatales y locales de cualquier ley o disposición que propongan y que preparen declaraciones escritas de costos y beneficios estimados para mandatos que excedan los cien millones de dólares al año, con ciertas excepciones.

Por último, la referida ley tiene la intención de ayudar a las agencias federales en su consideración de las regulaciones propuestas que afectan a los gobiernos estatales, locales y tribales, mediante: *a)* exigir que las agencias federales desarrollen un proceso para permitir que los funcionarios electos y otros funcionarios de los gobiernos estatales, locales y tribales brinden información cuando las agencias federales estén desarrollando regulaciones, y *b)* exigir que las agencias federales preparen y consideren estimaciones del impacto presupuestario de las regulaciones que contienen mandatos federales sobre los gobiernos estatales, locales y tribales y el sector privado antes de adoptar dichas regulaciones, así como garantizar que los gobiernos pequeños reciban una consideración especial en ese proceso.

Todo lo anterior nos lleva a otro problema que planteamos a través de la siguiente pregunta: ¿qué tan adecuado es que el Congreso de la Unión asigne tareas y funciones a los municipios, sin pedir su opinión y sin consultarles?

No pretendemos aquí sugerir que se consulte a todos y cada uno de los municipios mexicanos cuando el Congreso de la Unión apruebe leyes federales que les asignen tareas y funciones. Pero sí podemos por lo menos

⁴⁴ *Ibidem*, p. 424.

mencionar que en otros sistemas federales se han creado mecanismos para escuchar la voz de los gobiernos municipales en la toma de decisiones a nivel federal. Por ejemplo, en Suiza y Australia, el gobierno municipal participa en foros federales intergubernamentales. En otros países, como Estados Unidos, Canadá, Alemania y Nigeria, las interacciones son más bien informales. Por su parte, en los lugares donde el gobierno local es débil, como México y la India, la interacción con el nivel federal no existe o es limitada.⁴⁵

El foco de la relación del gobierno federal con el gobierno municipal usualmente es abrir la posibilidad de consulta sobre políticas o leyes federales que afectan al gobierno municipal. Hay formas diferentes de consulta: el más formal es la participación de los gobiernos municipales en instituciones federales a través de los representantes de dichos gobiernos municipales en el llamado *organized local government*. Como ya mencionamos, en el derecho comparado se emplea esta expresión, que traducimos como “gobierno local organizado”, para referirse a organizaciones que agrupan y representan a los gobiernos municipales en diversos foros. El único en esta línea es Sudáfrica, país en el cual el *organized local government* es un miembro sin voto en la segunda cámara del parlamento nacional, el Consejo Nacional de Provincias, y es miembro también del foro intergubernamental más importante, el llamado President’s Coordinating Council, entidad en la que se reúnen el presidente de dicho país con los *premiers* provinciales.

Por su parte, en España el *organized local government* participa en dos estructuras cooperativas: la Comisión Nacional de Administración Local y la Conferencia General de Asuntos Locales. Por otro lado, en Australia el *organized local government* es miembro del Council of Australian Governments, que comprende a los ejecutivos federal y estatales.⁴⁶

También se dan foros consultivos con un foco muy específico. En Suiza, por ejemplo, la llamada Tripartite Conference of Swiss Agglomerations, que comprende al gobierno federal, a los cantones y al *organized local government*, promueve la cooperación vertical en áreas de política relevantes para las áreas metropolitanas. De manera parecida, el gobierno federal de Canadá ha firmado acuerdos tripartitos con dos ciudades (Vancouver y Winnipeg) y sus provincias (British Columbia y Manitoba) en temas clave de desarrollo urbano.⁴⁷

⁴⁵ *Ibidem*, p. 428.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ La emergencia de hacer políticas públicas trinivel tiene sus costos. La negociación tripartita ocasiona retardos y genera altos costos de transacción, y la administración de esas relaciones puede ser muy compleja. Buscar la consulta y consenso tiene un impacto en la ren-

En suma, y dado el enorme número de gobiernos municipales, su involucramiento eficiente con los gobiernos estatales y federal en temas que afectan al orden de gobierno municipal debe ser canalizado a través del llamado *organized local government*, al grado de que en algunos países, como Sudáfrica y Austria, dicho tipo de instancia ha encontrado acomodo y previsión en la respectiva Constitución nacional.

La fuerza del *organized local government* se encuentra en su habilidad para representar a todo el espectro de los gobiernos municipales, de defender y articular los intereses comunes de dichos gobiernos de una manera y con una voz no partidista. En México, cabe mencionarlo, las asociaciones representativas de los gobiernos municipales se organizan siguiendo líneas partidistas, de ahí que exista la Federación Nacional de Municipios (Fenamm) del PRI, la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC) del PRD, y la Asociación Nacional de Alcaldes (Anac) del PAN.

La problemática sobre el “marco jurídico federalizado” del municipio mexicano que aquí abordamos tiene que ver con lo que la doctrina ha denominado “la elaboración de las leyes en entornos multinivel”.⁴⁸ En relación con este tema, se presentan varias problemáticas que es necesario abordar. Por un lado, las leyes elaboradas por el legislador federal que asignan tareas, deberes y facultades a estados y municipios deben respetar la autonomía y la diversidad de estos dos últimos componentes del arreglo federal. Por ello, no caben soluciones dogmáticas aplicables de igual manera a todos ni que vacíen de contenido la competencia legislativa y normativa de los congresos estatales y de los ayuntamientos.

Por otro lado, si el legislador federal busca efectividad, debiera plantearse la cuestión de cómo incluir el conocimiento práctico de quienes están a cargo de los gobiernos estatales y municipales dentro del proceso legislativo federal. Algún tipo de incorporación es lo que aconsejaría la buena lógica y una adecuada técnica legislativa para el diseño de dichas leyes federales.⁴⁹

dición de cuentas, ya que donde la responsabilidad es ampliamente compartida, la rendición de cuentas de cada esfera se enturbia. *Idem*.

⁴⁸ En este tema se puede revisar el libro de Popelier, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019.

⁴⁹ Y es que el nivel federal cuando expide legislación que asigna tareas a los estados y a los municipios busca alcanzar ciertos objetivos, pero fracasará en alcanzarlos si estados y municipios fallan en implementarla o ejecutarla, o si la calidad de la legislación o reglamentación estatal y municipal es deficiente o si busca otros objetivos. Asimismo, pueden surgir temas de afectación a la igualdad entre sujetos a lo largo del territorio nacional si la implementación del derecho federal en los estados y municipios es dispareja y desigual. Véase Uhlmann, Felix y Popelier, Patricia, “Multi-Level Lawmaking. Form, Arrangement and Design in Theory and

Asimismo, desde el punto de vista de los estados y los municipios, las legislaturas estatales y los ayuntamientos deben implementar y desarrollar las leyes federales que les asignan tareas, leyes que provienen de fuera de su propio sistema y que son diseñadas y aprobadas por el legislador federal, además de que deben hacerlo dentro de un periodo determinado e integrarlas en su propio marco normativo.⁵⁰ De igual forma, muchas veces esas leyes federales implican costos para los estados y los municipios (líneas arriba ya aludimos a los *unfunded mandates*), o bien exigen de estos últimos capacidades institucionales que en realidad no tienen, lo cual afecta la efectividad para alcanzar los objetivos que se plantea la legislación federal.

En suma, efectividad y autonomía son las principales preocupaciones en un ambiente de elaboración de leyes en un contexto multinivel. Por lo demás, existen grados en cuanto a la medida en que el nivel federal depende del nivel estatal y municipal para conseguir una efectividad en el logro de los objetivos de la legislación federal; asimismo, tanto el nivel federal como el estatal y el municipal suelen tener preocupación en cuanto al grado de autonomía que se deja a las entidades federativas y a los municipios.⁵¹

Un instrumento para de alguna manera aliviar estas tensiones y tratar de asegurar tanto la efectividad de la ley federal como la autonomía de las autoridades estatales y municipales es precisamente la participación de representantes de estados y municipios en el proceso legislativo federal. Así, estados y municipios estarán en una mejor situación para ejecutar, implementar o desarrollar la legislación federal, porque su involucramiento incrementará la legitimidad de esta última y les permitirá prepararse mejor para las tareas que dicha legislación federal les asigne.⁵²

VIII. REFLEXIONES FINALES

Concluiré el presente capítulo tratando de construir un argumento final, desde la perspectiva municipal, destinado a justificar la necesidad de fortalecer a este orden de gobierno y dedicado a identificar soluciones y políticas alternativas desde lo local en relación con la problemática que hoy aqueja a nuestro país.

Practice”, en Popelier, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019, p. 30.

⁵⁰ Popelier, Patricia *et al.*, “Introduction to Lawmaking in Multi-Level Settings”, en Popelier, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019, p. 9.

⁵¹ *Ibidem*, p. 10.

⁵² Uhlmann, Felix y Popelier, Patricia, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

Tomaré como base de mi argumento el tema de la violencia y la inseguridad que sufre México.

En los últimos años ha existido una visión dominante para atender la problemática de violencia e inseguridad en México, que se puede resumir por medio del siguiente enunciado: “Es necesario fortalecer y enviar a las fuerzas federales, llámese Ejército, Marina, Policía Federal o Guardia Nacional para disminuir los niveles de violencia e inseguridad que afectan a prácticamente todo el país”. Éste parece ser el núcleo esencial de la estrategia de las últimas cuatro administraciones federales, incluida la actual.

Ahora bien, ésta es una solución centralista y represiva. Es centralista, porque apuesta a la actuación de las autoridades federales para resolver los problemas de violencia e inseguridad en todo el territorio nacional, y es represiva, porque apuesta a la sanción, a través de la operación del aparato coactivo del Estado, para resolver dicha problemática.

¿Ha dado resultados esta solución? No me detendré demasiado en este ensayo a explicar y analizar los datos sobre el incremento que ha ocurrido en los últimos lustros en el número de delitos, entre ellos el homicidio, el feminicidio y la desaparición forzada de personas. Solamente me remito a los alarmantes datos proporcionados por Miguel Ángel Rodríguez Vázquez en su ensayo dentro de este libro colectivo.

¿Es posible pensar en otra aproximación a esta problemática? Propongo una hipótesis: es posible voltear la lógica de la política seguida hasta ahora, y tratar de pensar en una solución que, en lugar de ser centralista, tenga una visión local y que, en lugar de ser represiva, sea preventiva.

No pretendo sugerir que el combate a todo tipo de delito y de violencia corresponda sólo a lo local y a un enfoque exclusivamente preventivo. Los fenómenos delictivos y de violencia son muy complejos, pues hay muchos tipos de uno y otro, y se requiere una respuesta integral, es decir, represiva y preventiva, federal, estatal y municipal. Lo que propongo, en cambio, es de alguna manera aislar lo que podríamos denominar un enfoque “desde la base” y “preventivo”, como una cuestión de método, para efectos de encontrar alternativas a lo que hasta ahora ha sido la visión dominante.

Pues bien, dicho lo anterior, quisiera introducir en mi argumento el concepto de prevención situacional, concepto de política criminal que no se fija tanto en las razones por las que una persona delinque, sino en las circunstancias en las que se delinque. El enfoque de la prevención situacional busca reducir las oportunidades para la comisión de delitos por parte de las personas. De esta manera, existen técnicas de prevención situacional del delito y esto implica intervenciones en el ambiente, en el contexto, en las circunstancias y en el entorno, a fin de prevenir que los delitos sean cometidos.

Para tal efecto, pongo de ejemplo a las intervenciones en el sistema de alumbrado público de una comunidad. Está comprobado que un sistema de alumbrado público moderno, bien planeado y eficiente, tiene un impacto en la disminución de delitos. Lo anterior se demuestra en diversos estudios, como el conducido por el Crime Lab New York, el cual llegó a la conclusión de que una mejora sustantiva en el sistema de alumbrado público llevó a una reducción del 36% de delitos nocturnos cometidos en las calles de Nueva York.⁵³

Por otro lado, una organización adecuada del sistema de transporte público, asimismo, puede contribuir a disminuir los delitos cometidos dentro de ese sistema. Ello podría lograrse a través de medidas como redefinición de rutas; hacer que las paradas coincidan con puntos de videovigilancia; profesionalización de unidades y conductores, y entrenamiento para actuar ante contingencias y capacitación para seguir protocolos de emergencias; tener unidades equipadas con cámaras de seguridad antivandálicas; colocar botones de emergencia o de pánico.⁵⁴

Igualmente, intervenciones en el diseño urbano, en el paisaje, en los parques y en las calles; visibilidad en las plazas públicas; tránsito vehicular y peatonal; mobiliario urbano; posibles lugares de escondite; señalización; proximidad con otros espacios públicos y con servicios de emergencia; acceso a transporte público; ubicación de casetas de vigilancia, entre otros, pueden tener un impacto significativo en la reducción de la criminalidad en una comunidad.⁵⁵

Ahora bien, recuperando nuestro argumento, debemos observar que, en México, alumbrado público, transporte público, diseño y equipamiento urbano, entre muchas otras, entran en la esfera de competencias de los municipios. Es decir, el municipio es clave para el desarrollo de una estrategia de prevención situacional como la sugerida. Por ello, es esencial fortalecer la capacidad

⁵³ Chalfin, Aaron *et al.*, “Reducing Crime Through Environmental Design: Evidence from a Randomized Experiment of Street Lighting in New York City”, Crime Lab New York, 24 de abril de 2019, disponible en: <https://urbanlabs.uchicago.edu/projects/crime-lights-study>.

⁵⁴ Para un estudio que utiliza el marco teórico de la prevención situacional en el transporte público, véase Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), *Prevención del crimen en el transporte público en El Salvador*, El Salvador, junio de 2015.

⁵⁵ Esta idea se encuentra, a manera de propuesta concreta, en el siguiente documento: UNAM, “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, UNAM-IIIDC, agosto de 2011, p. 21. Además, un enfoque de este tipo se desarrolla en estudios como los siguientes: Politecnico di Milano *et al.*, *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios públicos seguros. Manual*, European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security; Salazar, Felipe, “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local”, en Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago (Chile), Flacso, 2007.

de gobierno y la capacidad de gestión administrativa de esta instancia de nuestro sistema federal, para resolver problemas de violencia e inseguridad,⁵⁶ pero también para atender problemáticas que se dan en muchas otras áreas.

Más allá de los temas de inseguridad y violencia, y como lo ha demostrado un estudio del PNUD-México, los municipios, por medio de sus facultades, pueden influir, de manera directa o indirecta, en 129 de los 232 indicadores que miden el progreso de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).⁵⁷ Reformas como las que se han examinado en este capítulo podrían contribuir a incrementar las capacidades de los gobiernos municipales para resolver los problemas que aquejan hoy a la sociedad mexicana.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ACEDO ANGULO, Blanca, *Soberanía y libertad municipal*, México, Senado de la República (LXII Legislatura)-Colegio de la Frontera Norte, 2015.

ACOSTA ARÉVALO, José Octavio, *El municipio en México (diagnóstico)*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, 1995.

CABRERO, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, II semestre de 2004.

CASTRO, Germán, “¿Cuántos municipios existen en México?”, *Nexos*, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/cuantos-municipios-existen-en-mexico/>.

⁵⁶ No puedo dejar de recordar el énfasis que el citado documento de la UNAM sobre seguridad y justicia en democracia hace en relación con el papel central del municipio para atender la problemática de violencia e inseguridad que vive nuestro país. Cito algunos párrafos de dicho documento: “Un componente fundamental de la nueva política de seguridad y justicia es el altísimo perfil que debe tomar la planeación de políticas públicas en el ámbito municipal. Ningún ámbito de gobierno tiene tanta capacidad de interacción con la vida comunitaria como el municipal”. “El componente inmediato de un programa de seguridad ciudadana en el municipio debe partir de un programa integral de prevención de violencias. El programa se debe basar en la identificación de los factores y de las conductas de riesgo locales. Al mismo tiempo, su estrategia tiene que ser intersectorial e interinstitucional, y atravesar las barreras de los ámbitos de gobierno para enlazarse con las políticas locales y nacional”. “Gran parte de la problemática de seguridad ciudadana que se presenta en los municipios tiene sus orígenes en conflictos personales —problemas entre vecinos, familias, comunidades— que no fueron atendidos a tiempo”. UNAM, *op. cit.*, pp. 21-23.

⁵⁷ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019, p. 105. Según este informe, los mencionados 129 indicadores representan el 56% del total. Directamente, estas facultades tienen relación con 63 indicadores e indirectamente con 110.

- CHALFIN, Aaron *et al.*, “Reducing Crime Through Environmental Design: Evidence from a Randomized Experiment of Street Lighting in New York City”, Crime Lab New York, 24 de abril de 2019, disponible en: <https://urbanlabs.uchicago.edu/projects/crime-lights-study>.
- CHÁVEZ ALZAGA, Octavio y VILLASANA DÁVILA, Jaime, “Crónica del administrador municipal y del City Manager en México a 2018”, en RENDÓN HUERTA, Teresita (coord.), *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias*, México, Universidad de Guanajuato, 2019.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (FUSADES), *Prevención del crimen en el transporte público en El Salvador*, El Salvador, junio de 2015.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo, “Las relaciones del municipio, los estados y el gobierno federal en México. Un nuevo artículo 115 constitucional”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte I*, México, CIDE, 1995.
- ICMA-MÉXICO/LATINOAMÉRICA, *Artículos a incluir en el Reglamento Orgánico Municipal para dar origen a la figura del administrador municipal*, junio de 2011 (actualización: mayo de 2018).
- INEGI, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda estatal y municipal*, México, INAP, 1996.
- KRAMER, Jutta, “Local Government and City States in Germany”, en STEYTLER, Nico (ed.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Konrad-Adenauer Stiftung, 2005.
- MADABOYINA, Gopi, “Appraisal of Rural Local Governments in India”, *Aegaeum Journal*, octubre de 2020.
- MERINO, Mauricio, *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, CIDE, 2005, Documento de Trabajo, núm. 160.
- MERINO, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, México, CIDE, junio de 2006, Documento de Trabajo, núm. 182.
- PARDO, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 8.

- PÉREZ DURÁN, Ixchel, “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, II semestre de 2008.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019.
- POLITECNICO DI MILANO *et al.*, *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios públicos seguros. Manual*, European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security.
- POPELIER, Patricia *et al.*, “Introduction to Lawmaking in Multi-Level Settings”, en POPELIER, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019.
- POPELIER, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019.
- REBOLLEDO HERRERA, Óscar, “El marco jurídico del municipio en un contexto federalizado”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, “Hacia una ley reglamentaria del artículo 115”, en COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República, LX Legislatura-IGLOM, 2007.
- ROJAS, Moisés K. y SABOGAL, Renato, *Propuestas de reforma municipal*, Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2018.
- SALAZAR, Felipe, “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local”, en DAMMERT, Lucía y ZÚÑIGA, Liza (eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago (Chile), Flacso, 2007.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Régimen constitucional de las zonas metropolitanas: problemas y alternativas de gobierno y administración”, *Grandes desafíos del municipalismo contemporáneo. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2015.
- STEYTLER, Nico (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems. A Global Dialogue on Federalism*, Canadá, McGill-Queen’s University Press, 2009, vol. 6.
- UHLMANN, Felix y POPELIER, Patricia, “Multi-Level Lawmaking Form, Arrangement and Design in Theory and Practice”, en POPELIER, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019.

UNAM, “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, UNAM-IIDC, agosto de 2011.

VALENCIA CARMONA, Salvador, “Constitución, municipio y reforma”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005.

CAPÍTULO QUINTO

APROXIMACIÓN EMPÍRICA Y CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO MEXICANO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ

SUMARIO: I. *Planteamiento preliminar*. II. *El federalismo fragmentado y desarticulado*. III. *El federalismo en la encrucijada*. IV. *Aproximación empírica*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

I. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR

El federalismo mexicano es un concepto constitucional que en la actualidad presenta numerosas complicaciones. En primer lugar, no se refiere a un solo significado. Hay tantos sistemas federales como Estados que lo adoptan, lo que genera consenso en su definición teórica, pero existen amplias variedades en sus formas de materialización. En el caso mexicano, incluso este término difícilmente puede dirigirse a una sola forma de organización, ya que la evolución de éste ha generado federalismos distintos en las diferentes temáticas que involucra.

El sistema federal, entendido como el sistema de organización político-jurídico que consiste en dividir la estructura normativa y política en varios niveles, ha generado profundos cuestionamientos constitucionales desde su adopción original en 1824.¹ En la actualidad, las condiciones de funcionamiento de un sistema pluralista y democrático en el que se desarrolla el sis-

¹ Conforme se estableció en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y, posteriormente, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. En este sentido, véanse los trabajos de Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, Porrúa, 1982; Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995; Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

tema federal obligan a evaluarlo y, de esa manera, nos preguntamos si no hemos errado el camino en la forma de analizar y abordar esta forma de organización en momentos en que pareciera encontrarse en una crisis.²

Frente al fenómeno en donde el federalismo pasó de ser una construcción rígida, formalista y dual (dividido entre Federación y estados de la Unión) a un federalismo altamente centralizado y, al mismo tiempo, competencialmente disperso, representado en un profundo desequilibrio y dispersión de facultades de los diferentes niveles de gobierno (nivel constitucional, Federación, entidades federativas y municipios, y sin el reconocimiento de nuevos integrantes de este sistema), los estudios y debates tanto académicos como políticos han planteado la manera en que podría recobrase o reequilibrarse el diseño. No obstante, es notoria la ausencia de un estudio diferente que aporte elementos para tomar decisiones que cambien las coordenadas del debate y que vaya más allá de la búsqueda de las causas que han propiciado esta transformación de eminente carácter centralista.

Más aún, el establecimiento de un mecanismo efectivo de protección de la estructura federal, al incorporarse un modelo de justicia constitucional en 1994 que involucró la consolidación de un recurso especializado de protección de las competencias constitucionales, profundizó la necesidad de revertir la desarticulación federal causada por una centralización constante y sistemática.³

Entre las diferentes visiones sobre qué hacer con nuestro federalismo en estos años, se han planteado distintos caminos de “solución” en un amplio e inacabado debate:

- El primero de ellos es el conjunto de propuestas para recuperar un diseño integral del federalismo, como si fuera posible hacer una reforma integral que devolviera un sistema único y ordenado de distribución de competencias.
- Un segundo camino ha sido el de buscar temas o áreas específicas a través de las cuales, por su importancia, se logre este reequilibrio, como ha sucedido con el tema del federalismo fiscal o federalismo judicial.

² Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

³ Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 1-147; Valadés, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 130, 2011, pp. 283-307.

- La tercera opción ha centrado su atención en las posibilidades para fortalecer a las entidades federativas o, en su caso, el régimen municipal, y así compensar el enorme desbalance generado específicamente en los cien años de vida posrevolucionaria.
- Una cuarta vertiente, parecida con la anterior, es la perspectiva que ha buscado fortalecer regiones. Esta visión, proveniente de perspectivas económicas, plantea una supuesta innovación al trascender la rígida división política y poner atención en las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las diferentes zonas del país.

Frente a esta amplia y muy variada discusión, este trabajo plantea la necesidad de hacer una revisión del diseño constitucional a partir de un replanteamiento de la realidad federal existente en la década que inicia en 2020 y las necesidades propias de esta época. Por tanto, aunque no de manera exhaustiva, busca un replanteamiento de la naturaleza del pacto federal, de su integración, del procedimiento de distribución de competencias, así como de los mecanismos que el sistema constitucional mexicano (Constitución federal y Constituciones estatales) puede ofrecer para atender las múltiples nuevas estructuras regionales, estatales y municipales del país, junto con una estructura de protección judicial equilibrada. Toda esta revisión y replanteamiento debe estar basada en datos empíricos que ofrezcan un diagnóstico claro sobre las diversas áreas de la vida federal. En este trabajo, abordamos brevemente lo que debería ser una aproximación empírica del federalismo político, económico y judicial.

II. EL FEDERALISMO FRAGMENTADO Y DESARTICULADO

De manera breve, es posible afirmar que el federalismo mexicano históricamente ha sido víctima de tres circunstancias. No obstante, debemos aclarar que todas estas circunstancias en realidad forman parte de un mismo proceso de evolución institucional, pero su presentación por separado contribuye a una mejor comprensión.

El federalismo, en primer lugar, fue deformado por una circunstancia política: una inevitable centralización y concentración del poder en el proceso de institucionalización del poder político. Es decir, el federalismo fue víctima de la centralización llevada a cabo por la consolidación del presidencialismo mexicano. Las mismas razones que propiciaron el surgimiento de dictaduras, primero en el siglo XIX, como fueron las de Santa Anna, Juárez

y Díaz,⁴ y después de un sistema presidencialista,⁵ pueden ser analizadas como las causantes de este aferrado y gradual proceso. La tesis desarrollada en esta perspectiva básicamente establece que contar con la autoridad para poder ejercer las facultades presidenciales se enfrentó a numerosos obstáculos, productos de una nación pobre, tremendamente desigual, con altos índices de analfabetismo y dividida en múltiples áreas de control local, religioso y militar, además de estar rodeada continuamente de grupos que buscaban el poder por vías ilegales y violentas. Para sobrepasarlos se requirió de figuras que concentraran el poder por la vía de los hechos y así poder gobernar. La Constitución de 1917 y la práctica política de los años subsecuentes formalizaron las facultades de un Poder Ejecutivo que pudiera predominar sobre los otros poderes públicos e instituciones, y que, frente a los controles constitucionales, éstos no llegaran a frenar la toma de decisiones, aun cuando se distorsionara el sistema constitucional original.⁶

Por ello, ya con la Constitución de 1917, el fenómeno consecuente fue establecer mecanismos y facultades en la Constitución que dotaran de enorme poder legal al presidente de la República. Conforme a este proceso, se fueron desarrollando los presidentes posrevolucionarios, que gradual y sistemáticamente fueron reformando la Constitución para poder ejercer más y más facultades desde el centro. El resultado final fue un constitucionalismo a modo, ampliamente desarrollado en el texto y con formas de enorme flexibilidad para su ejercicio, generando un sistema con separación de funciones, pero con dominio claro del Poder Ejecutivo, incluido un sistema federal altamente centralizado.

Si la Constitución concebía al federalismo como un mecanismo de división del poder desde una visión territorial y vertical (diferentes órdenes normativos de acuerdo con una jerarquía legal) y repartía las facultades de manera residual que favorecía originalmente a las entidades federativas,⁷ los gobiernos posrevolucionarios fueron impulsando gradualmente reformas que

⁴ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.

⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985; Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*; Valadés, Diego, “El sistema presidencial mexicano...”, *op. cit.*

⁶ Rabasa, Emilio, *op. cit.*; Carpizo, Jorge, *La Constitución...*, *cit.*; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *cit.*

⁷ De esta manera, el artículo 124 originalmente establecía: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Este artículo permaneció intacto hasta 2016, año en que se modificó su redacción, con lo cual se amplió la última parte de la siguiente manera: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

acabaron con esta forma de deferencia a los estados, como una manera de concentrar facultades legislativas y, por ende, administrativas. Un rasgo claro del presidencialismo fue justamente ese proceso imparable de atracción de innumerables poderes para adjudicarlos a la Federación, en claro detrimento de las otras partes integrantes de la unidad nacional.

Una segunda y muy importante circunstancia fue de orden territorial, relacionada —en su caso— con el desarrollo económico, que impactó en una desarticulación del sistema de competencias. Esta segunda vertiente se manifestó en el manejo de los territorios federales, la inusual incorporación del municipio como tercer nivel de gobierno y la transformación de la Ciudad de México en entidad federativa, pero con carácter *sui generis*.

Como ya se dijo, la Constitución originalmente preveía un sistema dual de competencias, basado en un mecanismo residual. En éste existían la Federación y los estados, así como dos excepciones: los territorios federales y el Distrito Federal. Los “territorios federales” eran regiones que no contaban con los requisitos mínimos necesarios⁸ que la Constitución exigía para constituirse en un estado. Mientras esa circunstancia existió, la Federación directamente se ocupaba de su administración y gobierno, por lo que en realidad no pueden ser considerados entes distintos a la Federación. Una situación similar en cuanto a su naturaleza jurídica fue la del Distrito Federal. Este territorio, al ser la sede de los poderes federales, se encontró, hasta 1996, en la esfera directa de éstos, por lo que era regulado a través del Congreso de la Unión (si bien desde 1987 con participación de una Asamblea de Representantes), y era administrado y gobernado por el Ejecutivo Federal. Lo importante es que, durante la existencia de los territorios federales o del Distrito Federal, éstos formaban parte de la Federación, dentro del modelo de organización dual.

En otro plano, los municipios existían, pero sin ser considerados como parte integrante del sistema federal. Se trataba de una forma de organización política y administrativa obligada para todos los estados, pero básicamente subordinada a los mismos. Aunque la Constitución original les otorgaba personalidad jurídica a los municipios y establecía la figura del ayuntamiento representativo para su administración, eran los estados, a través de sus Constituciones, los que determinaban en cada caso el número de municipios en

⁸ De acuerdo con lo que establece la Constitución en su artículo 73, para formar un nuevo estado se requiere contar con un mínimo de 120,000 habitantes por lo menos, y demostrar contar con elementos “bastantes para proveer a su existencia política”. Los últimos territorios federales fueron Baja California y Quintana Roo, que en 1974 fueron convertidos en estados.

su división territorial, el número de integrantes y, sobre todo, sus facultades más allá de la administración de su hacienda.⁹

Conforme pasaron los años, la situación de los municipios no contribuía de manera importante al desarrollo de las entidades federativas. Hay que recordar que, además, desde 1928, a propuesta de Álvaro Obregón, los municipios fueron eliminados del Distrito Federal. Como entidades estatales subordinadas, los municipios vivían a expensas de las decisiones que tomaban los estados. En 1976 se reformó el artículo para facultar a los municipios a expedir reglamentos y disposiciones administrativas en materia agraria y urbana. Éste sería un importante primer paso para una reconsideración de su posicionamiento en el orden constitucional.

En 1983 se aprobaría una reforma de gran envergadura que cambiaría la naturaleza de esta estructura para convertirla en un nuevo nivel de gobierno, con autonomía en distintas materias.¹⁰ Si bien la idea tenía una legítima aspiración de transformar a los municipios en ejes del desarrollo y de la descentralización política del país, la técnica constitucional desde la perspectiva del federalismo fue muy deficiente.

El nuevo artículo 115 apareció de repente como un parche, un agregado sin mayor lógica en la construcción constitucional, sin que se hubiera redise-

⁹ El texto original del artículo 115 señalaba en tres fracciones disposiciones muy generales respecto al municipio, y el resto del artículo establecía principios electorales de los gobernadores y las legislaturas: “Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado. II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades. III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años. Son aplicables a los Gobernadores, substitutes o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de cada Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados, cada distrito electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel *et al.*, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986; Merino Huerta, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007.

ñado el sistema de distribución de competencias para darle cabida a este tercer nivel de gobierno, cuyas competencias se establecían, además, de manera explícita ignorando la lógica residual. De golpe, ahora nuestro federalismo se convirtió en un federalismo de tres niveles de gobierno, pero manteniendo una estructura de distribución dual y muy desarticulada.

Como parte de este mismo fenómeno, podemos mencionar la manera en que se transformaría paulatinamente el Distrito Federal en una entidad federativa.¹¹ Tras las elecciones cuestionadas de 1988, el régimen tuvo que aceptar la pérdida eventual del Distrito Federal en manos de la izquierda, cuando el candidato de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, ganó las elecciones presidenciales en esta demarcación con un 49.22% de los votos emitidos frente al 27.5% del candidato del partido hegemónico, Carlos Salinas de Gortari. A partir de ahí, los partidos y las fuerzas de izquierda lucharían incansablemente por democratizar la ciudad y de esa manera conquistarla en la arena electoral. Para 1996, con una reforma de enorme trascendencia en la vida política, el Distrito Federal obtuvo el establecimiento de elecciones democráticas para elegir al jefe de Gobierno, a los representantes en la Asamblea Legislativa y a los delegados territoriales de la ciudad. Esta lucha continuaría presionando hasta lograr una total transformación del Distrito Federal en una entidad autónoma como el resto, con su propia Constitución que lo dotara de su estructura orgánica y proveyera de derechos a sus habitantes. Este cambio finalmente arribaría con la reforma constitucional del 2015 y con la nueva Constitución de la Ciudad de México, aprobada en febrero de 2017.

Nuevamente, la recién incorporada Ciudad de México ingresó al federalismo por la puerta de atrás. Generó un problema de “constitucionalismo dual”, pues en lugar de ser regulada constitucionalmente en el artículo 116, como el resto de las entidades federativas, el antiguo artículo 122 que se ocupaba de esta entidad *sui generis* mantuvo una regulación amplia y específica para la Ciudad de México, a pesar de que ésta ya era una entidad federativa más y que contaba como cualquier otra con su propia Constitución. El elemento que distingue a la Ciudad del resto de las entidades federativas es su naturaleza como sede de los poderes federales, que tan sólo ocupa un breve apartado B, de un extenso artículo. Esto significa que en el ya complejo sistema de distribución de competencias se agrega a la Ciudad de México con sus facultades expresas.

¹¹ Concha Cantú, Hugo Alejandro, “La evolución político-institucional de la Ciudad de México”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4: *Estudios políticos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 53-74.

La tercera circunstancia que afectó al federalismo mexicano fue de orden específicamente normativo. Aunque se podría entender como una posible consecuencia fáctica de las dos razones anteriores, esta circunstancia cuenta con características particulares. A partir de 1934, el orden jurídico mexicano inició un proceso que rompió la estructura de la distribución de competencias constitucionales existente hasta entonces. En ese año se aprobó la Ley General de Educación, primera ley de ese tipo. Una ley “general” es un instrumento a través del cual el Congreso de la Unión establece bases de distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los gobiernos municipales y, recientemente, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dicho de otra forma, las leyes generales surgieron como los instrumentos para distribuir facultades concurrentes.¹² El surgimiento de estos instrumentos y sus potentes efectos centralizadores en las manos del Congreso de la Unión coincidieron con una etapa de crecimiento estatal muy importante, donde los gobiernos posrevolucionarios ampliaron notablemente las políticas sociales y los órganos de seguridad y bienestar social, bajo la justificación de ampliar el ejercicio de los derechos sociales.¹³

Para algunos autores, se trata de un proceso de desconstitucionalización,¹⁴ pues mediante la creación de leyes generales un poder constituido, como el Poder Legislativo federal, es el órgano que decide cómo se reparten las competencias entre los distintos niveles de gobierno, y no la Constitución, a través del Poder Revisor, que es la que lleva a cabo dicha distribución. El Congreso de la Unión se adjudica, a través de estas leyes generales, la facultad de realizar la distribución de competencias. El argumento —aunque preciso— parte, sin embargo, de una necesaria reforma en la lista de facultades legislativas federales (artículo 73), para explícitamente dar esa atribución por materia al Congreso. En este sentido, parece más bien una delegación de una función originalmente constitucional al órgano legislativo.

Pero más allá del debate relativo a la naturaleza constitucional de las leyes generales, su problema radica en la manera en que éstas han prolifera-

¹² Las facultades concurrentes, en su acepción mexicana, significan facultades coincidentes y que no entrañan mecanismos de subsidiariedad, tal y como se entienden en otros Estados federales.

¹³ Gutiérrez, Rodrigo, “Poderes salvajes, *lex mercatoria* y derechos sociales: repensar la Constitución de 1917 a cien años de su promulgación”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 211-229.

¹⁴ Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *op. cit.*; Serna de la Garza, José María, *op. cit.*

do y el efecto que esto ocasiona a la estructura federal. El conjunto de leyes generales acaba por trastocar al sistema federal en función de dos razones:

La primera razón es porque se trata de instrumentos normativos que acaban incorporando a un esquema compartido facultades que originalmente, desde la lógica del sistema residual aún vigente, pertenecían en exclusiva a las entidades federativas. Es decir, se trata de mecanismos sofisticados de centralización normativa, ya no a través de las reformas constantes para explícitamente dar facultades a la Federación y ampliar el listado del artículo 73, sino mediante un supuesto reparto de estas facultades concurrentes.

En segundo lugar, estas leyes provocan otro problema al Estado federal, pues generan marcos de actuación a través de los cuales se pierde un sentido de control general (constitucional) sobre lo que le compete a cada nivel de gobierno para, en su lugar, tener una larga lista de marcos específicos por tema. Aquí se ha perdido la idea del federalismo como un marco de control normativo, con criterios de sistematización e identificación de las normas del Estado mexicano. Este efecto desdibuja el sistema de fuentes y parámetros de referencia y seguridad jurídica.¹⁵ En lugar de un Estado federal con una clara distribución de competencias entre sus diferentes niveles de gobierno, contamos con un sistema demasiado amplio y confuso de marcos de actuación diferenciados según el tema legislativo del que se trate. Esta confusión genera un problema de conocimiento, de certidumbre jurídica y de eficacia normativa, pues los diferentes niveles de gobierno, particularmente el municipal, no sólo deben de conocer y entender lo que les corresponde hacer, sino también deben de contar con las capacidades estructurales, materiales y humanas para llevarlas a cabo, cosa que no ocurre en la enorme mayoría de estos órganos de gobierno.

Además, el problema del federalismo normativo, o de dispersión normativa para ser más precisos, no termina con el tema de las leyes generales. A partir de la administración del presidente Peña Nieto, se inició la búsqueda de soluciones a problemas federales a través de las leyes nacionales. De esta manera, se promulgó en marzo de 2014 un nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales que pusiera fin a los problemas que se derivaban de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en todas las entidades del país. Así, se generó un mismo procedimiento que homologó los nuevos juicios adversariales. La supuesta solución fue una afrenta a la racionalidad básica de un Estado federal.

¹⁵ Estas ideas fueron expuestas por la doctora Carla Huerta en su ponencia en el Segundo Congreso Nacional Constitucional y de Gobierno, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro y otros, celebrado en la ciudad de Querétaro los días 10 y 11 de octubre de 2019.

Siguiendo esta misma lógica, en mayo del mismo año se promulgó una nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Federales, la cual, entre sus características, creó un órgano nacional encargado de la administración electoral en el país. Aquí, si bien no se violentó la parte normativa, el incorporar un órgano nacional, en realidad, significó fortalecer el órgano federal a través de la incorporación de facultades sobre los órganos locales electorales. Visto así, se trata de un proceso más de centralización de facultades, que en esta ocasión fue en materia electoral.

Las leyes e instituciones nacionales distorsionan la funcionalidad de un Estado federal, que lo que busca es abrir espacios diferenciados para lograr diversos objetivos, como son tener un mejor gobierno, al acercar distintos niveles a las diferentes comunidades; establecer un mecanismo de control político que evite la concentración de poder; ampliar espacios de representación y participación democrática; obtener todas las ventajas de la pluralidad social y política; generar espacios más simples para una buena administración y rendición de cuentas. El federalismo, a fin de cuentas, es un espacio coherente con la idea democrática, al reconocer que la realidad para la mayoría de la población se desenvuelve en las calles, los espacios públicos, las comunidades. Intentar establecer mecanismos de centralización y control unitario puede simplificar los procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas públicas, pero se trata de mecanismos más propensos a la lógica autoritaria de ejercicio del poder. No obstante, el espejismo de la simplicidad y de la eficacia de resultados continúa promoviendo iniciativas para nacionalizar otras áreas, como sucede con las leyes de procedimientos mercantiles y civiles.

De esta manera, entender la estructura federal de la Constitución en la actualidad significa entender una construcción jurídica muy compleja, desordenada y disfuncional, que incluye la integración de nuestro pacto federal (las 32 entidades del artículo 43); un sistema desarticulado y amplio de distribución de competencias que abarca una distribución residual de competencias (artículos 73 y 124); facultades explícitas (artículo 116); facultades implícitas (fracción XXXI del artículo 73); prohibiciones absolutas y relativas a los estados (artículos 117 y 118); facultades municipales explícitas (artículo 115); facultades de la Ciudad de México (artículo 122), y facultades concurrentes (artículo 73, que permite expedir leyes generales en una amplia lista de materias, como son educación; salud; desarrollo urbano y asentamientos humanos; seguridad pública; mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; ciencia, tecnología e innovación; protección al ambiente y preservación y restauración ecológica; protección civil; cultura física y deporte; turismo, pesca y acuacultura; fomento y desarrollo sustentable de

la actividad cooperativa; cultura; niños, niñas y adolescentes; registro civil y registro inmobiliario; transparencia gubernamental, acceso a la información pública y protección de datos personales; partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales; responsabilidades administrativas de los servidores públicos; derechos de las víctimas; mejora regulatoria, y justicia cívica e itinerante).

III. EL FEDERALISMO EN LA ENCRUCIJADA

A partir de un diagnóstico así, la pregunta que surge es la siguiente: ¿por dónde se puede iniciar una revisión del diseño constitucional de nuestro federalismo, que tenga la posibilidad de ofrecer algún tipo de replanteamiento eficaz de acuerdo con la realidad política y social contemporánea?

En los inicios del siglo XX, frente al modelo federal dual original estadounidense, el constitucionalista inglés Alberto von Dicey puntualmente concluyó que este tipo de organización estatal se centraba en tres componentes constitucionales básicos: el pacto de las partes que lo integran en una Constitución suprema, un sistema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y un mecanismo judicial de protección de la distribución de competencias.¹⁶ Sin estos elementos, ningún federalismo puede existir. Esta estructura básica de Dicey puede seguir siendo considerada el eje vertebral del federalismo contemporáneo, aunque ahora se presenten numerosas variables en temas de posibles esquemas de coordinación, cooperación, supervisión, subsidiariedad, y competencias asimétricas.

Por ello, propongo una estrategia de análisis a partir de tres ideas sin romper la noción de los componentes esenciales del federalismo.

1. *Integración del pacto federal*

Se trata de una primera idea que se dirige al replanteamiento del significado del concepto de pacto federal. Hay que recordar que la teoría predominante de este “pacto” es el resultado de ideas liberales contractualistas del siglo XVIII sobre el origen de las comunidades políticas, así como de la historia específica de las colonias norteamericanas que, tras fracasar en su intento de convertirse en estados autónomos unidos en una confederación, aceptaron ceder parte de su autonomía para formar una unidad que respe-

¹⁶ Dicey, Albert von, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8a. ed., Indianápolis, (Estados Unidos), Liberty Fund, 1982.

tara su identidad y su organización interna, siendo ésta el Estado federal. Esta teoría sería trasladada de manera casi automática a las Constituciones que siguieron el modelo estadounidense. Hay que recordar el debate entre fray Servando Teresa de Mier y Miguel Ramos Arizpe en el Constituyente de 1823, en donde el primero se pronunciaba a favor de una federación moderada, puesto que, a diferencia de Estados Unidos, con la creación de una unión de estados soberanos en México existía la posibilidad de desunir lo que estaba unido.¹⁷

Resulta, por tanto, interesante cuestionar si esta idea de un pacto federal rígido, compuesto por un número determinado de entidades federativas y un gobierno federal, hoy en día describe la verdadera naturaleza plural y compleja de los diferentes entes y órganos que conforman nuestra estructura federal.

En México es evidente que la unidad del Estado no se encuentra ya de manera exclusiva en los tres niveles de gobierno. En la actualidad, podemos decir que el crecimiento desmedido del aparato jurídico y la búsqueda constante de soluciones han generado que a nivel constitucional coexistan los siguientes niveles de gobierno, o de gobernabilidad, con formas de coordinación más o menos funcionales:

- 1) El gobierno federal y su enorme aparato administrativo.
- 2) Los gobiernos de las entidades federativas.
- 3) El espacio destinado a la sede de los poderes federales.
- 4) Los gobiernos municipales, incluyendo a las alcaldías de la Ciudad de México.
- 5) Los gobiernos o mecanismos regionales y/o metropolitanos.
- 6) Los ámbitos de acción de los órganos constitucionales autónomos.
- 7) Los pueblos y comunidades indígenas.

Como puede observarse, se trata de siete ámbitos de gobernabilidad claramente diferenciados y con identidad propia, lejos de la idea de que existen sólo tres.

2. *Distribución competencial*

Una vez hecho este reconocimiento de un “pacto” mucho más diverso al establecido en nuestra Constitución, esto es, de un reconocimiento a la

¹⁷ Gantús, Fausta *et al.*, “Debates en torno a la soberanía y la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1823-1824”, *La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo*, El Colegio de México, 2008, pp. 67-150.

integridad de la unidad estatal diferenciada y complicada, pues cada una de estas entidades tienen diversas características distintas, es entonces pertinente replantearnos el sistema de distribución de competencias. Lo que hoy tenemos es un sistema desarticulado y enredado, puesto que no hay una sola regla que lo organice, sino que existen muchas, las cuales no necesariamente son coherentes entre sí ni consistentes en los objetivos nacionales que se buscan. Una nueva distribución competencial tendría que partir de los siguientes supuestos:

- 1) Un reconocimiento del federalismo que busca la Constitución mexicana del siglo XXI, diferenciado, plural, cooperativo, con límites explícitos en las posibilidades de centralización.
- 2) Partir de principios generales en la Constitución que doten de competencias y responsabilidades explícitas, diferenciadas, a cada uno de los integrantes del sistema federal. En caso de las competencias o áreas no asignadas, tienen también que establecerse principios que digan qué autoridad y bajo qué procedimiento resuelve dichas lagunas antes de llegar a un recurso jurisdiccional. Un posible recurso es la utilización de leyes constitucionales que, estando dentro de un alto nivel en la jerarquía normativa, otorgan un poco más de flexibilidad que el texto constitucional.
- 3) El establecimiento de mecanismos de coordinación explícitos y determinados o, en su caso, flexibles, en forma de posibles convenios, ambos establecidos para las diferentes relaciones surgidas de los distintos integrantes del federalismo. Buscar siempre que en éstos se disponga del procedimiento de toma de decisiones.
- 4) Mecanismos claros y preestablecidos para la fijación de asignaciones presupuestales a cada integrante del sistema federal.

El objetivo que se busca con este replanteamiento es contar con un sistema competencial que de manera coherente establezca la función que cada integrante tiene de acuerdo con sus posibilidades de actuación y de coordinación, así como de cierta independencia garantizada presupuestalmente. Esto generaría certidumbre y unidad de todo el sistema, además de que evitaría en un grado muy importante la discrecionalidad de algunos niveles u órganos de gobierno.

3. Garantía judicial del federalismo

El mecanismo de garantía específico para el federalismo en el caso mexicano son las controversias constitucionales. Éstas, aun cuando datan de un

largo recorrido en el constitucionalismo mexicano, se convirtieron en un mecanismo para dirimir controversias de los tres niveles de gobierno en la reforma constitucional al Poder Judicial federal de 1994. La propia exposición de motivos de la reforma señaló:

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

Las controversias constitucionales, a partir de la reforma, cumplieron una importante función, a través de las cuales la incipiente pluralidad política del país podía canalizar sus conflictos. Mientras que de 1917 a 1994 su número había sido muy reducido, a partir de ese año se multiplicaron. No obstante, las controversias constitucionales tratan de diversos temas competenciales derivados de un sinnúmero de leyes y no meramente de cuestiones derivadas de disposiciones en la Constitución. Un replanteamiento federal requiere necesariamente de un recurso de garantía del sistema y sus competencias con altos niveles de eficacia para evitar que los conflictos rebasen el canal institucional y generen efectos de otro tipo.

En este análisis hay que incluir también el replanteamiento de un fenómeno que, aunque se originó como uno de los múltiples efectos de la centralización, se convirtió en un motor de ésta. Me refiero al fenómeno del federalismo judicial. A través de éste, todas las resoluciones de los poderes judiciales

locales son susceptibles de ser revisadas por la justicia federal por medio del amparo directo. Como mencioné, este amparo directo surgió como un mecanismo mediante el cual la justicia federal pudiera ser guardián en contra de arbitrariedades cometidas en los estados, sobre todo cuando se considera que a lo largo de los siglos XIX y XX muchos poderes judiciales estatales estaban subordinados a los mandatos políticos de los gobernadores en turno. No obstante, el amparo directo se ha convertido en el instrumento de subordinación y dependencia de la justicia local hacia la federal, a través de la cual las decisiones locales pueden ser revisadas y modificadas por los tribunales colegiados de circuito y, eventualmente, por la Suprema Corte de Justicia.¹⁸ Con los aparatos de justicia estatales sometidos a su contraparte en el nivel de gobierno federal, se presenta *de facto* una jerarquía estructural, que coloca a la jurisdicción federal por arriba de la jurisdicción local y, de esa manera, toda solución de conflictos de una entidad federativa puede acabar sometida a las decisiones del centro.

El federalismo tiene que convertirse en una eficaz forma de potencialización de la diversidad y pluralidad del país, un mecanismo flexible de unión o desunión de acuerdo con necesidades económicas, políticas o sociales que permita conjuntar energía y recursos de las diferentes partes integrantes en áreas que lo requieren.

IV. APROXIMACIÓN EMPÍRICA

Para lograr un sistema federal que cambie su forma de funcionar y ofrezca respuestas, se requiere identificar con toda precisión la manera en que éste cumple o no con sus objetivos. Este tipo de objetivo se encuentra identificado con metodologías provenientes de la sociología jurídica, que intentan estudiar el funcionamiento de las instituciones jurídicas y no sólo la manera en que están previstas en los textos legales y normativos. Se trata de una empresa académica que tiene una larga trayectoria y que se basa en acercar el mundo de las normas e instituciones con la realidad social.¹⁹

¹⁸ Bustillos, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010; Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

¹⁹ Véanse las diferentes aproximaciones teóricas y prácticas de los siguientes autores: Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Madrid, Ariel, 2001; Cotterrell, Roger (ed.), *Law and Society*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1994; Fariñas, María José, “El derecho como forma de organización social (lección segunda)”, en Peces-Barba, Gregorio *et al.*, *Curso de teoría del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 39-60; Ferrari, Vincenzo, *Funciones del derecho*,

Para conseguir eso, propongo una aproximación de naturaleza empírica sobre varios aspectos del federalismo. Aspiro a proponer en este momento algunos aspectos específicos de la vida federal del país, que considero representativos del sistema en su conjunto.

El contar con esa información proveniente de la funcionalidad del sistema no sólo ofrece un panorama realista de la situación en la que se encuentra el federalismo, sino que al mismo tiempo señala de qué manera los componentes cumplen o no con sus objetivos. Es decir, de la posibilidad de medir se genera la posibilidad de evaluar. A partir de este tipo de información fáctica, derivada de la pretensión normativa, es posible recomendar los cambios, reformas o ajustes necesarios para un nuevo federalismo.

Un primer acercamiento parte del análisis de tres áreas de funcionamiento del federalismo: política, económica y judicial. Para ello, propongo la elaboración de una serie de indicadores de distinta naturaleza que sean capaces de proveer la información requerida. No es éste el trabajo de desarrollo de dichos indicadores o de su aplicación, pero sí de presentar la propuesta de éstos.²⁰

Una aclaración metodológica fundamental es el establecer que estos “federalismos” derivan del diseño normativo o, dicho en las mismas palabras, provienen del federalismo normativo establecido en la Constitución. Estas normas prevén el funcionamiento del federalismo en diversos campos de la vida del país. Son esos campos y su materialización en instituciones concretas los que propongo analizar a través de instrumentos de medición (indicadores) que nos aporten datos, en el mejor de los casos, o aproximaciones sobre su desempeño, su funcionamiento y sus resultados.

Madrid, Debate, 1989; Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*; Gillman, Howard, “The New Institutionalism, Part I”, *Law and Courts Newsletter*, vol. 7, 1996, pp. 6-11; Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, 2a. ed., trad. de William Rehg, Cambridge, The MIT Press, 1996; Luhmann, Niklas, *Derecho y sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrete, México, Universidad Iberoamericana-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002; Treves, Renato, *La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones y problemas*, Barcelona, Ariel, 1988; Valadés, Diego, *Senderos constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

²⁰ El desarrollo de indicadores es una tendencia académica muy reciente en diversos temas constitucionales. Existen indicadores sobre la democracia en el mundo, sobre los sistemas electorales, sobre los derechos humanos, sobre la corrupción o sobre la justicia, entre otros. El autor ha sido artífice de distintos estudios empíricos del derecho y, de manera particular, ha desarrollado un conjunto de indicadores sobre la justicia electoral. Concha Cantú, Hugo Alejandro *et al.*, *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*, Estocolmo, IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral?lang=es>.

1. *Federalismo político*

Estudiar el federalismo desde su perspectiva política nos lleva a analizar tres ámbitos, al menos, de instituciones políticas:

A. *Integrantes del sistema*

Se hace referencia a la situación y a la funcionalidad en la que se encuentran las distintas partes integrantes del sistema federal: el gobierno federal y su enorme aparato administrativo; los gobiernos de las entidades federativas; el espacio destinado a la sede de los poderes federales; los gobiernos municipales, incluyendo a las alcaldías de la Ciudad de México; los gobiernos o mecanismos regionales o metropolitanos; los ámbitos de acción de los órganos constitucionales autónomos, y los pueblos y comunidades indígenas. Para ellos se propone medir los siguientes aspectos:

a. Indicadores de diseño o estructura

Se refieren a poder tener una idea clara de su conceptualización constitucional y, particularmente, de sus facultades relacionadas con el federalismo. En este sentido, se contemplan la base de donde parte la identidad de cada uno de estos “entes”, el papel que juegan en el federalismo, su relación con los derechos y el sistema democrático, así como las funciones que tienen que desempeñar a partir de sus facultades constitucionales y/o legales.

La manera de medir estos indicadores es verdaderamente sencilla, pues lo que se busca es simplemente constatar si existe o no la atribución o elemento que se persigue en el texto de la Constitución o la ley. Es una medición binaria, ya que lo que se busca es saber si existe o no.

Siguiendo lo que se estableció en el apartado III respecto a las partes integrantes que deberían ser reconsideradas para el pacto federal, tenemos entonces que tomar en cuenta a las siguientes partes integrantes del pacto federal:

- 1) El gobierno federal y su enorme aparato administrativo.
- 2) Los gobiernos de las entidades federativas.
- 3) El espacio destinado a la sede de los poderes federales.
- 4) Los gobiernos municipales, incluyendo a las alcaldías de la Ciudad de México.
- 5) Los gobiernos o mecanismos regionales y/o metropolitanos.

- 6) Los ámbitos de acción de los órganos constitucionales autónomos.
- 7) Los pueblos y comunidades indígenas.

En cada uno de estos rubros habría que realizar, para el primer tipo de indicador de diseño o estructura, un breve recuento y medición sobre las facultades de cada uno de estos órganos, con el objeto de saber si sus facultades se ajustan a una distribución de competencias en toda la integralidad del Estado federal, de manera coherente, integrada y coordinada.

A manera de una simple representación, se verían mediciones en la Constitución como las siguientes:

<i>Dimensiones de gobierno</i>	<i>Definición explícita de ámbitos de validez normativa (material, territorial, temporal y personal)</i>	<i>Competencias exclusivas</i>	<i>Competencias concurrentes o coexistentes</i>	<i>Competencias o mecanismos de cooperación o coordinación con otras dimensiones de gobierno</i>	<i>Legitimidad procesal para interponer controversias constitucionales</i>
I. Ejecutivo federal	Artículos 29, 41, 42, 48, 49, 80, 89, 124 y 131.	Artículos 29 y 89, de manera principal, y múltiples participaciones en otras facultades compartidas con otros poderes.	Múltiples derivadas de las facultades concurrentes dispersas en el artículo 73. Específicamente se debe revisar cada ley general en particular.	No	Artículo 105, I, a), b) y c).
II. Ejecutivos locales	Artículos 43, 45, 116, 117, 118 y 124.	Artículos 116 y 124.	Múltiples derivadas de las facultades concurrentes dispersas en el artículo 73. Específicamente se debe revisar cada ley general en particular.	Escasas	Artículo 105, I, a), d), h), i), j) y k).
III. Ciudad de México	Artículos 44 y 122.	Artículos 122 y 124.	Múltiples derivadas de las facultades concurrentes dispersas en el artículo 73. Específicamente se debe revisar cada ley general en particular.	Sólo la mención de coordinación metropolitana para la Ciudad de México (artículo 122, apartado C).	Artículo 105, I, a), d), h), i), j) y k).

<i>Dimensiones de gobierno</i>	<i>Definición explícita de ámbitos de validez normativa (material, territorial, temporal y personal)</i>	<i>Competencias exclusivas</i>	<i>Competencias concurrentes o coexistentes</i>	<i>Competencias o mecanismos de cooperación o coordinación con otras dimensiones de gobierno</i>	<i>Legitimidad procesal para interponer controversias constitucionales</i>
IV. Gobiernos municipales	Artículo 115	Artículo 115	Múltiples derivadas de las facultades concurrentes dispersas en el artículo 73. Específicamente se debe revisar cada ley general en particular.	Artículo 115	Artículo 105, I, b), g), i) y j).
V. Gobiernos regionales o metropolitanos	No, sólo una referencia en materia de coordinación metropolitana para la Ciudad México (artículo 122).	Artículo 122, apartado C.	Sólo la mención de coordinación metropolitana para la Ciudad de México (artículo 122, apartado C).	Sólo la mención de coordinación metropolitana para la Ciudad de México (artículo 122, apartado C). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.	No
VI. Órganos constitucionales autónomos	Artículos 6o., 26, 28, 41, 102 y 113.	Artículos 6o., 26, 28, 41, 102 y 113.	No	Facultades reglamentarias y de convenios.	Artículo 105, I, l).
VII. Pueblos o comunidades indígenas	Artículos 2o. y 115.	Artículo 2o.	No	Artículo 115, III, último párrafo.	No

b. Indicadores de autonomía

Entendida ésta en sentido pleno, para que una parte integrante del sistema federal exista como tal, debe contar con su autonomía de manera plena. Ésta implica cinco dimensiones de autonomía: 1) la autonomía política, cuyo indicador mide su reconocimiento formal expreso, así como los

procesos de designación de los órganos encargados de su funcionamiento; 2) la autonomía administrativa, que se refiere a la capacidad para decidir su organización y sus formas de actuación o, de manera genérica, para decidir la aplicación de su presupuesto; 3) la autonomía técnica, que se presenta respecto a los ámbitos de desempeño, con facultades reconocidas en la ley; 4) la autonomía presupuestal, referente a los métodos explícitos para generar o recibir sus ingresos, y 5) la autonomía normativa, que implica crear sus normas secundarias para su organización y trabajo.

Respecto a estos indicadores, lo que se buscaría es ver si la representación de cada uno de estos integrantes del pacto federal realmente son tales y cuentan con las posibilidades de interactuar de manera independiente, o si sólo son entidades que simulan contar con independencia, pero que en realidad están subordinadas a algún otro tipo de poder. Aquí, cada indicador es diferente en cada una de las distintas dimensiones de gobierno.

B. *Senado*

Un segundo lugar de atención, ya no de todas las partes del federalismo, sino de una institución cuyas funciones, en principio, eran cuidar el sistema federal, es el Senado de la República. Como cámara alta, el Senado tuvo su origen en el modelo estadounidense, el cual encontró en esa cámara un espacio de representación común e igualitaria de todos los integrantes del sistema, es decir, de los estados, independientemente de su tamaño o población.²¹

En el caso mexicano, el Congreso adoptó la misma fórmula doble de una cámara representante de los intereses de la población y otra representante de los integrantes del sistema en ese momento (los estados de la República).

Como es ampliamente conocido, esta fórmula de integración del Senado, consistente en una integración de 64 senadores (dos por cada entidad federativa), duraría hasta 1993, fecha en que se decidió ampliar la integración a tres senadores por cada entidad (dos de la fórmula ganadora por el principio de mayoría y uno más para el primer nombre de la primera minoría o segundo lugar). En el caso de esta reforma, el aumento de la integración de senadores, en realidad, enriqueció la representatividad política de las entidades, al contar con otra voz proveniente de otra ideología y perspectiva política, pero también con una representación equitativa respecto a las demás entidades.

²¹ Madison, James *et al.*, “*The Federalist* No. 62. «The Senate»”, en Shapiro, Ian (ed.), *The Federalist Papers*, Yale University Press, 2009, pp. 313-318.

El problema, desde la perspectiva de la representación y la naturaleza original del Senado como la cámara federal, inició en 1996 cuando se vuelve a reformar el texto de la Constitución para esta vez ampliar la representación de 96 a 128 senadores. En esa ocasión, la reforma agregó otros 32 senadores provenientes de un mecanismo de elección de representación proporcional con una sola circunscripción nacional, siendo un sistema que de tajo cambió o distorsionó la idea de la representación regional de esta cámara.²² Los nuevos 32 senadores, en realidad, no tienen que provenir de la entidad y basta que sean propuestos por el partido al que le corresponde la asignación. Junto con ese cambio en la integración, en los años subsecuentes se han ampliado de manera muy significativa diversas facultades de control sobre el Ejecutivo, especialmente respecto al nombramiento de titulares de distintos órganos autónomos. No obstante, la realidad nos muestra indicios de que el Senado es un órgano político multipartidista que negocia intercambio de posiciones y votos, y que no necesariamente sirve a las entidades ni controla al Ejecutivo Federal.

Verificar el funcionamiento del Senado se convierte en un punto central para ver qué mecanismos de representación federal quedan, si deberían replantearse facultades en ese tenor o, de plano, modificar su naturaleza.

a. Indicadores de diseño o estructura

Nuevamente, resulta importante verificar el nuevo diseño del Senado a partir de las reformas de las últimas décadas. A partir de un análisis de su integración y de sus diferentes facultades constitucionales y legislativas, se puede estar en condiciones de determinar cuáles de ellas están vinculadas con los intereses de las entidades federativas o de otros integrantes del sistema federal y de ahí ver el nivel de funcionalidad.

b. Indicadores de desempeño

Unidos a los anteriores, sería importante verificar también el nivel de desempeño del Senado como órgano en sus diferentes tareas y obligaciones, nombramientos, iniciativas, parlamento abierto y el trabajo de sus integrantes (si bien ésta es una tarea muy laboriosa, se pueden sacar datos de ausentismo o de quién presenta iniciativas y asiste a trabajo de comisiones).

²² Villegas M., Francisco Gil, “Las reformas electorales de la década de los noventa y su influencia en las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado”, en Villegas M., Francisco Gil y Hernández Rodríguez, Rogelio (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 199-234.

C. *Federalismo electoral*

La última vertiente que me propondría analizar dentro del apartado de federalismo político es el mundo electoral. Como se sabe, de una estructura federal, el sistema electoral se convirtió, en su vertiente administrativa (a diferencia de la judicial), en un híbrido a partir de la reforma político-electoral de 2014 y su nueva Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales.²³ De acuerdo con esta ley, la estructura de las autoridades locales permaneció, pero están subordinadas en el nombramiento de sus consejos generales y en su supervisión al nuevo Instituto Nacional Electoral. Por otra parte, la justicia electoral del país no sufrió un ajuste correspondiente al nuevo diseño territorial de las autoridades administrativas y mantuvo su estructura en tribunales electorales locales, salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una sala especializada y una sala superior.

Para poder entender las fortalezas y las debilidades de este nuevo modelo que ha sido ampliamente criticado y de cuyo desempeño depende, en buena medida, el desarrollo democrático del país, es necesario contemplar diversos indicadores.²⁴

a. Indicadores de diseño o estructura

Dentro de estos indicadores se constatarán los diseños de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales. Este conjunto de indicadores tomará en cuenta múltiples indicadores agrupados en aquellos de autonomía institucional, independencia de los integrantes de las autoridades, régimen de responsabilidades y rendición de cuentas (controles existentes), y su servicio profesional de carrera. Además, se prevén indicadores para verificar los principales procedimientos con los que cuentan estas instituciones para operar, los acuerdos y estrategias operativas en el caso de la autoridad administrativa, y los medios de impugnación en el caso de la autoridad jurisdiccional.

b. Indicadores de funcionamiento o desempeño

En este grupo de indicadores se busca verificar cómo funcionan muchos de los elementos encontrados en los indicadores anteriores, es decir, en la

²³ Solís Acero, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018; Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Saíd, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, México, Integralia-Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, 2017.

²⁴ Concha Cantú, Hugo Alejandro *et al.*, *Hacia un Índice...*, *cit.*

norma. Se establecen indicadores de eficiencia y de eficacia para poder tener elementos para medir el desempeño de estos órganos.

c. Indicadores de impacto

En este caso se trata de unos indicadores que buscan medir el efecto o impacto de las actuaciones de las autoridades electorales; esto es, qué tanto éstas contribuyen a una mayor participación ciudadana, a mejores procesos electorales o, por el contrario, a nuevos problemas derivados de una hiperlitigiosidad y decisiones parciales.

2. Federalismo económico

Un segundo apartado dentro del análisis empírico que se debe de realizar sobre el federalismo mexicano tiene necesariamente que ver con el federalismo económico, en particular con el federalismo fiscal.

A. Indicadores de diseño o estructura

Nuevamente, aquí lo que primero se detecta es cuáles son las instituciones y los procedimientos con base constitucional o legislativa que existen para la asignación presupuestal a cada uno de los integrantes del sistema federal, que es lo que quiere la Constitución desde el punto de vista del diseño que plantea.

B. Indicadores de funcionamiento o desempeño

Asimismo, se buscará medir cuál es la dimensión de las necesidades económicas (respecto a entidades y municipios, se trata de su PIB) o de sus niveles de recaudación para poder cotejarlas contra las asignaciones que reciben, así como niveles de endeudamiento.

C. Indicadores sociales

En algunos de los entes del sistema, la existencia de programas sociales federales o locales son también relevantes como una forma adicional de proveer de fondos a la población que se encuentra en esas demarcaciones.

3. *Federalismo judicial*

Como fue tratado en el apartado III, C, dedicado a las garantías judiciales del sistema federal mexicano, en este rubro se quieren medir dichos elementos.

A. *Indicadores de eficacia de controversias constitucionales*

Los indicadores que se desarrollen en este rubro buscarán medir la efectividad de las controversias constitucionales en la actualidad para poder evaluar si éstas continúan siendo utilizadas por los diferentes integrantes del sistema federal y de qué manera se protegen efectivamente sus facultades constitucionales y legales, o si, por el contrario, éstas son sujetas a negociaciones y arreglos políticos.

B. *Indicadores del amparo judicial*

En este rubro se busca documentar de manera empírica, de forma representativa (estadística), indicadores que nos digan la dimensión del amparo judicial (directo) como mecanismos de control federal sobre las jurisdicciones locales. Igualmente, se pretende identificar el tipo de resoluciones de amparo directo, ya que, como un investigador llegó a encontrar en una muestra no representativa, hace algunos años un buen porcentaje de los amparos directos eran amparos “para efectos”, es decir, resoluciones que regresan al tribunal que la dictó para corrección de algún error de procedimiento.²⁵ Lo que se requiere saber con datos precisos es si la actuación e involucramiento del Poder Judicial federal efectivamente pone orden y coadyuva a una mejor administración de justicia en todo el país, frente a las pretensiones de abuso o mala impartición estatal, o si, por el contrario, ésta es un instrumento que deteriora el desarrollo de instituciones autónomas, eficientes y responsables.

V. REFLEXIONES FINALES

El federalismo mexicano es una potente y compleja construcción jurídica y política. Esta complejidad es lo que ha llevado a múltiples estudiosos a afir-

²⁵ Bustillos, Julio, *op. cit.*

mar que en México no hay uno, sino múltiples federalismos, dependiendo de la perspectiva utilizada o del área particular que se analiza. Lo que este trabajo quiere señalar, de manera incipiente, es que el estudio del sistema federal, como de todas nuestras instituciones político-constitucionales, debe de ser sometido a un escrupuloso análisis empírico que ayude a verificar su nivel de funcionalidad y eficacia, más allá de los méritos que puedan tener sus diseños particulares y la manera en que éstos satisfacen demandas específicas de un momento histórico determinado. Sólo con información de esa índole, estaremos en posibilidad de poder evaluar nuestras instituciones, nuestras normas de organización, y, eventualmente, hacer propuestas de cambio sólidamente justificadas, sin que respondan a preferencias ideológicas o políticas.

Las mediciones empíricas de diseño y funcionalidad no son criterios absolutos para evaluar a una institución política, pero aportan elementos diferentes de enorme utilidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel *et al.*, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986.
- ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, Madrid, Ariel, 2001.
- BUSTILLOS, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, Porrúa, 1982.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, “La evolución político-institucional de la Ciudad de México”, en ESQUIVEL, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4: *Estudios políticos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro *et al.*, *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*, Estocolmo, IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral?lang=es>.
- COTTERRELL, Roger (ed.), *Law and Society*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1994.
- DICEY, Albert von, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8a. ed., Indianapolis, (Estados Unidos), Liberty Fund, 1982.

- FARIÑAS, María José, “El derecho como forma de organización social (lección segunda)”, en PECES-BARBA, Gregorio *et al.*, *Curso de teoría del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- FERRARI, Vincenzo, *Funciones del derecho*, Madrid, Debate, 1989.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- GANTÚS, Fausta *et al.*, “Debates en torno a la soberanía y la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1823-1824”, *La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo*, El Colegio de México, 2008.
- GILLMAN, Howard, “The New Institutionalism, Part I”, *Law and Courts Newsletter*, vol. 7, 1996.
- GUTIÉRREZ, Rodrigo, “Poderes salvajes, *lex mercatoria* y derechos sociales: repensar la Constitución de 1917 a cien años de su promulgación”, en ESQUIVEL, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- HABERMAS, Jürgen, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, 2a. ed., trad. de William Rehg, Cambridge, The MIT Press, 1996.
- LUHMANN, Niklas, *Derecho y sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrete, México, Universidad Iberoamericana-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.
- MADISON, James *et al.*, “The Federalist No. 62. «The Senate»”, en SHAPIRO, Ian (ed.), *The Federalist Papers*, Yale University Press, 2009.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- MERINO HUERTA, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.
- POUND, Roscoe, “The Need of a Sociological Jurisprudence”, *The Green Bag*, vol. 19, 1907.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.

- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.
- SOLÍS ACERO, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- TREVES, Renato, *La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones y problemas*, Barcelona, Ariel, 1988.
- UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saúl, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, México, Integralia-Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, 2017.
- VALADÉS, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 130, 2011.
- VALADÉS, Diego, *Senderos constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- VALADÉS, Diego y FIX-FIERRO, Héctor (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, Cámara de Diputados-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- VILLEGAS M., Francisco Gil, “Las reformas electorales de la década de los noventa y su influencia en las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado”, en VILLEGAS M., Francisco Gil y HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001.

CAPÍTULO SEXTO

POR UN FEDERALISMO JUDICIAL SIN VIOLACIONES “INDIRECTAS” A LA CONSTITUCIÓN

Carlos Emilio ARENAS BÁTIZ

SUMARIO: I. *Concepto de federalismo judicial.* II. *La jurisdicción constitucional sin límites.* III. *Instituciones y doctrinas que limitan a la jurisdicción constitucional en otros países.* IV. *Por un federalismo judicial en México sin “violaciones indirectas” a la Constitución.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía.*

I. CONCEPTO DE FEDERALISMO JUDICIAL

El federalismo, desde una perspectiva jurídica, básicamente implica la creación de ámbitos competenciales o normativos diferenciados dentro de un mismo Estado nacional. Por lo menos, existen dos ámbitos competenciales diferentes: uno central o federal, y otro local o regional.¹ Sin embargo, en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha identificado cuatro y hasta cinco ámbitos normativos u órdenes de gobierno:

- 1) El orden normativo local, que es el origen teórico-histórico de los otros.
- 2) El orden normativo federal, integrado por atribuciones delegadas por los estados, pero sólo aplicable a las materias federales.
- 3) El orden normativo de la Ciudad de México (CDMX), sede de los poderes federales.

¹ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 4. Este autor identifica como notas básicas de todo Estado federal: “1) La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución. 2) La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales. 3) La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal”.

- 4) El orden normativo municipal, delimitado por el artículo 115 constitucional.
- 5) El orden normativo constitucional, que es el fundamento jurídico de los anteriores y que tiene una vigencia nacional y suprema.

La existencia en México de estos diversos ámbitos normativos u órdenes de gobierno, así como su rasgo distintivo de tener todos competencias diferenciadas y por regla general excluyentes entre sí, han sido mencionados en diversas jurisprudencias de la SCJN. Por ejemplo, tenemos la jurisprudencia con rubro “CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS”, en la cual se establece:

...de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal [ahora Ciudad de México] y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.²

<i>Ámbito normativo o de gobierno</i>	<i>Normas jurídicas que produce</i>	<i>Órgano legislativo competente</i>	<i>Jurisdicción originaria que le corresponde</i>	<i>Órganos con la competencia jurisdiccional originaria</i>
Ámbito constitucional	Derecho constitucional	Constituyente Permanente	Jurisdicción constitucional	Poder Judicial de la Federación (por disposición constitucional)
Ámbito federal	Derecho federal	Congreso de la Unión	Jurisdicción federal	Poder Judicial de la Federación y tribunales federales autónomos

² Tesis P./J. 95/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 709 (registro digital: 193262). Posteriormente, en el caso “Pachuca”, Controversia Constitucional 14/2001, la Suprema Corte consideró que eran cinco los órdenes jurídicos del país, agregando al orden jurídico municipal.

<i>Ámbito normativo o de gobierno</i>	<i>Normas jurídicas que produce</i>	<i>Órgano legislativo competente</i>	<i>Jurisdicción originaria que le corresponde</i>	<i>Órganos con la competencia jurisdiccional originaria</i>
Ámbito local o estatal	Derecho local	Congreso del estado	Jurisdicción local o estatal	Poder Judicial del estado y tribunales locales autónomos
Ámbito de la CDMX	Derecho local	Asamblea Legislativa de la CDMX	Jurisdicción local de la CDMX	Poder Judicial de la CDMX y tribunales locales autónomos

Ahora bien, con respecto a los ámbitos normativos constitucional, federal y locales, que por definición federalista deben tener competencias por regla general excluyentes entre sí, en nuestro país cuenta cada uno de estos ámbitos con su propio órgano legislativo encargado de producir su respectivo derecho, cada uno de los cuales, a su vez, se encuentra tutelado en forma originaria por su correspondiente jurisdicción, que se reparte entre los órganos judiciales pertenecientes al mismo ámbito normativo.

Las únicas excepciones que la doctrina identifica para este reparto de competencias diferenciadas por ámbito normativo son las denominadas facultades concurrentes o coincidentes, que son aquellas que corresponden originalmente a los órganos de un determinado ámbito, pero que por disposición expresa de la ley también se encargan de manera alternativa o simultánea a los órganos de un diverso ámbito normativo u orden de gobierno. Para ello, citamos un ejemplo de facultad concurrente: la materia mercantil en México se regula por leyes federales y, por esta razón, las controversias relacionadas con esta materia les corresponden resolverlas de manera originaria a los tribunales federales. Sin embargo, la Constitución, en su artículo 104, fracción II, expresamente también otorga competencia en esta materia a favor de los tribunales del orden común. Se trata ésta de una jurisdicción concurrente, que es una excepción al principio federal de que las atribuciones de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno son diferenciadas y excluyentes entre sí. Otro ejemplo de facultad coincidente es el artículo 117, fracción IX, constitucional, que faculta tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estados para dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

En este orden de ideas, y atendiendo a que las competencias de cada ámbito normativo u orden de gobierno en un Estado federal deben ser diferenciadas y excluyentes entre sí, entonces cabría esperar que en México, en tanto que es un país federal, las jurisdicciones previstas en la Constitución, esto es, la jurisdicción constitucional, la jurisdicción federal y las jurisdicciones locales, fueran entre sí diferenciadas y por regla general excluyentes entre sí (con la excepción de las facultades concurrentes). Pero esto no es exactamente así.

Si contrastamos, por ejemplo, las competencias de los poderes ejecutivos federal y locales, claramente podemos advertir que se cumple el postulado federalista de competencias diferenciadas y por regla general excluyentes entre sí. Lo mismo ocurre si comparamos las competencias del poder constituyente permanente, el Poder Legislativo federal y los poderes legislativos locales, pues claramente identificaríamos que son competencias que no se traslapan entre sí. En cambio, si esta comparación la hacemos entre las jurisdicciones constitucional, federal y locales, lo que se advierte de inmediato es que, en esta materia judicial, el federalismo se desdibuja, sobre todo porque la jurisdicción constitucional prácticamente no tiene límite y se desborda y sobrepone a las jurisdicciones federal y locales.

En este artículo, nos vamos a concentrar en la presentación y análisis de la jurisdicción constitucional desbordada sobre las jurisdicciones ordinarias, particularmente sobre las jurisdicciones locales. Por lo tanto, no abundaremos en las distorsiones que hay en la frontera entre jurisdicción federal y jurisdicciones locales. Sin embargo, para ilustrar la existencia de estas distorsiones, cabe mencionar un ejemplo: como ya se mencionó, en el artículo 104, fracción II, de la Constitución se establece que para atender las controversias en materia mercantil habrá concurrencia entre las jurisdicciones federal y locales, de tal manera que el actor del respectivo juicio podrá optar entre acudir a los tribunales federales o a los locales para presentar la demanda que inicie el respectivo juicio mercantil. Pero esta concurrencia establecida en la Constitución, en la realidad, no se cumple, pues los juzgados federales de distrito obstaculizan el acceso a su jurisdicción con todo tipo de criterios rigoristas, lo que fuerza a los litigantes a tener que promover prácticamente todos los juicios mercantiles ante los tribunales estatales. Como resultado de esto, los poderes judiciales locales invierten más recursos en la atención de juicios mercantiles que originalmente corresponden a la jurisdicción federal y menos en la atención de los juicios civiles locales.³

³ Por ejemplo, en el Poder Judicial de Nuevo León, en 2021 había siete jueces que atendían juicios civiles (cinco de juzgado civil y dos de juzgado oral civil), mientras que existían veintitrés jueces que atendían juicios mercantiles (siete de juzgado concurrente, siete de juzga-

II. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL SIN LÍMITES

El federalismo en México se desdibuja en materia judicial, debido a la existencia de una jurisdicción constitucional que no reconoce límites y que invade y se sobrepone a las jurisdicciones federal y locales. Este crecimiento desmedido de la jurisdicción constitucional sólo ocurre en México y está soportado en un par de doctrinas jurisprudenciales de confección también muy mexicana. La primera de ellas es la que establece que la garantía constitucional o derecho humano a la legalidad, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, tiene una extensión “directamente” constitucional y otra extensión “indirectamente” constitucional, la cual resulta violada con la inobservancia de cualquier norma jurídica, de rango legal o inferior. La segunda de tales doctrinas jurisprudenciales es la que ubica al orden constitucional como un “orden total” que no equivale al orden federal, sino que es superior y fundamento de éste, así como de los órdenes locales.

1. *La doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución*

Como ya se dijo, en México la inobservancia o violación de cualquier norma jurídica, de rango legal o inferior, equivale a una “violación indirecta” a la Constitución, la cual consigna en sus artículos 14 y 16 la garantía constitucional de legalidad. Esta violación indirecta, por tratarse —en primer término— de una ilegalidad, es justiciable ante los tribunales locales. Además, al ser simultáneamente una “violación indirecta” a la Constitución, también resulta justiciable ante los tribunales de jurisdicción constitucional, aunque es cierto que para acceder a la jurisdicción constitucional, en primer lugar, hay que agotar los medios de defensa de la respectiva jurisdicción local. Sin embargo, una vez que se surte la competencia de la jurisdicción constitucional, ésta puede revisar prácticamente todos los temas, normativos y fácticos, decididos por los tribunales locales, de tal manera que queda evidenciado que éstos no tienen ninguna competencia que sea propia y diferenciada, y en la cual sus determinaciones sean definitivas.

La diferencia entre las “violaciones directas” y las “violaciones indirectas” a la Constitución la ha definido la SCJN en diversas jurisprudencias,

do oral mercantil y nueve de juzgados menores, principalmente, dedicados a atender juicios derivados de cobranzas mercantiles por montos menores).

particularmente a partir de la séptima y hasta la décima época de la jurisprudencia. Así, ha establecido que “violaciones indirectas” son aquellas en las que

...el agraviado puede alegar los vicios de legalidad que ostenta la resolución, lo que equivale a plantear las llamadas violaciones constitucionales indirectas, cuya solución por su naturaleza, ya que se trata sólo de determinar si existe inobservancia de leyes secundarias, corresponde inicialmente a la autoridad ordinaria que debe resolver el recurso y sólo en forma mediata competará al Juez del amparo.⁴

En cambio, las “violaciones directas” son las que ocurren cuando la autoridad vulnera un precepto de la Constitución, pero en aquella parte de éste cuyos términos de observancia no están determinados por las leyes reglamentarias del respectivo precepto. Por ejemplo, el artículo 8o. constitucional, relativo al derecho humano de petición, se viola de manera directa cuando la autoridad no responde una solicitud de acceso a información pública, pues la obligación de la autoridad de contestar en breve término la petición del ciudadano no se rige por las leyes de transparencia y de acceso a la información pública, sino que está garantizada directamente por el precepto constitucional.⁵ Por tal motivo, la jurisprudencia define que se da una violación “directa” a los artículos 14 y 16 constitucionales “cuando el acto reclamado carece de fundamento y motivación o cuando se conculca la garantía de audiencia”,⁶ mientras que considerará que la violación es “indirecta” cuando el acto reclamado sí expresa fundamentos y motivación, pero éstos son indebidos o erróneos, pues no son conformes con la ley que rige el respectivo acto.

En virtud de lo anterior, la jurisdicción constitucional en México, principalmente debido al juicio de amparo, al juicio de revisión constitucional electoral y a las controversias constitucionales, es simultáneamente jurisdicción de legalidad. Esto es reconocido sin ambages por los tribunales federales, por ejemplo, en la siguiente tesis de los tribunales colegiados del primer circuito judicial del país:

JUICIO DE AMPARO. AL SER UN MEDIO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD, SI EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN SE ALEGA

⁴ Tesis de jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 127-132, sexta parte, p. 201 (registro digital: 251825).

⁵ Tesis 2a./J. 4/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro VI, t. 1, marzo de 2012, p. 352 (registro digital: 2000299).

⁶ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, segunda parte-2, enero-junio de 1989, p. 646 (registro digital: 229032).

UNA INADECUADA APLICACIÓN DE LA LEY SECUNDARIA, ÉSTOS DEBEN ESTUDIARSE. En el orden jurídico nacional se reconoce al juicio de amparo como un medio de control de constitucionalidad y al mismo tiempo como instrumento de control de legalidad, de lo que se sigue, que mediante éste es jurídicamente posible revisar si la autoridad responsable aplicó correctamente o no la legislación secundaria pues, de hecho, la aplicación indebida de ésta implicaría la violación indirecta de los derechos fundamentales reconocidos a favor de los gobernados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la exacta aplicación de la ley y a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad; de manera que puede sostenerse que el juicio de amparo es un instrumento a través del cual puede vigilarse la exacta aplicación de la norma secundaria; por lo que es dable afirmar, que cuando en los conceptos de violación se alega una inadecuada aplicación de las leyes secundarias, éstos deben estudiarse.⁷

De esta forma, son principalmente jurisprudenciales las bases de esta interpretación expansiva de la garantía constitucional de legalidad. Pero esto no implica que los conceptos de “violación indirecta” y “violación directa” a la Constitución sean exclusivamente doctrinales o jurisprudenciales, pues ahora incluso están expresados en la Constitución y en las leyes. Así, por ejemplo, la Constitución, en su artículo 107, fracción IV, y la Ley de Amparo de 2013, en su artículo 61, fracción XX, establecen que el juicio de amparo es improcedente cuando el quejoso no hubiere agotado previamente los medios de defensa legal previstos en las leyes ordinarias; pero no será obligatorio “agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución”.

2. *La doctrina del orden constitucional como “orden total”*

La otra doctrina que también ha contribuido a que la jurisdicción constitucional se expanda sin reconocer ningún límite es la que considera al ámbito u orden normativo constitucional como un orden “total”.

En Estados Unidos de América, país cuna del federalismo, se habla de dos órdenes normativos: el federal, al cual pertenece la Constitución, y el estatal. En México, en cambio, la doctrina y la jurisprudencia han establecido

⁷ Tesis I.6o.C.1 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 6, t. III, mayo de 2014, p. 2067 (registro digital: 2006362).

que la Constitución forma un tercer ámbito normativo: el constitucional, que es diverso a los órdenes federal y locales, y supremo sobre éstos.

Si en el Estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir por necesidad lógica, una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez. Es decir, no se podría afirmar que esos diversos órdenes normativos con distintos ámbitos de validez constituyen una comunidad jurídica, es decir, un solo orden estatal. En consecuencia, existe un tercer orden en el Estado federal: el conjunto de normas que delimitan los ámbitos de validez de las normas federales y de las locales (normas de la comunidad total o nacional, a las que podemos llamar “normas del orden constitucional”).⁸

Ahora bien, aun considerando a la Constitución como un orden “total”, podría salvarse al federalismo si a dicho orden total se le entendiera como un “marco” de derechos mínimos o principios básicos, que deben estar presentes en todas las entidades federativas, pero más allá de los cuales cada entidad federativa podría soberanamente, en todo lo que respecta a su régimen interior,⁹ legislar las particularidades de su propio derecho, así como resolver jurisdiccionalmente lo que corresponda sobre éstas.

Pero la jurisprudencia de la Suprema Corte ordinariamente no ha comprendido así al orden constitucional, sino más bien lo ha entendido como un orden que enerva o impregna, de manera directa o indirecta, todos y cada uno de los preceptos que integran los diversos órdenes normativos del país. De tal manera que la inexacta interpretación de cualquier precepto legal, incluso del derecho local, se traduce en una violación indirecta de la Constitución. Además, la Corte ha afirmado que no se pueden dejar de estudiar las “violaciones indirectas” a la Constitución que hagan valer las partes en un juicio de constitucionalidad, pues

...cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe

⁸ Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, pp. 23 y 24.

⁹ Así lo establece el artículo 40 constitucional, que señala que los estados son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.¹⁰

Aún más, la SCJN ha llegado, incluso, a decir que no se le puede impedir que examine cierto tipo de violaciones a la Constitución, como es el caso de la “violaciones indirectas” a la misma, ya que una limitación así le impediría a ese máximo tribunal cumplir con su finalidad (autoasignada) de salvaguardar el bienestar de la persona humana.¹¹

La idea de la Constitución como “orden total” también está en la base de la jurisdicción constitucional sin límites, debido a que, si el citado orden constitucional omnipresente es uno solo que impregna a todas las normas jurídicas del país, con independencia de cuál sea su jerarquía normativa, su ámbito de aplicación o el legislador que las haya producido, entonces dicho orden constituye un derecho unitario que como tal debe ser homologado en su aplicación e interpretación.

En otros países que no son federales, la interpretación uniforme u homologada de su respectivo orden jurídico nacional unitario se asegura con recursos jurisdiccionales de alcance casacional. Casación, como nos enseña Fix-Zamudio, es el

...medio de impugnación a través del cual se examina la legalidad de la actividad del juez en el procedimiento y en la sentencia, que de ser acogido, puede producir el efecto de anular el fallo respectivo, ya sea para reponer el citado procedimiento o con el propósito de que se pronuncie una nueva sentencia de fondo.¹²

Por ejemplo, en Francia existe la casación como recurso jurisdiccional, cuya finalidad jurídica es la de “asegurar la unidad de la interpretación del derecho objetivo”.¹³ Asimismo, en las entidades federativas de nuestro país, el recurso de apelación que resuelven las salas del respectivo tribunal superior es el medio jurisdiccional de alcance casacional que asegura la interpretación uniforme del derecho local.

Así, lo peculiar de nuestro país es que a través de la jurisdicción constitucional se asegura la interpretación homogénea de la Constitución, pero en-

¹⁰ Tesis P./J. 98/99, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 703 (registro digital: 193259).

¹¹ Tesis P./J. 101/99, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 708 (registro digital: 193257).

¹² Fix-Zamudio, Héctor, “Casación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. II, p. 65.

¹³ *Idem*.

tendida ésta no como la norma suprema del ámbito normativo federal que, junto con las demás leyes federales, integra un orden normativo parcial, sino entendida ésta como un diverso ámbito normativo de carácter “total”, que incluso no se limita al texto constitucional, sino que se extiende o se expresa en todas las normas del derecho ordinario federal y local. De ahí que la jurisdicción constitucional no pueda quedar circunscrita a asegurar la interpretación homogénea del texto constitucional, sino que tiene que extenderse para asegurar la interpretación homogénea de las normas del derecho federal y local, que también son parte integrante —aunque sea en forma indirecta— del orden normativo constitucional “total”.

En correspondencia con lo anterior, a diversos juicios constitucionales, como el juicio de amparo, la controversia constitucional y el juicio de revisión constitucional electoral, se les ha dado en nuestro país un alcance casacional también respecto de las leyes federales y locales. Estos juicios constitucionales de alcance casacional, en nuestro país, provocan un efecto impropio o distorsionador del federalismo, pues indebidamente buscan unificar la interpretación del derecho local de las 32 entidades federativas del país, a pesar de que tales derechos locales son, por definición, órdenes jurídicos unitarios y diversos entre sí.

Podemos decir que tanto el juicio de amparo directo como el juicio de revisión constitucional electoral, ambos procedentes para impugnar sentencias dictadas por tribunales locales, tienen una faceta casacional, porque reúnen las características que, según Enrique Véscovi,¹⁴ son propias de la casación, y que básicamente son las siguientes: la casación tiene por fin anular las sentencias judiciales que incurran en una “violación de la ley”, incluyendo dentro del concepto de “violación” tanto la interpretación errónea como la aplicación indebida de la ley, e incluyendo dentro del término “ley” a toda norma legal, reglamentaria o jurisprudencial, tanto del derecho sustantivo como del procesal. También Fix-Zamudio, comparando a la casación con el juicio de amparo contra resoluciones judiciales, señala que “la doctrina predominantemente ha reconocido las similitudes tan estrechas entre ambas instituciones, de manera que a este sector del amparo se le ha calificado con toda justificación como «amparo casación»”.¹⁵

No es que el juicio de amparo haya nacido como casacional, sino más bien fue la jurisprudencia la que lo transformó. De hecho, la primera ley que reguló al juicio de amparo en 1847 excluyó la procedencia de este juicio en contra de actos y resoluciones dictados por los poderes judiciales de las

¹⁴ Véscovi, Enrique, *Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica*, Argentina, Depalma, 1988, pp. 232-237.

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 67.

entidades federativas; lo mismo ocurrió con la Ley de Amparo de 1869, que en su artículo 8o. expresamente establecía que “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Sin embargo, este precepto poco tiempo después fue declarado inconstitucional por la SCJN, por considerarlo violatorio del artículo 101, fracción I, de la Constitución Federal de 1857, que señalaba que el amparo era procedente contra leyes o actos “de cualquier autoridad pública”.¹⁶ A partir de entonces, el amparo directo, también llamado “amparo-legalidad” o “amparo casación”, procede indistintamente contra sentencias definitivas dictadas por las autoridades judiciales locales.

Por cuanto hace al juicio de revisión constitucional electoral, Flavio Galván afirma que éste es un

...auténtico juicio de legalidad, más que de constitucionalidad, a pesar de lo cual constituye un gran avance en el sistema procesal de impugnación electoral, que amplía mucho más el ámbito de procedibilidad de esta vía impugnativa, al no quedar acotado estricta y únicamente a la violación de un precepto de la Constitución federal.¹⁷

Por cierto, en la original iniciativa que planteaba la creación del juicio de revisión constitucional electoral se establecía que éste no sería casacional, pues procedería sólo por violaciones directas a la Constitución. Pero esta limitación terminaría omitiéndose sin ninguna aclaración o justificación expresa, aunque motivada por el deseo de que la jurisdicción constitucional electoral tuviera alcances suficientes como para evitar la arbitrariedad con la

¹⁶ La primera ley constitucional federal que incorporó al juicio de amparo como medio de control constitucional, esto es, el Acta Constitutiva y de Reformas, promulgada por Antonio López de Santa Anna en 1847, señaló en el artículo 25 que el amparo sólo sería procedente para proteger los derechos fundamentales del individuo “contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados”, excluyendo así la procedencia del juicio de amparo en contra de actos y resoluciones dictados por los poderes judiciales de las entidades federativas. Este precepto fue luego sustituido por el artículo 101, fracción I, de la Constitución Federal de 1857, que estableció la tutela de la jurisdicción constitucional respecto de cualquier acto violatorio de garantías procedente de cualquier autoridad pública. Posteriormente, la Ley de Amparo de 1869, promulgada por el presidente Benito Juárez, habría de insistir sobre la inadmisibilidad del amparo en negocios judiciales, al disponer: “Capítulo II. 8. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Sin embargo, la SCJN pronto declaró que tal precepto era contrario a la Constitución Federal de 1857, la cual, como ya se dijo, estableció que el amparo era procedente contra leyes o actos “de cualquier autoridad pública”. Las leyes constitucionales aquí citadas pueden verse en la siguiente obra: Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 143, 169 y 208.

¹⁷ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 395.

que en 1996 las autoridades resolvieron el caso de la elección del municipio de Huejotzingo, Puebla.¹⁸ La referida iniciativa decía:

...se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.¹⁹

Respecto de las controversias constitucionales, el ex ministro de la SCJN, José de Jesús Gudiño Pelayo, sistemáticamente se opuso a que a través de este juicio se revisaran cuestiones de legalidad en la actuación de los órganos de gobierno locales, pues lo consideraba una invasión a la soberanía estatal.²⁰ Por cuanto hace a la controversia constitucional, también inicialmente se consideró que ésta sólo era procedente por violaciones a normas federales, por lo que la Suprema Corte “carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados”.²¹ Sin embargo, este criterio se iría modificando hasta establecer la procedencia indistinta de las controversias constitucionales para impugnar tanto violaciones directas como violaciones indirectas a la Constitución.²²

¹⁸ Sobre los alcances del juicio de revisión constitucional electoral, como recurso de casación, para el control de la legalidad local, puede verse Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Por una justicia constitucional federalista en materia electoral”, en Valadés, Diego (coord.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. I.

¹⁹ Una versión de la citada iniciativa puede obtenerse en “Iniciativa para la reforma electoral y del DF. Reforma de consenso”, suplemento del periódico *El Nacional*, México, 29 de julio de 1996.

²⁰ Sobre los alcances de la controversia constitucional como juicio para el control de la legalidad local, véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2000.

²¹ Así lo definió la Suprema Corte en la tesis “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL” (Tesis P./J. 30/2000, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 812 [registro digital: 192088]).

²² Así lo estableció la Suprema Corte en la Tesis P./J. 98/99, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 703 (registro digital: 193259).

En suma, todos estos juicios de constitucionalidad son indudablemente casacionales, pues a través de ellos se puede impugnar cualquier violación al derecho constitucional, pero considerado éste como un ámbito normativo que es “total” y que se expresa en todos los ordenamientos legales del país. De tal manera que la Constitución, en unión de todas las leyes nacionales, forman un único orden jurídico “directa o indirectamente constitucional” y, por esto, la violación a cualquier precepto de cualquier jerarquía normativa o ámbito espacial de validez será siempre una violación, ya sea directa o indirecta a la Constitución. Inclusive, cabe mencionar que los alcances casacionales de estos juicios no sólo se limitan al examen normativo de todo el derecho aplicable al caso, sino que además a través de estos juicios se puede examinar y, en su caso, revocar las determinaciones que los tribunales locales toman en materia de valoración de pruebas y fijación de hechos, así como en relación con el ejercicio de atribuciones discrecionales.

III. INSTITUCIONES Y DOCTRINAS QUE LIMITAN A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN OTROS PAÍSES

Definir la frontera entre Constitución y leyes federales y locales, para luego correlativamente establecer los límites que le corresponden a la jurisdicción constitucional frente a las jurisdicciones ordinarias, tanto federal como estatales, y así poder determinar entre todas estas jurisdicciones un federalismo judicial en el que se respeten los ámbitos de competencia diferenciados de cada jurisdicción, ciertamente no es tan fácil, pues dichas fronteras no siempre son evidentes. Sin embargo, diversos países federales del mundo han avanzado más que México en esta delimitación.

El autor alemán Christian Starck, refiriéndose a los problemas por delimitación de competencias entre órganos judiciales, ha dicho que

...esta problemática sólo puede surgir en ordenamientos jurídicos en los cuales, junto a la jurisdicción ordinaria, que en Alemania está dividida en cinco ramas (art. 95.1 de la Ley Fundamental de Bonn), existe también un tribunal constitucional competente para controlar la adecuación a la Constitución de las sentencias de los tribunales ordinarios en respuesta a la interposición de un recurso individual.²³

²³ Starck, Christian, “Jurisdicción constitucional y tribunales ordinarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 53, 1998, pp. 11-32.

Por cuanto hace a los países de Europa, tal cosa ocurre —según apunta Starck— en España y Alemania, mientras que en América este fenómeno también se da, por ejemplo, en Estados Unidos, Argentina y, desde luego, México.²⁴

1. *En Alemania, la garantía de legalidad
como control de arbitrariedad*

Es particularmente interesante la interpretación que la doctrina jurisprudencial de Alemania le ha dado al derecho humano o garantía constitucional de legalidad. En ese país,

Que la Constitución asigne en la división de poderes, ámbitos funcionales para la acción y la decisión autónoma, a parlamento, gobierno, administración y jurisdicción ordinaria, que debe respetar el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional), es algo expresado en múltiples ocasiones en la jurisprudencia. Mientras no se oponga mandato o prohibiciones Constitucionales, el parlamento es libre en el empleo de sus facultades legislativas de configuración, en la determinación de prioridades y en el recurso a medios presupuestarios; igualmente libre es el Gobierno en su política interior y exterior o la Jurisdicción a la hora de interpretar y aplicar el derecho ordinario. El *Bundesverfassungsgericht* no es competente para examinar si cualquiera de tales órganos ha observado adecuadamente sus responsabilidades o si ha dado con la fórmula de solución más funcional y justa.²⁵

Concretamente, por cuanto hace a las sentencias dictadas por los tribunales ordinarios, éstas no son revisables por la jurisdicción constitucional, excepto cuando se trate de sentencias arbitrarias. Esto es, el Tribunal Constitucional ha establecido límites para su jurisdicción y se ha dado a sí mismo la regla de no intervenir en casos de derecho ordinario, excepto en caso de que el respectivo tribunal local haya dictado una sentencia arbitraria bajo los estándares del propio derecho ordinario, lo cual sí se considerará como una violación al derecho constitucional. Esta doctrina “a la que se le ha

²⁴ García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson-Ediciones Jurídicas de Lima-Editorial Jurídica E. Esteve-Editorial Jurídica Venezolana, 1996.

²⁵ Simon, Helmut, “La jurisdicción constitucional”, en Benda, Ernst et al., *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Piña, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996, pp. 851 y 852.

llamado «control de arbitrariedad» (*Willkürkontrolle*) deriva del Artículo 3, cl. 1 GG”.²⁶

Cabe destacar que, en los casos en que el Tribunal Constitucional determine la inconstitucionalidad de una sentencia local arbitraria, dicho Tribunal no quedaría habilitado para dictar la sentencia de reemplazo, ya que sólo se limitaría a revocar la sentencia inconstitucional y a devolver el caso al tribunal ordinario original, para que sea éste quien dicte la nueva sentencia. Además, en Alemania,

...el control de arbitrariedad de una sentencia ordinaria no deja de ser sólo una revisión de comprensibilidad. Esto significa que también está limitado a establecer la razonabilidad de la sentencia y no es una corrección dogmática. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional no le dice a un tribunal ordinario cómo debe de interpretar un caso o qué método debe de favorecer en una situación en particular. El Tribunal Constitucional establece guías específicas para determinar si una resolución deriva de una razón externa de la causa y no del marco jurídico. Entonces, por ejemplo, si todos los métodos de interpretación —textual, sistemático, histórico, teleológico, etc.— apuntan a resolver el caso en alguna dirección y el tribunal ordinario eligió un significado que conduce al contrario sin alguna razón defendible, entonces es probable que la sentencia sea anulada por ser arbitraria. De la misma manera, si un tribunal se separa sin una causa justificada de sus determinaciones anteriores sobre un tema, esto es “objetivamente insoportable” y, por lo tanto, será considerado arbitrario por el Tribunal Constitucional.²⁷

Por el contrario,

...si una sentencia es comprensible con arreglo a las normas dadas por el derecho común, la decisión será confirmada incluso si el propio Tribunal Constitucional hubiera preferido una interpretación diferente. No se examina si el método de interpretación elegido se ajusta mejor que otros, sino sólo que la elección no ha sido arbitraria.²⁸

En Argentina, la Corte de ese país también ha desarrollado la doctrina del control de arbitrariedad y ha sostenido que una “sentencia arbitraria es aquella que no es derivación razonada del derecho vigente apoyada en los hechos de la causa”.²⁹

²⁶ Narváez Medécigo, Alfredo, *Rule of Law and Fundamental Rights. Critical Comparative Analysis of Constitutional Review in the United States, Germany and Mexico*, Berlín, Springer, 2016, p. 204.

²⁷ *Ibidem*, p. 205.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Hitters, Juan Carlos, “La jurisdicción constitucional en Argentina”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 298.

2. *En España, la garantía de legalidad no implica el reexamen de las pruebas*

En España, el tema que aquí tratamos ha sido motivo de varios estudios, iniciando tal vez con los trabajos pioneros que, en 1982, presentaron don Francisco Rubio Llorente³⁰ y don Andrés de la Oliva Santos, quien —por cierto— dio una primera explicación respecto de lo que ya entonces algunos denunciaban como invasión del Tribunal Constitucional al terreno atribuido como propio y exclusivo de los tribunales de la jurisdicción ordinaria.³¹ Otro destacado autor español que ha tratado el tema es don Jesús María Santos Vijande.³²

Destaca que el Tribunal Constitucional de España ha establecido que el examen de los hechos, la valoración de la prueba y la selección y aplicación de las normas legales les corresponden en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios. No es competencia del Tribunal Constitucional entrar en el terreno de la selección, interpretación y aplicación de las normas, pues éste es un cometido propio de la jurisdicción ordinaria en tanto no se vulnere un derecho fundamental, porque el Tribunal Constitucional es el intérprete y guardián de la Constitución Española, pero no del resto del ordenamiento jurídico.³³

3. *En Estados Unidos, la garantía de legalidad está acotada por la doctrina del adequate and independent state grounds*

En Estados Unidos se ha determinado que la jurisdicción constitucional de la Suprema Corte es para garantizar la Constitución federal, pero enten-

³⁰ Rubio Llorente, Francisco, “Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 4, 1982, pp. 35-67. También Rubio Llorente escribió “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 35, 1992, pp. 34 y ss.

³¹ Oliva Santos, Andrés de la, “El Tribunal Constitucional como última instancia jurisdiccional”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, España, abril-septiembre de 1982, pp. 337-364.

³² Santos Vijande, Jesús María, “Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional: su eficacia respecto de los tribunales ordinarios”, en Punset Blanco, Ramón y Santos Vijande, Jesús María (dirs.), *Jurisdicción ordinaria y Tribunal Constitucional*, España, Xunta de Galicia, 1996, pp. 89-170.

³³ Gui Mori, Tomás, *Jurisprudencia constitucional 1981-1995. Estudio y reseña completa de las primeras 3.052 sentencias del TC*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 171 y 172.

diendo que en ésta sólo se consigna el contenido constitucional mínimo de los derechos humanos, más allá del cual los estados son libres para establecer en su respectivo derecho local desarrollos adicionales a estos derechos o, incluso, nuevos derechos. Además, el derecho local será interpretado por cada jurisdicción local en forma definitiva, sin que sea revisable por la Suprema Corte, siempre y cuando dicha interpretación “descanse en adecuados e independientes fundamentos estatales”. Ésta es la doctrina del *adequate and independent state grounds*, conforme a la cual la Suprema Corte federal de Estados Unidos no debe revisar aquellas decisiones judiciales de las cortes estatales, que se funden exclusivamente en el derecho local razonablemente interpretado y aplicado, pues las cortes estatales deben ser respetadas como los expositores máximos y finales de las leyes estatales.³⁴

Estamos hablando de lo que se denomina la doctrina del “*independent and adequate state grounds*” (independientes y suficientes fundamentos estatales). Lo que significa que la Corte Suprema estadounidense no puede revisar una decisión de un tribunal estatal si la decisión versa sobre una cuestión de Derecho estatal que es “independiente” (no depende del Derecho Federal, se puede resolver exclusivamente aplicando el Derecho estatal) y “suficiente” (ese Derecho estatal constituye un fundamento que, por sí solo, puede sustentar el fallo). En otras palabras, si la opinión del Tribunal Supremo norteamericano sobre las cuestiones federales del caso no cambiara el resultado, porque la decisión final descansa sobre Derecho estatal no revisable, entonces el Tribunal Supremo no revisará el caso.³⁵

Con base en la referida doctrina del *adequate and independent state grounds*, en Estados Unidos los tribunales estatales han logrado una notable y activa participación en el desarrollo y garantía de los derechos humanos, habiendo sido incluso pioneros en fallos relacionados con la pena de muerte, los derechos de personas imputadas, el financiamiento de la educación pública, los derechos de parejas homosexuales, entre otras materias.

No obstante, también resulta interesante mencionar que esta práctica de sólido federalismo judicial es relativamente nueva en aquel país. Esto es debido a que

...durante la era que inició en 1930 y continuó hasta 1970, fue el gobierno federal (y particularmente las cortes federales) quien asumió como prioridad —y

³⁴ Sobre el principio *adequate and independent state grounds*, puede verse el siguiente caso resuelto por la Suprema Corte de Estados Unidos: *Michigan v. Long*, 463 U.S. 1032 (1983).

³⁵ Serra Cristóbal, Rosario, “El federalismo judicial estadounidense”, *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, vol. 65, núm. 1, enero-junio de 2017, pp. 313 y 314.

de hecho, casi con exclusividad— la responsabilidad de proteger los derechos humanos... y una vez que la Suprema Corte fue pionera, entre 1920 y 1930, en el desarrollo de la jurisprudencia sobre libertades civiles, este activismo de la Corte atrajo a que los litigantes intentaran, ya fuera presentar sus casos ante tribunales federales o, si esto fuera imposible, presentar sus demandas ante las cortes estatales pero con base en leyes y criterios federales.³⁶

Fue a partir de la década de 1970, tras el nombramiento de Warren Burger como presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, que se comenzó a desarrollar un nuevo federalismo judicial, donde los estados se convierten en los principales responsables de proteger los derechos humanos. Esto sucedió porque durante el periodo del juez Burger como presidente se generó una disminución en el activismo judicial de la Corte, lo cual motivó a los litigantes a buscar reparaciones de las libertades en otros tribunales. Esta circunstancia favoreció para que los tribunales estatales interpretaran con mayor activismo el contenido de los derechos humanos reconocidos en sus respectivas Constituciones locales, pero tomando como referencia a la jurisprudencia generada por la Suprema Corte.

Aun cuando no era común utilizar las Constituciones estatales como fundamento jurídico en los juicios, varios factores hicieron que fueran atractivas para los defensores de los derechos humanos:

Los jueces estatales que interpretan las cartas locales de derechos no están obligados a ajustar sus interpretaciones a las sentencias de los tribunales federales que interpretan disposiciones federales análogas. Incluso cuando la redacción sea idéntica, los jueces estatales están interpretando un documento único, con una historia única, esta singularidad puede justificar una interpretación diferente. Incluso si los tribunales federales han interpretado una disposición constitucional idéntica en un caso similar, el fallo federal no es vinculante, los Estados son los últimos intérpretes de sus propias constituciones y pueden discrepar de los fallos federales. No necesitan asumir que la interpretación federal es la mejor interpretación legal. Además, bajo la doctrina de los “adecuados e independientes fundamentos estatales”, las sentencias basadas únicamente en derecho estatal no están sujetas al escrutinio federal. Esto significa que los criterios judiciales locales están aislados de la revisión y revocación por parte de la Suprema Corte si se basan únicamente en el derecho estatal.³⁷

³⁶ Tarr, G. Alan, “The New Judicial Federalism in Perspective”, *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, vol. 72, núm. 4, mayo de 1997, p. 1110 (traducción propia).

³⁷ Tarr, G. Alan, “Judicial Federalism in the United States: Structure, Jurisdiction and Operation”, *Revista de Investigações Constitucionais*, Brasil, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2015, pp. 7-34 (traducción propia).

IV. POR UN FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO SIN “VIOLACIONES INDIRECTAS” A LA CONSTITUCIÓN

La doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución, en unión de la doctrina del orden constitucional “total”, han tenido el efecto de desdibujar o dejar irreconocible al federalismo en materia judicial en México. Para superar estas doctrinas, podríamos tomar como referencia a las doctrinas e instituciones jurídicas eficazmente adoptadas en otros países para establecer la frontera entre el derecho y la jurisdicción constitucionales, por una parte, y el derecho y la jurisdicción locales, por la otra. Se trata de doctrinas consolidadas en el derecho comparado, dentro de las que no se encuentra la mexicanísima doctrina de las “violaciones indirectas”, la cual no se observa en ningún país del mundo, excepto en el nuestro y en Centroamérica.³⁸

1. *La doctrina de las “violaciones indirectas” es muy mexicana*

Previo a sugerir cuáles doctrinas del derecho comparado podríamos tomar como referencia para evolucionar nuestra doctrina nacional de las “violaciones indirectas” a la Constitución, tal vez tendríamos que resolver si, en realidad, los mexicanos queremos superar o no dicha doctrina. Sin embargo, definir esta cuestión no es algo fácil, y excede los alcances de este artículo.

Algunos justifican la vigencia de esta doctrina, pues consideran que, al ser producto de la realidad mexicana, se ajusta bien a las necesidades de ésta. En lo personal, considero que sería mejor sustituir esta doctrina por otra que permitiera hacer una distinción más pulcra y técnica entre la jurisdicción constitucional y las jurisdicciones ordinarias (federal y locales). Desde mi punto de vista, la doctrina de las “violaciones indirectas” es una “mexicanada”, impresentable en el contexto internacional. Se entiende por “mexicanada” una solución ingeniosa, pero simplona y de bajo costo, que resuelve a medias un problema complejo.

Por lo tanto, sin pretender resolver si le conviene o no a México esta doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución, cabe mencionar sólo algunos de los puntos que suelen estar presentes en este debate.

Una de las principales causas que han alimentado que la jurisdicción constitucional se expanda sin límites y se sobreponga a las jurisdicciones lo-

³⁸ Guatemala, por ejemplo, también considera que hay una constitucionalidad directa y otra indirecta, ambas tuteladas por el juicio de amparo.

cales es la desconfianza en la independencia y capacidad de las autoridades judiciales locales. Se piensa que éstas no tienen la capacidad técnica para interpretar la Constitución y, aun en el caso de que la tuvieran, carecen de la independencia para resolver jurídicamente, pues están sometidas a los poderes formales y fácticos presentes en cada entidad federativa. Políticamente, siempre se ha pretendido justificar los alcances casacionales de la jurisdicción constitucional, debido a una alegada incapacidad, inmadurez o falta de independencia de los juzgadores locales para resolver los juicios a su cargo con plena imparcialidad y juridicidad.

Así, por ejemplo, Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de la Constitución de 1917, admitió que una indebida interpretación del artículo 14 de la Constitución de 1857 le había dado a la Suprema Corte competencia para fiscalizar cualquier sentencia dictada por la jurisdicción ordinaria, y denunció los riesgos de esta centralización de la justicia, aunque también justificó el referido exceso jurídico, invocando para esto a la realidad política de ese entonces. Al respecto, Carranza señaló:

...hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.³⁹

Hoy, en el siglo XXI, la falta de confianza en los tribunales locales sigue siendo la principal razón detrás de los alcances expansivos y casacionales de la justicia constitucional. Sobre esto, Fix-Fierro, quien profundizó en las bases sociológicas del fenómeno jurídico, con sincera claridad señala:

³⁹ “Presentación de Venustiano Carranza del Proyecto de Constitución, 1o. de diciembre de 1916”, en Cabrera Acevedo, Lucio (comp.), *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917*, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, t. II, p. 390. En la citada presentación, Carranza escribió: “El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la Federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese injerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común”.

Hay indicios de que en muchas entidades federativas el Poder Judicial sigue sometido a la influencia y el control del Poder Ejecutivo. Por eso se escucha con frecuencia a los abogados decir que ellos necesitan poder llevar los asuntos sensibles (política y económicamente) ante una instancia federal, para sustraerlos de la influencia de los poderes locales.⁴⁰

Con respecto a esto, el ministro Juventino V. Castro interroga:

¿Los tribunales federales deben intervenir y revisar los fallos de los tribunales locales, para examinar su legalidad, porque estos últimos no tienen la suficiente imparcialidad y prestigio que requiere la judicatura; o la imparcialidad y el prestigio de los tribunales locales no existe, porque los tribunales federales los han despojado de su autoridad, de su responsabilidad y de su dignidad, al invadir calculadamente una jurisdicción que no les corresponde?⁴¹

Esto es, aun aceptando, sin conceder, que haya tribunales locales en minoría de edad, éstos nunca madurarán en la medida en que no enfrenten la responsabilidad e, incluso, el costo político de sus determinaciones, lo cual sólo se logrará en la medida en que sus sentencias no sean percibidas como irrelevantes o de mero trámite, sino como definitivas en cuestiones de legalidad y, por lo mismo, trascendentes para la sociedad de su respectiva entidad federativa.

Mientras siga existiendo esta desconfianza, ni el legislador reformará leyes ni los jueces consolidarán jurisprudencias que estén orientadas a limitar a la jurisdicción constitucional, para que ésta reconozca un ámbito competencial propio y exclusivo de las jurisdicciones locales, en el cual a éstas les corresponda decir la última palabra en aquellas controversias que sean resueltas sólo aplicando derecho local.

Afortunadamente, en las últimas dos décadas se ha venido formando una corriente de opinión fuerte en el sentido de que las jurisdicciones locales se han fortalecido lo suficiente como para asumir las responsabilidades políticas, sociales y jurídicas que recaerían sobre ella, una vez acotados los alcances casacionales o de legalidad que ejerce la jurisdicción constitucional a través del juicio de amparo, la controversia constitucional y el juicio de revisión constitucional electoral. Sólo por mencionar algunas de las opiniones más categóricas en este sentido, podríamos recordar la del ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien siendo presidente de la SCJN afirmó que

⁴⁰ Fix-Fierro, Héctor, *El Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 479.

⁴¹ Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1997, p. 89.

...él, al igual que otros ministros de la Corte consideran que debe modificarse, es el hecho de que el Poder Judicial de la Federación tenga que conocer en el amparo directo las apelaciones de sentencias de los tribunales superiores de los estados que si bien se pensaba en el siglo pasado que debido a los intereses locales y cacicazgos se hacía necesaria la intervención del Poder Judicial Federal, en la actualidad las condiciones han cambiado diametralmente, al grado que hay tribunales estatales que cuentan con magníficos magistrados, además que en muchos estados de la República son “inamovibles”, lo que garantiza su autonomía ante los cambios políticos.⁴²

Asimismo, los tribunales superiores de justicia del país han emitido diversas declaratorias exigiendo que se consolide el federalismo judicial en México.⁴³

Otro tema también metajurídico que suele invocarse como argumento, a veces a favor y otras en contra, es el relativo a cómo el incremento desmedido de los alcances de la jurisdicción constitucional ha causado de manera concomitante el crecimiento también desmedido y oneroso del Poder Judicial Federal, el cual tiene en México una dimensión que no es equiparable a la de ningún otro Poder Judicial federal en el mundo.

En Estados Unidos, por ejemplo, el tamaño del Poder Judicial federal es insignificante comparado con los locales, mientras que en México el Poder Judicial de la Federación tiene un presupuesto más grande que la suma de todos los presupuestos que en conjunto corresponden a todos los poderes judiciales juntos.⁴⁴ Además, hay estados en los cuales el número de magistrados federales “revisores” es mayor que el número de magistrados locales “revisados”.⁴⁵

⁴² Nota periodística del reportero Jesús Arana, en el artículo “Convocaré Corte a discutir varios cambios legales, incluido el amparo”, *La Jornada*, México, 12 de julio de 1999, p. 3.

⁴³ La Conferencia Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia del país emitió en 1999 la llamada “Declaración de Mérida”, exigiendo limitaciones al amparo directo, de tal manera que la interpretación y aplicación judicial del derecho local sea realizada en definitiva a nivel estatal. Este punto de acuerdo se ha reiterado en varias de las conferencias anuales posteriores, incluyendo la “Declaración Federalista de Chiapas Doctor Belisario Domínguez”, que los tribunales superiores de justicia suscribieron durante su XXVII Congreso Nacional, en Chiapas, en 2003.

⁴⁴ El presupuesto del Poder Judicial federal para 2021 es de \$71,299,339,460.00 pesos, lo cual representa, por ejemplo, una cantidad más de trescientas veces mayor que el presupuesto del Poder Judicial de Colima, que es de \$230,880,000.00 pesos, o veintisiete veces mayor que el presupuesto del Poder Judicial de Nuevo León, que es de \$2,640,135,776.00 pesos.

⁴⁵ Por ejemplo, en Nuevo León son veinticuatro los magistrados federales integrantes de los tribunales colegiados en las materias civil, penal y administrativo (seis en colegiados penales, nueve en colegiados civiles y nueve en colegiados administrativos), cuya carga de trabajo se integra en su gran mayoría por juicios de amparo directos contra sentencias locales. Por

En ocasiones, esto se toma como un argumento a favor, porque revela lo arraigado que están estos juicios constitucionales de alcances casacionales y la confianza que los litigantes tienen en estos juicios, así como en los tribunales federales. Sin embargo, a veces esta cuestión se toma como un argumento en contra, porque esta dinámica de crecimiento constante del Poder Judicial federal cada vez se torna más difícilmente manejable, tanto en lo político como en lo económico y en lo operativo.

Finalmente, otro tema es el relativo a la cercanía de la ciudadanía. Desde una perspectiva política, el federalismo es, en términos generales, una compleja técnica de descentralización que utilizan los Estados para “democratizar” la “gestión pública”, para que ésta sea más cercana a los gobernados.⁴⁶ En este sentido, gracias al federalismo las leyes locales son expedidas por poderes legislativos locales que se integran con personas pertenecientes a la respectiva entidad federativa y que conocen las necesidades, la sensibilidad y el carácter de ésta. Sin embargo, es cuestionable que la interpretación y aplicación judicial definitiva de tales leyes la dicte un juzgado federal, con frecuencia procedente de otros contextos, pero que desde el primer día de su adscripción al respectivo estado se le considere capaz de declarar la correcta y exacta interpretación de la ley local.

Pero —insisto— resolver este debate es indispensable para definir si, en los hechos, debe o no avanzarse en la dirección de superar la doctrina mexicana de las “violaciones indirectas” a la Constitución. No obstante, para los efectos de este ensayo es un debate que podemos obviar, pues aquí sólo nos interesa presentar, desde una perspectiva teórica, cuáles podrían ser las opciones para que México avance hacia una fórmula distinta que le permita establecer con mayor pulcritud y consistencia federalista la división y articulación entre las jurisdicciones constitucional y locales.

2. *Considerar que el orden constitucional no es “total”,
pues aunque es el límite, no es el fundamento del derecho
local concerniente al régimen interior de los estados*

En el terreno de la interpretación constitucional, el primer paso para avanzar en nuestro federalismo judicial sería reconocer que el orden constitucional no es “total” y que la jurisdicción constitucional no es ilimitada.

su parte, son veintidós los magistrados locales en las mismas materias (dieciséis del Tribunal Superior de Justicia y seis del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado).

⁴⁶ Friedrich, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968, p. 193.

Por lo tanto, la mejor fórmula para establecer esta delimitación sería la de desarrollar el concepto de “régimen interior” de los estados, que está previsto en la propia Constitución.

El artículo 40 de la Constitución Política del país establece que México es “una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”. Asimismo, el artículo 41 de la Constitución señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión regulados en la Constitución federal, pero también a través de los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, y de acuerdo con las Constituciones estatales, las cuales no podrán contravenir a la federal. Por otra parte, el artículo 124 de la misma carta magna establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

De lo anterior se advierte que existen ciertas atribuciones —las pertenecientes al “régimen interior” de los estados— que las autoridades estatales ejercen de manera soberana, por lo que el ejercicio de tales atribuciones no debe ser sancionado por ninguna instancia externa, incluyendo a las autoridades federales. Así, el concepto jurídico de régimen interior, aplicado al tema de la justicia constitucional local, implica, por lo tanto, generar para la jurisdicción local un espacio propio y diferenciado del de la jurisdicción de constitucionalidad general.

Mucho se ha debatido en la doctrina si los estados son soberanos o autónomos. Los que opinan que son soberanos adoptan la teoría de la cosoberanía, de acuerdo con la cual los estados para formar la federación le transfieren a ésta una parte de su soberanía, reservándose la otra parte de la soberanía que no le hubieren delegado expresamente a la federación. En cambio, los que opinan que los estados son más bien autónomos lo afirman considerando que los estados no pueden ser soberanos, ya que su capacidad de autodeterminación está limitada por la Constitución, la cual no pueden contravenir; así, los estados tienen un límite externo y, por lo tanto, no tienen soberanía, pues ésta implica el desconocimiento de cualquier poder superior.

Sin embargo, basta simplemente leer la Constitución para advertir que en ésta se afirma que los estados son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Por lo tanto, en todo caso, el debate no consistiría en dilucidar si los estados son soberanos o no —esto lo aclara el propio texto constitucional—, sino en establecer el contenido y alcance del concepto “régimen interior”, dentro del cual, y sólo en él, los estados son soberanos. De esta manera, resulta indiferente que a los estados se les considere soberanos o autó-

nomos, pues lo relevante es que ambos conceptos implican que a los estados les corresponde una zona de autodeterminación “autónoma” (régimen interior), que contrasta con la zona “heterónoma”, la cual se integra por todas las limitaciones jurídicas para los estados que derivan de la Constitución federal.

Sobre el concepto de “régimen interior”, aún no hay doctrina jurisprudencial que determine completamente su contenido o significado. Lo mismo ocurre con el constitucionalismo local.⁴⁷ Sin embargo, ya hay diversos precedentes jurisprudenciales consolidados por la Suprema Corte, los cuales apuntan en la dirección de que el “régimen interior” de un estado no es equivalente a todo su derecho local, y ni siquiera equivale a la Constitución estatal, sino sólo a una parte de éstos. En realidad, algunos temas o normas de derecho local son desarrollo o emanan de la Constitución federal, o están garantizados por ésta, mientras que otros temas de derecho local no tienen ninguna referencia o regulación en la Constitución federal, siendo éstos los temas que propiamente pertenecen al “régimen interior”, y respecto de los cuales las autoridades locales deben poder ejercer soberanamente sus atribuciones reservadas.

Por ejemplo, la SCJN ha afirmado que “la forma que el legislador local establece para la realización de las elecciones extraordinarias respecto a los candidatos que deben participar en éstas, constituye una facultad de los Estados en su régimen interno, pues al efecto la Constitución Federal no les impone reglas específicas”.⁴⁸ Asimismo, la Suprema Corte ha dicho que

...es inconcuso que el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, al prever que las diputaciones por el principio de representación proporcional se otorgarán a todo partido político que obtenga por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación emitida, no transgrede la Constitución Federal. Ello es así, porque ésta no fija lineamiento alguno para reglamentar tales cuestiones, sino que, por el contrario, dispone expresamente que deberán regirse conforme a la legislación estatal correspondiente. Además, aun cuando el porcentaje requerido para poder tener derecho a obtener diputaciones, eventualmente puede trascender y afectar a algún partido político en lo particular, es una cuestión que por sí misma, no implica contravención

⁴⁷ Valadés, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 79 y ss. Este autor expresa que la teoría constitucional moderna ha desarrollado conceptos muy elaborados en relación con el constitucionalismo nacional, al cual también le llama “constitucionalismo originario”, pero ha dejado de lado los ejercicios de conceptualización del constitucionalismo local, al cual le denomina “constitucionalismo reflejo”.

⁴⁸ Tesis P/J. 42/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 553 (registro digital: 192095).

a los principios fundamentales pues, en todo caso, todo partido tiene los mismos derechos para participar en las elecciones estatales, y la legislación local únicamente adopta las bases impuestas por la Ley Fundamental, ajustándolas a la situación particular de su régimen interior, en el que gozan de soberanía.⁴⁹

No obstante, frente al escaso desarrollo jurisprudencial del concepto de “régimen interior” de los estados, lo que llama la atención es una línea jurisprudencial reciente de la SCJN, que desarrolla y da contenido al concepto de “libertad configurativa” de los estados, concepto que, sin duda, es equiparable en muchos sentidos al de “régimen interior”. Sobre esto, la Suprema Corte ha establecido lo siguiente:

Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.⁵⁰

Principalmente, la SCJN ha reconocido que hay materias o temas que no están delegados a funcionarios federales y tampoco determinados por la Constitución ni los tratados internacionales, y es precisamente respecto de estos temas en los que los congresos locales tienen “libertad configurativa” para legislarlos autónoma o soberanamente. Por ejemplo, en el tema relativo a la indemnización en caso de despido injustificado de los trabajadores al servicio del gobierno estatal,

...ni la Constitución ni las normas de los derechos humanos contenidas en tratados internacionales que son derecho positivo en el ordenamiento mexicano (en especial el artículo 7, punto d, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”) definen las condiciones en las que el Estado deba otorgar la indemnización derivada del despido injustificado o los conceptos que la integran, se entiende que esta facultad corresponde al legislador local.⁵¹

⁴⁹ Tesis P./J. 52/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 750 (registro digital: 189937).

⁵⁰ Tesis P./J. 11/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 34, t. I, septiembre de 2016, p. 52 (registro digital: 2012593).

⁵¹ Tesis 2a. XLV/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, t. 1, mayo de 2013, p. 983 (registro digital: 2003593).

Aún más, la Suprema Corte ha reconocido que el margen de apreciación o a la libertad configurativa, que la Constitución reconoce en favor de los órganos legislativos locales, no implica que éstos puedan dejar de reconocer los límites constitucionales o los elementos esenciales de los derechos humanos también reconocidos en la carta magna; sin embargo, dentro de estos límites que no pueden ser traspasados, el congreso local tiene libertad para legislar con autonomía. Así, por ejemplo, en materia procesal local, “mientras una determinada cuestión procesal no menoscabe el contenido de un derecho fundamental, su regulación queda sujeta a la discrecionalidad del órgano legislativo que la emita”.⁵²

Así, la SCJN ya reconoce a los legisladores locales un margen para definir soberanamente el derecho local, en todo lo que no implique restricción a las normas constitucionales, particularmente las relativas a los derechos humanos.

Pero habiendo reconocido la SCJN este margen de soberanía o autonomía al legislador local, considero que no hay razón justificada para que la propia Corte no reconozca este mismo margen en favor de los jueces y tribunales locales. Un pronunciamiento de este tipo sería completamente equiparable a la doctrina americana según la cual las resoluciones de los jueces y tribunales locales no son justiciables por la jurisdicción constitucional, siempre que aquéllas descansen en adecuados e independientes fundamentos estatales; esto es, cuando la resolución jurisdiccional local “rest on *adequate and independent state grounds*”.

3. Considerar que los derechos humanos constitucionales son los estándares mínimos

La SCJN ha reconocido que los derechos humanos tienen un contenido esencial garantizado por la Constitución, más allá del cual los estados pueden legislar con “libertad configurativa”, pudiendo desarrollar cualquiera de estos derechos, siempre y cuando tal desarrollo no implique restricción de otro derecho. Así, el federalismo se revela como “un mecanismo tendente a desarrollar el alcance de los Derechos Humanos, pues la Constitución federal consagra éstos y permite su reflejo en los distintos órdenes jurídicos de las entidades federativas”.⁵³

⁵² Tesis 1a. X/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 38, t. I, enero de 2017, p. 381 (registro digital: 2013488).

⁵³ Cavazos Guajardo Solís, Alonso, *Las limitantes de la jurisprudencia constitucional mexicana para consolidar al federalismo como una verdadera expresión de la división del poder público*, México, Tirant lo Blanch, 2020, p. 27.

No sólo la SCJN, sino también la doctrina considera a los derechos humanos constitucionales como derechos mínimos que deben cumplirse en todo el territorio nacional, pero autorizando a los estados a que, una vez cumplido ese estándar mínimo, puedan ir más allá con desarrollos adicionales. El artículo 1o. de la Constitución establece que todas las autoridades del país tienen la obligación de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos dentro del ámbito de su competencia, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y “es con fundamento en este artículo que los derechos previstos en la Constitución federal son considerados como estándares normativos mínimos que deben ser observados y cumplidos por las autoridades nacionales”.⁵⁴

La definición del contenido mínimo o esencial de un derecho humano reconocido en la Constitución lo podemos ilustrar con un caso recientemente resuelto por la SCJN. Es un caso relacionado con el derecho humano a la educación, cuyo alcance fue ampliado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, la cual se reformó para establecer la obligación del estado y sus municipios de impartir educación superior de forma gratuita.⁵⁵

A raíz de dicha reforma constitucional, el gobierno de Michoacán celebró un convenio de colaboración con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para garantizar la gratuidad de la educación superior. El ejecutivo estatal se comprometió a transferir los recursos económicos para cubrir los gastos de inscripción de todos los alumnos que se inscribieron en la Universidad en los niveles medio superior y superior durante los ciclos escolares de 2011-2012 y 2012-2013. Sin embargo, debido a problemas presupuestarios, el gobierno del estado no renovó el convenio para los ciclos escolares siguientes. La Universidad hizo esfuerzos para mantener el subsidio; no obstante, el cobro de las cuotas se reinició en 2014. Como consecuencia, se promovió un amparo por considerar que se violentaban los artículos 1o., 3o. (fracción IV) y 16 de la Constitución general de la República; 1o. y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, entre otros.

El amparo se concedió al quejoso y esta sentencia fue luego ratificada por la Suprema Corte al resolver el correspondiente amparo en revisión. Destaca el razonamiento de la Corte en el sentido de que del contenido mínimo del

⁵⁴ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La incorporación de los derechos humanos en las Constituciones locales mexicanas”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 363.

⁵⁵ Reforma al artículo 138 de la Constitución estatal, publicada el 6 de agosto de 2010 en el *Periódico Oficial* estatal.

derecho a la educación se desprende que la educación primaria debe ser gratuita, “al ser un bien básico necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática”.⁵⁶ Pero no sucede así con la educación superior, que

...se enfoca en la materialización de un plan de vida libremente elegido, que por la provisión de las condiciones necesarias para su elección, se justifica, prima facie, que no sea necesariamente gratuita. Pues se responsabiliza a los individuos por la libre elección de su plan de vida que incluya como parte central la obtención de educación superior, por lo que hay razones para que asuman el costo de la educación.⁵⁷

En virtud del caso anterior, queda claro que el artículo 3o. de la Constitución federal establece el contenido mínimo del derecho a la educación superior, al mismo tiempo que las entidades federativas cuentan con una libertad de configuración legislativa que les permite desarrollar el alcance de los derechos humanos. Al igual que éste, todos los demás derechos humanos cuentan con un contenido constitucional mínimo, el cual puede ser extendido de forma legal.

4. *Reinterpretar la garantía constitucional de legalidad para considerar que ésta protege contra las sentencias arbitrarias*

La doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución tiene su origen histórico en el artículo 14 constitucional, cuya redacción en la Constitución de 1857 era la siguiente: “Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. Este texto fue aprobado por el legislador constituyente, pero sin imaginar que la palabra “exactamente” incluida en él terminaría siendo interpretada para otorgarle a la jurisdicción constitucional competencia para revisar las sentencias dictadas por los tribunales locales. De hecho, tan no era la intención del legislador de la época darles esta competencia casacional a los tribunales federales que poco tiempo después se expidió la Ley de Amparo de 1869, y en ésta expresamente se estableció, en su artículo 8o., que el juicio de amparo sería improcedente en asuntos judiciales.

⁵⁶ Primera Sala de la SCJN, Amparo en revisión 306/2016, párrs. 69, 92 y 93.

⁵⁷ *Ibidem*, párrs. 95 y 100.

No obstante, según lo explica Emilio Rabasa:

...entre 1872 y 1875, los tribunales federales, vacilaron entre una interpretación que negaba a la palabra exactamente valor alguno, y otra interpretación según la cual había violación de garantías cuando la ley no hubiese sido aplicada con exactitud. En una tercera época que podríamos ubicar entre 1876 y 1882, se impuso la doctrina, planteada inicialmente por Lozano y pulida por Vallarta, consistente en la idea de que el amparo por inexacta aplicación de la ley procedía en materia penal, pero no en la civil, doctrina que prevaleció en la Suprema Corte, no sin oposición, durante la presidencia de Vallarta, pero que sucumbió al salir éste de dicho cargo. La procedencia del amparo judicial tanto en asuntos civiles como en los penales terminó por imponerse. Tal fue el cambio en la práctica judicial y en la doctrina que incluso la ley de Amparo de 1882 estableció en su artículo 57 el término para interponer el amparo en los negocios judiciales civiles (con lo cual la legislación aceptaba ya de manera expresa dicha procedencia).⁵⁸

Al respecto, Fix-Fierro señala:

Al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 en el sentido de que la “inexacta” aplicación de la ley por los jueces constituía la violación de una garantía individual que podía impugnarse en amparo, se unificaron materialmente los órdenes judiciales federal y local —perdiendo los estados su autonomía plena en esta materia, tal como lo había instaurado la Constitución Federal de 1824— y la Suprema Corte se convirtió en el tribunal de última instancia para todos los asuntos judiciales ordinarios del país.⁵⁹

Actualmente, el artículo 14 constitucional tiene otra redacción y ahora el término “exactamente” sólo lo utiliza para establecer que en los juicios criminales “no podrá imponerse pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”, esto es, la aplicación exacta de la ley, que la exige la Constitución sólo en relación con las leyes sustantivas penales. No obstante, la inexacta aplicación de la ley local en cualquier proceso judicial local se sigue considerando una “violación indirecta” a la Constitución.

La aplicación “exacta” de las leyes supone que cada norma jurídica tiene una única interpretación posible, mientras que la doctrina de la interpreta-

⁵⁸ Rabasa, Emilio, “El artículo 14”, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993, pp. 30 y 31. Citado por Serna de la Garza, José María, “El amparo-casación en el pensamiento de Emilio Rabasa”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. I: *Derecho romano. Historia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 489.

⁵⁹ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 238.

ción y aplicación “razonable” de la ley tiene como punto de partida el reconocer que toda norma jurídica puede tener más de un significado posible. Esto es porque una norma es un texto signifiante, cuyo significado último está determinado por el juez u operador jurídico. Así, en el marco de significación de la norma, el operador elige uno que no excede los límites de lo posible y cae dentro del marco de lo razonable.

Toda norma tiene un margen inevitable de indeterminación. Ese margen puede ser mayor o menor, pero incluso conceptos que antes eran categóricos, como los de “hombre”, “mujer” y “matrimonio”, ahora tienen un margen de indeterminación. Por ello, a los jueces les corresponde la facultad o arbitrio de establecer el significado de las normas, sin que la ambigüedad o insuficiencia de la ley pueda ser impedimento para elegir la opción interpretativa más plausible o razonable. Es falso que para toda interpretación o problema jurídico haya una única respuesta correcta y exacta; sin embargo, lo que sí es imperativo es que esa respuesta esté libre de arbitrariedad. Por esto, el principio de legalidad es más bien una garantía de certeza que protege contra la arbitrariedad.

Por todo lo anterior, considero más consistente con la teoría jurídica moderna el superar la idea de que toda inexacta aplicación de la ley local constituye una “violación indirecta” al derecho humano a la legalidad reconocido en la Constitución. Resultaría más adecuado interpretar el referido derecho humano en el sentido de que éste se viola cuando la autoridad “arbitrariamente” se aparta de su deber de sujeción a la ley, pero no por haber realizado una interpretación normativa o fáctica que siendo razonable no coincide con la opinión del tribunal revisor, sino por darle a la ley un sentido que no cae dentro de los márgenes de una interpretación razonable. Esto es, el tribunal revisor puede diferir, pero incluso éste puede reconocer que hay razonabilidad en el argumento justificativo expresado por el tribunal inferior.

En suma, podríamos seguir las doctrinas consolidadas, entre otros países, por Alemania o Argentina, y considerar que el derecho humano a la legalidad, reconocido en los artículos 14 y 16 constitucionales, se vulnera cuando una sentencia carezca del todo de fundamentación o motivación, o cuando éstas sean sólo aparentes o sean arbitrarias por no ser derivación razonada del derecho aplicable, así como de los hechos probados en la causa.

V. CONCLUSIÓN

Que la jurisprudencia de la SCJN de nuestro país considere que la inexacta aplicación de cualquier ley constituye una “violación indirecta” a la Constitu-

ción, así como la idea de que el orden constitucional es un orden normativo “total”, han provocado que el federalismo en materia judicial se desdibuje. Esto ocurre porque tales doctrinas jurisprudenciales han provocado el crecimiento expansivo y sin límites de la jurisdicción constitucional, hasta el punto de que ésta termina sobreponiéndose o traslapándose a las jurisdicciones locales, las cuales quedan sin ninguna competencia que no sea revisable por aquélla. Así se deja de observar, en materia judicial, el principio federalista, que implica la existencia de competencias diferenciadas y por regla general excluyentes entre los diversos ámbitos normativos.

La doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución es muy mexicana, y no tiene parangón en el derecho comparado. Se trata de una doctrina simplona que no corresponde a los avances modernos de la teoría jurídica. Dicha doctrina podría ser superada en nuestro país mediante el desarrollo de nuevas líneas jurisprudenciales más sólidas y equiparables a las adoptadas por los tribunales constitucionales líderes en el mundo. Estas nuevas doctrinas, de hecho, ya se asoman incipientes en varios pronunciamientos recientes de la SCJN.

Algunos de los criterios recientes de la SCJN, que fundamentan nuestra esperanza en el sentido de que está próximo el final de la doctrina de las “violaciones indirectas”, son los siguientes: 1) el criterio de que la Constitución consigna sólo los contenidos mínimos de los derechos humanos, más allá de los cuales los estados tienen atribuciones de desarrollo, y 2) el criterio de que los legisladores estatales pueden definir soberanamente su derecho local dentro de los límites de su “libertad configurativa”, lo cual podría ser el anticipo para una doctrina nacional equiparable a la doctrina norteamericana del *adequate and independent state grounds*, en caso de que también se hiciera extensivo a los jueces locales el reconocimiento de que sus resoluciones no serán revisables por la jurisdicción constitucional, en aquellas porciones en las que la interpretación y aplicación del derecho local se haga de manera razonable y no exceda los márgenes de la “libertad configurativa” que corresponde a cada entidad federativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARANA, Jesús, “Convocará Corte a discutir varios cambios legales, incluido el amparo”, *La Jornada*, México, 12 de julio de 1999.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “Por una justicia constitucional federalista en materia electoral”, en VALADÉS, Diego (coord.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. I.

- CABRERA ACEVEDO, Lucio (comp.), *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917*, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, t. II.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “La incorporación de los derechos humanos en las Constituciones locales mexicanas”, en MÉNDEZ SILVA, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- CASTRO, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1997.
- CAVAZOS GUAJARDO SOLÍS, Alonso, *Las limitantes de la jurisprudencia constitucional mexicana para consolidar al federalismo como una verdadera expresión de la división del poder público*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Casación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. II.
- FRIEDRICH, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson-Ediciones Jurídicas de Lima-Editorial Jurídica E. Esteva-Editorial Jurídica Venezolana, 1996.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2000.
- GUI MORI, Tomás, *Jurisprudencia constitucional 1981-1995. Estudio y reseña completa de las primeras 3.052 sentencias del TC*, Madrid, Civitas, 1997.
- HITTERS, Juan Carlos, “La jurisdicción constitucional en Argentina”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.
- NARVÁEZ MEDÉCIGO, Alfredo, *Rule of Law and Fundamental Rights. Critical Comparative Analysis of Constitutional Review in the United States, Germany and Mexico*, Berlín, Springer, 2016.
- OLIVA SANTOS, Andrés de la, “El Tribunal Constitucional como última instancia jurisdiccional”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, España, abril-septiembre de 1982.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.

- RABASA, Emilio, “El artículo 14”, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 1969.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 35, 1992.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 4, 1982.
- SANTOS VIJANDE, Jesús María, “Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional: su eficacia respecto de los tribunales ordinarios”, en PUNSET BLANCO, Ramón y SANTOS VIJANDE, Jesús María (dirs.), *Jurisdicción ordinaria y Tribunal Constitucional*, España, Xunta de Galicia, 1996.
- SCHMILL, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “El amparo-casación en el pensamiento de Emilio Rabasa”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. I: *Derecho romano. Historia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “El federalismo judicial estadounidense”, *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, vol. 65, núm. 1, enero-junio de 2017.
- SIMON, Helmut, “La jurisdicción constitucional”, en BENDA, Ernst *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Piña, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996.
- STARCK, Christian, “Jurisdicción constitucional y tribunales ordinarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 53, 1998.
- TARR, G. Alan, “Judicial Federalism in the United States: Structure, Jurisdiction and Operation”, *Revista de Investigações Constitucionais*, Brasil, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2015.
- TARR, G. Alan, “The New Judicial Federalism in Perspective”, *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, vol. 72, núm. 4, mayo de 1997.
- VALADÉS, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
- VÉSCOVI, Enrique, *Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica*, Argentina, Depalma, 1988.

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Manlio Fabio CASARÍN LEÓN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Génesis, evolución y desarrollo del régimen jurídico de la educación pública en México (1824-2021)*. III. *El federalismo mexicano y los retos de la educación pública*. IV. *Conclusión*. V. *Fuentes de consulta*.

I. INTRODUCCIÓN

En una visión actual, el federalismo mexicano se encuentra fuertemente vinculado a un conjunto de elementos axiológicos que desde la propia Constitución le imponen al Estado —en sus tres niveles de gobierno— una serie de obligaciones y directrices. En la materia educativa, si bien podemos coincidir en que a lo largo del tiempo se han venido construyendo y depurando, cada vez con mayor precisión, las aspiraciones de la sociedad mexicana por cuanto hace a los contenidos, metas y objetivos actualmente consagrados en el artículo 3o. constitucional, en particular la garantía del derecho humano a la educación y demás derechos vinculados al goce y ejercicio del mismo, la realidad ha puesto en evidencia importantes desafíos para concretarlos y hacerlos efectivos, no sólo por cuanto hace a la distribución formal de competencias de autoridades relacionadas con la función educativa, sino ante todo con la forma en que estas últimas han intentado materializarlos a través de estructuras, mecanismos, políticas, planes y programas gubernamentales, incluyendo prácticas con efectos adversos o contrarios a las finalidades deseadas.

* Agradezco a la doctora Maribel Luna Martínez su apoyo para la búsqueda y obtención de diversos materiales, así como sus valiosos comentarios en la preparación del presente texto.

Si a lo anterior le agregamos el impacto reciente originado por la pandemia del virus SARS-CoV-2, que implicó en un primer momento la parálisis y cierre de instituciones educativas, y la respuesta del Estado para paliar sus efectos adversos mediante la implementación de actividades remotas a través de la televisión abierta y el uso de Internet en plataformas tecnológicas, tenemos que el daño estructural a la economía, el cierre de negocios y empresas, la pérdida de empleos y el dramático aumento de personas y familias en pobreza extrema, entre otros factores, han propiciado importantes niveles de deserción escolar y acentuado la brecha digital, en donde millones de estudiantes y profesores no cuentan con las condiciones materiales suficientes para acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios de la tecnología aplicada a la educación, lo que está generando notables rezagos y afectaciones que todavía no podemos cuantificar y evaluar, sino hasta que se establezca el retorno gradual y generalizado a las aulas una vez superada la emergencia sanitaria.

En tal virtud, el propósito del presente trabajo se concentra en describir y analizar la evolución de nuestro federalismo en materia educativa,¹ destacando los principales cambios legislativos, de política pública y en el ámbito social que se han venido generando en los años posteriores a la transición democrática (2000), a efecto de diagnosticar e identificar las diversas problemáticas así como los retos actuales derivados de la coyuntura señalada en el párrafo anterior, finalizando con algunas propuestas para su desarrollo y mejora en el futuro.

¹ El Estado federal mexicano ha venido evolucionando en las últimas décadas hacia un régimen de colaboración a partir de las llamadas facultades coincidentes o compartidas, mismas que pueden ser ejercidas tanto por la Federación como por las entidades federativas (incluyendo la ciudad de México) e incluso municipios, quienes inciden simultáneamente —en sus respectivos ámbitos competenciales— sobre una misma materia. En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia las ha denominado de manera genérica facultades concurrentes, lo que provoca confusión al tratarse de materias ciertamente compartidas, pero sujetas a distinto régimen jurídico. Véase al respecto: “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis P./J. 142/2001, enero de 2002, p. 1042, registro digital 187982. Desde el punto de vista doctrinal, para autores como José María Serna de la Garza, dentro del régimen constitucional de las relaciones de colaboración se encuentra la concurrencia como título competencial material, la cual se entiende como la atribución conferida a un ámbito de gobierno (en este caso a la Federación), a efecto de que incida sobre las competencias de los demás niveles gubernamentales mediante regulaciones (aspectos sustantivos) en determinadas materias, como es el caso de la educación. *Cfr.* Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, 2008, pp. 99, 105 y 106.

II. GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO (1824-2021)

Desde los tiempos que antecedieron a la independencia y a la construcción de las instituciones nacionales, resulta incuestionable el cúmulo de ideas, aportaciones y experiencias heredadas en el ámbito de la educación, mismas que tuvieron impacto en la configuración del constitucionalismo patrio como un conjunto de aspiraciones vinculadas, en sus diversas etapas, a la libertad, al cultivo de la ciencia, al desarrollo de la persona y el progreso de la sociedad, y más recientemente al fomento de valores como el respeto a la dignidad y los derechos, la cultura de paz y la solidaridad internacional, asumiendo el Estado la responsabilidad de regular y prestar el servicio público educativo.

De acuerdo con la doctrina, se pueden identificar las siguientes etapas relacionadas con la historia de la educación nacional: *a)* el periodo de la enseñanza libre (1824-1856); *b)* la pedagogía del movimiento de reforma (1857-1917); *c)* la corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940); *d)* la educación al servicio de la unidad nacional (1940-1980); *e)* el periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1980-1995);² *f)* el federalismo educativo y el impacto de las reformas neoliberales (1995-2018), y *g)* la contrarreforma y construcción de un paradigma educativo alterno (2018 a la fecha).³

1. *El periodo de la enseñanza libre (1824-1856)*

Con relación a esta primera etapa, la materia educativa se reguló en la Constitución Federal de 1824 como una facultad exclusiva del Congreso de la Unión contemplada en el artículo 50, fracción I, mediante la cual se promovía la ilustración, asegurando por el tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros, así como establecimientos para la enseñanza de las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas.⁴

² Cfr. Melgar Adalid, Mario, “Comentario al artículo 3o.”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. I, p. 21.

³ La denominación de las dos últimas etapas corresponde a una elaboración propia, así como la modificación del periodo que corresponde a la primera y quinta de éstas.

⁴ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1957)*, México, Porrúa, 1957, p. 174.

En este mismo precepto se señalaban las limitaciones del órgano legislativo federal, en el sentido de que no debían perjudicar la libertad de las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados, lo que implicaba que cada uno de ellos debía regular la materia con independencia de la Federación y de las demás entidades federativas, plasmando en sus respectivos textos constitucionales a la educación como parte del régimen soberano interior.⁵

A pesar de los intentos por organizar y concretar sobre la base del régimen federal un sistema educativo dual, sustentado en una política liberal en donde se apreciaba además la enorme influencia de la iglesia católica, fueron las guerras con potencias extranjeras, la pobreza del erario, los conflictos internos y, en general, la inestabilidad política de la época, los aspectos que impidieron su realización.⁶ Lo mismo sucedió con el régimen centralista instaurado en las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1842, así como en el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856, en donde el objetivo subyacente sería el de promover la ilustración y la creación de centros educativos.⁷

2. La pedagogía del movimiento de reforma (1857-1917)

Este periodo se relaciona con la pedagogía del movimiento de reforma, donde se logran imponer las tesis liberales y se realizan importantes esfuer-

⁵ Cfr. Padilla López, Raúl, “El tema de la educación estatal en el constitucionalismo mexicano”, en Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro *et al.*, *Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-INEHRM-IECQ, 1993, p. 462.

⁶ Hacia 1833 se intentó una reforma legislativa radical cuando el vicepresidente Valentín Gómez Farías, en ausencia del presidente Antonio López de Santa Anna, decidió organizar las tareas educativas del gobierno apoyado por José María Luis Mora, en donde se llevaron a cabo importantes medidas entre las cuales se despojaba al clero de la tutela educativa, se creaba la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, su promovía la fundación de escuelas normales, se suprimía la Real y Pontificia Universidad dado su carácter clerical, y en su lugar se propusieron los establecimientos de estudios superiores. En suma, se trataba de un fuerte impulso a la secularización de la enseñanza al ponerse en manos de maestros y profesores no religiosos o laicos, y se organizaron estudios técnicos y carreras científicas acordes a las nuevas necesidades del país. Sin embargo, la implantación de una política ilustrada y liberal causó el descontento de la iglesia y los conservadores, quienes propiciaron el regreso de Santa Anna y la derogación de las leyes expedidas en aquel año. Rabasa, Emilio O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales artículo 3o. constitucional*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, pp. 25-27.

⁷ Melgar Adalid, Mario, “Comentario al artículo 3o.”, *cit.*, p. 22.

zos en la formación de ciudadanos para el futuro, por lo que la escuela básica sería gratuita, obligatoria y laica, teniendo como objetivo primordial la unificación educativa nacional.⁸ Es en el Congreso Constituyente de 1856-1857 cuando se transforma la idea de educación a partir de la defensa de la libertad de enseñanza, que desestimaba cualquier intento del Estado por interferir en ella, lo que quedó plasmado en el texto del artículo 3o. de la Constitución Federal de 1857.⁹

De manera específica, durante la administración del presidente Juárez (1867-1872) se expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública con el objeto de promover la educación laica, además de que declaraba obligatoria y gratuita la instrucción primaria elemental, haciendo explícita la educación secundaria y reglamentando la educación universitaria.¹⁰

En los siguientes años, esta tendencia se irá matizando hasta que el ideal de una instrucción totalmente libre es sustituido por el de la enseñanza para “el progreso y el orden” emanado de la doctrina del positivismo, mismo que marcó la orientación política y social de la época porfiriana hasta su interrupción por la Revolución Mexicana.¹¹ En efecto, el gobierno del general

⁸ *Idem.*

⁹ Al respecto, se afirma que la transformación no repercutió en el terreno de los hechos debido a las dificultades existentes para la reimplantación del régimen federal y la Constitución de 1857 por la Guerra de Tres Años, en donde la contienda militar hizo que la educación estuviera desatendida. De igual forma, los conflictos surgidos durante el periodo de la intervención francesa y el imperio, llevaron a nuestro país a una de las épocas más tristes e infecundas de su historia en esa materia. Rabasa, Emilio O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales artículo 3o. constitucional*, cit., p. 28.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Con este movimiento, las ideas progresistas en el terreno educativo comenzaron a dar frutos. Algunos fueron el Congreso Nacional de Educación integrado por representantes de todos los estados de la República (1890), el incremento del número de escuelas (especialmente de artes y oficios); el inicio de la emancipación intelectual de la mujer; la creación de la Escuela Nacional de Jurisprudencia (1878) y en la década de 1880, la fundación de las Escuelas Normales de Guadalajara, Puebla y Xalapa, entre otras. Con Justo Sierra y Joaquín Baranda al frente del programa educativo, se reorganizó la enseñanza en las escuelas primarias urbanas, se crearon escuelas normales y se fomentó la Ley Reglamentaria de Instrucción Obligatoria; en 1905, el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública presidido por el primero de ellos, se transformó en Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, en donde colaboraron grandes educadores como Enrique C. Rébsamen, Carlos A. Carrillo, Luis Martínez Murillo y Ezequiel A. Chávez, entre otros, quienes imprimieron en las nuevas generaciones un ímpetu reformador y de cambios sociales para la reconstrucción del país. A partir de la promulgación de la Ley Constitutiva de la Escuela de Altos Estudios (1910) se inauguró la Universidad Nacional de México, en donde el propio Justo Sierra pugnó por una renovación en la filosofía pedagógica y la libertad de gobierno en la propia Universidad. Rabasa, Emilio

Porfirio Díaz fomentó la homogeneidad de la educación primaria y normal con el propósito expreso de la unidad nacional, destacándose la centralización de *facto* de los planes y programas educativos, la fundación de la Escuela Normal de Profesores y el carácter laico, obligatorio y gratuito de la enseñanza primaria en todo el país.¹²

3. *La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940)*

En esta etapa, el país observó una tendencia básicamente centralizadora en virtud de que con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, comenzó formalmente un proceso jurídico, político y administrativo de centralización nacional de la educación primaria. De esta manera, entre 1921 y 1940 los estados de la república cedieron al gobierno federal parte o la totalidad de sus sistemas educativos.

Este proceso, que fue catalogado como “federalización”,¹³ en realidad tenía un sentido centralizador que se corroboraba con la reforma constitucional de diciembre de 1934, donde se otorgaron al Congreso de la Unión las facultades necesarias para distribuir la función social educativa entre los diversos ámbitos de gobierno, incluyendo el costo de este servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.¹⁴

O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales artículo 3o. constitucional*, cit., p. 30.

¹² Cfr. Bolaños Guerra, Bernardo, *El derecho a la educación*, México, ANUIES, 1996, p. 31.

¹³ Para Tena Ramírez, la “federalización de la enseñanza” que José Vasconcelos divulgó en su época, tenía un propósito proselitista y político que no cuidó del fondo jurídico, pues a su juicio se trataba de una expresión excesiva contenida en la fracción XXVII del artículo 73, en virtud de no ajustarse al esquema rígido de distribución de competencias del artículo 124 constitucional, pues el tema de la educación pública no quedó sustraído íntegramente a los estados para transferirlo a la Federación, sino que la reforma delimitó los ámbitos de actuación al conceder a esta última sólo una competencia circumsrita, dejando a salvo la potestad de aquéllos para legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación. Cfr. *Derecho constitucional mexicano*, 31a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 393.

¹⁴ Este mismo autor sostuvo que la triple tarea encomendada por la Constitución al Congreso de la Unión para distribuir, unificar y coordinar la educación pública, no obstante que implicó una innovación en la técnica constitucional del Estado mexicano, careció para su ejercicio de bases objetivas; a pesar de que por encima de la “unificación centralizadora” de la enseñanza —a que conduciría el vocablo aisladamente considerado—, otros elementos de la norma fundamental hacían prevalecer la idea de “coordinación”, finalmente aquella terminaría por ganar la partida más allá de cualquier interpretación jurídica. *Ibidem*, pp. 399 y 400.

4. *La educación al servicio de la unidad nacional (1940-1980)*

En los años cuarenta del siglo XX, nuestro país vive una cuarta etapa denominada “la educación al servicio de la unidad nacional”, en donde se aprecian importantes esquemas de desconcentración administrativa. De manera particular, en 1943 con apoyo del gobierno federal se unificaron las distintas organizaciones gremiales de maestros dando lugar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quien desde entonces se ha considerado pieza fundamental en la gestión de los servicios educativos y en el control político del magisterio.

A partir de 1958, año en que tuvo lugar una amplia movilización magisterial que reclamaba autonomía sindical y apertura democrática, fue cobrando fuerza el debate sobre la necesidad de desconcentrar o descentralizar a la Secretaría de Educación Pública, siendo hasta 1978 (después de dos décadas de desajustes sociales y políticos entre los que destaca el movimiento de 1968), cuando se toma la decisión de crear delegaciones en los estados al tiempo que se reorganizaban sus funciones, principalmente en el ámbito de la planeación y programación de los servicios.

5. *El periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1980-1995)*

La quinta etapa se identifica con el periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa, en donde se concretan procesos de descentralización de las instituciones de educación superior, como el derivado de la reforma constitucional en 1980 que otorga autonomía a las universidades públicas,¹⁵ quienes tendrían a partir de ese momento facultades de autogobierno y libre administración de su patrimonio, al considerarse organismos descentralizados del Estado.¹⁶

¹⁵ Melgar Adalid, Mario, “Comentario al artículo 3o.”, *cit.*, pp. 27-29.

¹⁶ En el dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto para adicionar el artículo 3o. constitucional, presentado el 10 de octubre de 1979 por el entonces titular del Poder Ejecutivo federal José López Portillo a la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación, sostuvieron esencialmente que con la incorporación de la autonomía universitaria a los preceptos constitucionales se enriquecían los postulados ideológicos normativos de la educación superior, determinados por el proceso de evolución histórica de las universidades conforme a la realidad sociopolítica que vivía el país. Entre los antecedentes más importantes, se citan las declaraciones sobre autonomía de

Por otro lado, entre 1988 y 1994 se concluye el proceso de implementación de las reformas neoliberales en materia económica, y se sientan las bases para crear un federalismo educativo a partir de la firma en 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB),¹⁷ en donde el gobierno federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad se proponían transformar el sistema educativo en el nivel de preescolar, primaria y secundaria, así como la educación normal en virtud de que es la que capacita y forma el personal docente de esos ciclos escolares, con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes la formación como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcionara conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que aumentara las oportunidades de movilidad social y promoción económica, y que en general elevara su calidad de vida y de la sociedad en su conjunto.

Como antecedentes, se afirmaba en dicho documento, que el sistema educativo en su conjunto mostraba signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas, lo que provocaba el distanciamiento creciente de la autoridad con la escuela, con el consiguiente deterioro de la gestión escolar al hacer más densa la red de procedimientos y trámites administrati-

la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; las experiencias en la legislación de 1917 en el estado de Michoacán, de 1923 en San Luis Potosí, las leyes orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1929 y 1933, así como los contenidos en el artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, que en 1949 elevó a rango constitucional la autonomía de su universidad. En la iniciativa, se recoge asimismo la inquietud de las universidades y demás instituciones de educación superior para afirmar la seguridad jurídica en el ejercicio de ese derecho, al pasar la autonomía universitaria otorgada por la ley a la rigidez de una norma constitucional. Se contempla el acceso al conocimiento universal en completa libertad, con el rechazo a todo postulado cerrado a discusión y aceptado o impuesto previamente como una verdad o realidad, sin fanatismos ni prejuicios; abiertos a todas las ideas y formas de pensamiento, con sentido nacional y con la perspectiva del pueblo de México. De igual forma, dicho documento señala que mediante el ejercicio y observancia de la autonomía universitaria, se hacen responsables a las universidades autónomas de cumplir con su natural función de impartir educación superior ante sus comunidades, ante el Estado y ante sí mismas, dejando a éstas la facultad de formular sus planes, proponer sus programas y ejecutar sus métodos de trabajo, a través de una libre organización e independiente administración de sus recursos, declarando el compromiso del Estado de respetar irrestrictamente su autonomía, misma que jamás podrá ser interpretada o concebida como fórmula de endeudamiento, que implique un derecho territorial por encima de las facultades estatales primigenias. El decreto de referencia se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980. Cfr. García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, 2005, pp. 183-185.

¹⁷ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1992, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf> (consultado el 22 de julio de 2021).

vos; asimismo, que la responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no estaba siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad, y que en la práctica prevalecía una cierta ambigüedad en las atribuciones que en la materia concernían a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, afirmándose que se había agotado el esquema de organización del sistema educativo trazado hacía 70 años.

Por tanto, el ANMEB recogía el compromiso del gobierno federal, de los gobiernos estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE),¹⁸ de unirse en un gran esfuerzo que extendiera la cobertura de los servicios y elevara la calidad de la educación a través de una estrategia centrada en la herencia educativa del siglo XX, que ponderara con realismo los retos de aquel entonces al comprometer recursos presupuestales crecientes, y que se proponía la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales escolares, así como la revaloración de la función magisterial, haciéndose énfasis en que se trataba de fortalecer la observancia del régimen jurídico existente al ajustarse a la concurrencia de atribuciones previstas constitucional y legalmente.

Por tal motivo, a fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación (1973) entonces vigente, los gobiernos federal y de los estados celebraron convenios para concretar responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal, encargándose a estos últimos la dirección de establecimientos en donde la Secretaría de Educación Pública había venido prestando —bajo todas sus modalidades y tipos— los servicios educativos señalados, incluidas la educación indígena y la educación especial.

¹⁸ El SNTE se consolidaría a lo largo del siglo XX como uno de los sindicatos más grandes y poderosos de América Latina, por lo que se le considera el actor principal en la toma de decisiones en torno a la educación en México; esto lo podemos corroborar en el hecho de que la mayoría de los programas educativos aplicados en las escuelas mexicanas se llevan a cabo gracias a la participación conjunta del Sindicato y la SEP, lo mismo que los acuerdos y alianzas suscritos para alcanzar una cobertura significativa, como es el caso del ANMEB que además de establecer la federalización de la educación —otorgándole a los gobiernos estatales la responsabilidad de administrar la educación en sus jurisdicciones— propuso la creación del programa Carrera Magisterial, mediante el cual los maestros podían acceder a una serie de estímulos que les permitieran mejorar su calidad de vida, así como su nivel de enseñanza. *Cfr.* “El sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, Dirección de Investigación, 2012, disponible en: <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/EEESA-El-sistema-educativo-mexicano-y-el-sindicato-nacional-de-trabajadores-de-la-educaci%C3%B3n.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

Lo anterior implicó que el Ejecutivo federal traspasara a los respectivos gobiernos estatales establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros utilizados en su operación.¹⁹ Esta transferencia no implicaba de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del gobierno federal, pues se afirmaba que el presidente de la República vigilaría el cumplimiento del artículo 3o. constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias, asegurando el carácter nacional de la misma y, en general, ejerciendo las demás atribuciones que le conferían los ordenamientos aplicables.

Así, cada gobierno estatal sustituiría a la autoridad educativa federal en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporaban al sistema educativo local, reconociendo y proveyendo lo necesario para garantizar el respeto íntegro de todos sus derechos laborales, incluyendo las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social, mismas que permanecerían vigentes y no sufrirían modificación alguna en perjuicio de aquéllos, quedando el Ejecutivo federal obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. Un aspecto a destacar, es que las entidades federativas reconocerían al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base, que prestaban sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que fueron incorporadas al sistema educativo estatal.²⁰

De acuerdo con el contenido del ANMEB, el carácter nacional de la educación se encontraba asegurado principalmente a través de una normatividad que era observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país, por lo que el Ejecutivo federal: promovería y programaría la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulando los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la autorización del uso de material educati-

¹⁹ En este punto, el ANMEB establecía que el Ejecutivo federal convendría con aquellos gobiernos estatales que hasta ese momento habían aportado recursos modestos a la educación, el incremento de su gasto a fin de lograr una situación más equitativa respecto a otros que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedicaban una proporción más significativa de sus presupuestos a dicho rubro.

²⁰ Lo anterior propició que el SNTE prácticamente monopolizara los acuerdos con las autoridades educativas, en detrimento de organizaciones sindicales de menor trascendencia. En este punto, el ANMEB establecía que el Ejecutivo federal convendría con aquellos gobiernos estatales que hasta ese momento habían aportado recursos modestos a la educación, el incremento de su gasto a fin de lograr una situación más equitativa respecto a otros que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedicaban una proporción más significativa de sus presupuestos a dicho rubro.

vo para los niveles citados; asimismo, elaboraría y mantendría actualizados los libros de texto gratuitos de la educación primaria, a efecto de propiciar el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas; concertaría con estas últimas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades, dando atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos; establecería procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional; promovería los servicios educativos que facilitasen a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, además de que fomentaría permanentemente la investigación para permitir la innovación educativa.²¹

También se planteó el aprovechamiento de la fórmula federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, al fijarse condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios, con el propósito de lograr un más amplio concurso comunitario, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela, promoviéndose al efecto la creación de concejos municipales en la materia a fin de que existiera un órgano que apoyara y fomentara de manera eficaz la educación en cada localidad.²²

En suma, la nueva estructura organizativa implicaba el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas —consejos escolares municipales y estatales— en las que estuvieran representados los docentes, los padres de familia, la comunidad y la autoridad; asimismo, implicaba también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo. El sistema habría de poseer una estructura que, partiendo de la escuela como espacio de interacción cotidiana entre los actores del proceso educativo, se extendería a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después y, por último, al conjunto de la Federación.

²¹ En este aspecto, la autoridad educativa nacional se fortalecería ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al gobierno federal. Así, dicha autoridad velaría por destinar recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. De igual modo, la autoridad nacional seguiría diseñando y ejecutando programas especiales para elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa resultaba crítica, haciéndose un esfuerzo significativo en programas que mejorasen la eficiencia terminal de la educación primaria y reducir el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo.

²² Al efecto, se planteó que los gobiernos estatales harían lo conducente para que, cada vez en mayor grado, los municipios estuvieran directamente encargados del mantenimiento y equipamiento de los planteles educativos a partir de los recursos que les fueran transferidos, atendiendo a las recomendaciones de dichos concejos municipales.

Este proceso de descentralización educativa se convirtió en el aspecto más complejo y problemático, no sólo por sus implicaciones políticas para el SNTE (por la erosión de su poder corporativo a nivel nacional), sino también porque para los gobiernos estatales implicaba el incremento de sus responsabilidades a pesar de la inexperiencia en la operación del servicio y las consecuencias que su trato directo con el magisterio les representaría. No obstante lo anterior, a partir de la formalización de la descentralización administrativa se reafirma la función normativa de la SEP respecto a educación básica y normal, y se reasignan funciones “exclusivas” para cada uno de los tres ámbitos de gobierno, destacándose la concurrencia de la Federación y los estados en el financiamiento de los servicios educativos.

Así, el denominado “federalismo educativo” se plasmó en la Ley General de Educación de 1993 teniendo como propósito devolver a las entidades federativas el control sobre la administración de los recursos educativos, además de propiciar la rearticulación de las relaciones laborales entre la SEP y el SNTE, de tal suerte que el sistema se tornara flexible, de mayor calidad y con la capacidad de otorgar el poder de decisión en la educación a los estados y municipios, así como a los padres de familia. Para dicho efecto, el Ejecutivo federal se comprometía a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal pudiese estar en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio, así como para hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibía y, en general, fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa cumpliendo con los compromisos adquiridos en el Acuerdo Nacional, que buscaba apuntalar el referido sistema sobre tres puntos clave: descentralización administrativa, reforma de planes y contenidos, y carrera magisterial.

6. *El federalismo educativo y el impacto de las reformas neoliberales (1995-2018)*

La sexta etapa se identifica con el federalismo educativo²³ y el impacto de las reformas neoliberales,²⁴ que implicó un proceso de recentraliza-

²³ En este periodo, las reformas constitucionales impulsadas establecen, además de la educación secundaria (1993), la obligatoriedad de la educación preescolar (2002) y la media superior (2012).

²⁴ Para el caso mexicano, la instrumentación del modelo fundamentalista de mercado que auspiciaban las corrientes neoliberales en el mundo, como respuesta a la inviabilidad del modelo de desarrollo que había estado vigente desde los años cuarenta del siglo XX, básicamente centrado en un gobierno grande y multifuncional, significó la imposición por

ción administrativa originado en la fallida estrategia de descentralización en 1992, no porque la delimitación de facultades de los diferentes órdenes de gobierno fuera negativa, sino porque la implementación incompleta de la reforma fracturó la autoridad gubernamental pero no así la estructura sindical, en donde se afirma que los líderes aprovecharon rápidamente los vacíos legales para anteponer sus intereses económicos sobre el derecho a la educación.²⁵

En efecto, en diciembre de 1998 se incorporó a la Ley de Coordinación Fiscal el capítulo V, el cual dio pauta para fijar las transferencias de la Federación a las haciendas de los gobiernos estatales y municipales para cumplir con sus objetivos, incluyendo el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) con el fin de otorgar recursos a las entidades federativas para financiar el sistema educativo básico a partir de los procesos de descentralización educativa iniciados con el ANMEB seis años atrás.²⁶

parte de agencias internacionales de asistencia financiera y el gobierno estadounidense, de un paquete de reformas estructurales (Consenso de Washington) orientadas a la desregulación, liberalización y privatización, que implicaría entre otros aspectos: la renegociación de la deuda externa; la reducción y control de la inflación; la autonomía del Banco de México; el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá; la desregulación y liberalización financiera; la privatización de los bancos; la reforma de la tenencia ejidal de la tierra; la reforma a los sistemas de pensiones; la flexibilización laboral y una política de atención a la pobreza extrema. Cfr. Vázquez Sánchez, Jorge y Guzmán, Omar Alexis, “La estrategia de desarrollo neoliberal en México, 1983-2010”, *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, año XVII, núm. 46, septiembre-diciembre de 2012, pp. 12-24, disponible en: <https://bit.ly/3outLdw> (consultado el 30 de julio de 2021).

²⁵ El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a pesar de la transición democrática en 2000, mantuvo su estructura corporativa y el consentimiento de las autoridades políticas para intervenir en el sistema educativo y utilizar recursos públicos en campañas electorales en favor de sus aliados. De acuerdo con Aldo Muñoz Armenta, el papel del SNTE como actor político se explica porque ha desempeñado una función estratégica para la gobernabilidad en el ámbito educativo, traducida en el control sobre los trabajadores y la actitud pragmática de sus dirigentes frente al Ejecutivo y los partidos políticos; esto es, el Sindicato aprueba las propuestas presidenciales a cambio de consentir la discrecionalidad en el gobierno sindical y conservar los espacios de poder en el sistema educativo, al tiempo que apoya a los partidos que le garantizan posiciones en cargos gubernamentales. Cfr. “Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C., vol. 13, núm. 37, abril-junio de 2008, pp. 377-417, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/140/14003704.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

²⁶ La transferencia de este fondo se realizaba por parte de la Federación a los estados mediante los ramos 25 y 33, y se condicionaba a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para entonces establecían la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Educación respectivamente, cuya finalidad era prestar los servicios de educación inicial, incluyendo la indígena, la especial, así como la normal y demás para la formación de la plantilla docente.

Sin embargo, la enorme cantidad de recursos transferidos a las entidades federativas, la discrecionalidad y falta de controles para transparentar su administración, aunado a la ausencia de contrapesos a la fuerza magisterial, dieron lugar a una cantidad exorbitante de desvíos de dinero público, haciendo del FAEB el instrumento ideal para financiar los intereses particulares de gobernadores, autoridades educativas locales y sindicatos, ocasionando problemas estructurales en las finanzas estatales y en los objetivos educativos perseguidos.²⁷

A efecto de corregir las irregularidades mencionadas, en aras de recuperar la rectoría del Estado sobre la educación, en 2013 se centralizó la nómina educativa a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE),²⁸ además de nuevos mecanismos e

Cfr. “Portal de cumplimiento del artículo 10 del PEF 2012. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)”, disponible en: http://cumplimientopef.sep.gob.mx/que_es_el_faeb/ (consultado el 30 de julio de 2021).

²⁷ Para autores como Marco Antonio Fernández Martínez, que la Federación destinara ocho de cada diez pesos en salarios y demás erogaciones de tipo administrativo, no fue el único problema del gasto educativo. A éste se sumó la distribución política de las transferencias para apaciguar las marchas, protestas y demás acciones disruptivas de las diferentes secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), más el desvío de recursos para otros fines que terminaron por colocar en graves problemas el erario de los estados. Destaca el autor, que derivado de una auditoría externa sobre el ejercicio de estas transferencias federales en 2008, el informe de las autoridades educativas locales (AEL) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) entregado a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, evidenció los deficientes controles para el manejo de la información sobre centros de trabajo, docentes y la matrícula de educación financiados mediante el FAEB. De manera particular, los resultados del informe destacaron irregularidades por cuanto hace a la información del personal comisionado, la alteración del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) en los procesos de pago, la identificación de personas cobrando en más de dos entidades federativas sin colindancia, remuneraciones de más de 100 mil pesos mensuales o pago por honorarios a personas que no necesariamente eran trabajadores del sector educativo, así como miles de docentes comisionados que desempeñaban puestos administrativos y que contaban con más de una plaza. En suma, como consecuencia de la problemática de transparencia por el diseño institucional a nivel subnacional, se multiplicaron las acusaciones en contra del manejo de los recursos públicos en materia educativa con especial énfasis en su desvío por parte de los altos mandos del SNTE, concluyendo que una combinación perversa entre maestros en las calles, gobernadores presionando por mayores recursos y falsificación de las estadísticas educativas, terminaron por desvirtuar la efectividad de la fórmula de reparto del FAEB. Cfr. *Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2018, pp. 7-10, disponible en: https://www.senado.gob.mx/BMO/index_html_files/claroscuros%20_nomina_magisterial.pdf (consultado el 30 de julio de 2021).

²⁸ El artículo 25 fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal, reformado el 2 de septiembre de 2013, detonó la modificación del FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), a efecto de que con cargo a las aportaciones

instrumentos financieros que implicarían retomar el control de los recursos transferidos, precisar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, garantizar una mayor coordinación en el gasto educativo, así como mejorar la transparencia y terminar con la opacidad en el manejo de los mismos, logrando con ello mayor financiamiento para alcanzar una educación pertinente, equitativa y de calidad, que brindara mejores oportunidades de desarrollo a jóvenes y niños.

En ese mismo año, a raíz del Pacto por México²⁹ signado por el titular del Poder Ejecutivo federal y las principales fuerzas políticas del país, se concreta la reforma constitucional a los artículos 3o. y 73³⁰ mediante la cual se establecen, entre otros aspectos relevantes, la educación obligatoria (desde preescolar hasta media superior); la mejora de la calidad y equidad de la educación básica y media superior con énfasis en la profesionalización docente; la revisión y actualización de los planes y programas de estudio; la atención de la infraestructura escolar y la evaluación periódica y sistemática de todos los componentes del sistema educativo.

Se trataba de un cambio estructural que pretendía abatir la desigualdad en el acceso a la educación en todos sus niveles y tipos, además de propiciar la participación de los padres de familia por medio de los consejos de participación social. Para lograr dichos propósitos, se instituyó el Servicio Profesional Docente³¹ tendiente a asegurar que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio se regularan conforme a mecanismos que permitieran a los maestros acreditar sus conocimientos, aptitudes y capacidades, además de prever las condiciones y apoyos necesarios para favorecer su desarrollo profesional; de la misma forma, el Instituto

de éste, los estados y municipios serían apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones en materia de educación básica y normal en términos de los preceptos 13 y 16 de la Ley General de Educación entonces vigente. El Fondo está enfocado en cubrir el rubro de recursos para cubrir el pago de servicios personales y de nómina que corresponde al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados; también incluye los gastos de operación complementarios relacionados con el gasto de la educación básica en términos del ANMEB, en el cual se promulgó la llamada reforma magisterial. Los recursos del FONE se descentralizaron para que las entidades federativas atendieran los temas estratégicos y prioritarios en materia de educación.

²⁹ Para un panorama general de este acuerdo, *cfr.* Guerrero Aguirre, Francisco Javier y Amador Hernández, Juan Carlos, *Pacto por México*, México, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2016, disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/PactoxMexico.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

³⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

³¹ Regulado en la entonces vigente Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013.

Nacional para la Evaluación de la Educación se transformó en órgano constitucional autónomo, convirtiéndose en pieza clave del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) para garantizar el derecho a una educación de calidad,³² se creó el Sistema de Información y Gestión Educativa con el propósito de reducir las cargas administrativas de docentes y directivos, además de propiciar una mayor autonomía de gestión en las escuelas y mejorar las decisiones de política educativa; por último, se estableció el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital con el propósito de abatir la brecha en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.³³

A partir de ese momento, las relaciones entre los órdenes de gobierno —Secretaría de Educación Pública (SEP) y autoridades educativas estatales—, el recién creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano constitucional autónomo y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), entre otros, mostraron la complejidad del nuevo orden educativo en el proceso de formulación e implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), en donde persistieron las inercias y confusiones en la reorganización del sistema educativo mexicano.

Con independencia de que algunas voces afirmaban que este “nuevo federalismo educativo” no era más que el mismo proceso concentrador que en el fondo representaba un viejo centralismo burocrático basado en mecanismos de control normativos, técnicos, políticos y financieros, quedaba claro que no se aspiraba a la devolución de facultades a las entidades federativas; mucho menos a una redistribución del poder.

Lo más delicado fueron los movimientos magisteriales en el país que se opusieron a su implementación, exigiendo reiteradamente ante las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo federal su derogación, incluyendo la interposición de juicios de amparo por trabajadores del sector educativo al considerar vulnerados sus derechos humanos, así como algunas controversias constitucionales presentadas por la Federación y varios muni-

³² Contemplado por la abrogada Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013.

³³ La reforma educativa trajo modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para un mejor financiamiento de la educación básica a través del FONE, al permitir un mejor control y transparencia de la nómina educativa, eliminándose la doble negociación salarial que representaba un esquema inconveniente para el uso óptimo de los recursos asignados a la educación. Cfr. Treviño Cantú, Javier, “La reforma educativa de 2013: ¿Qué es? ¿Qué es lo nuevo? ¿Qué es lo trascendente?”, *Educación futura*, México, 19 de octubre 2015, disponible en: <https://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-de-2013-que-es-que-es-lo-nuevo-que-es-lo-trascendente/> (consultado el 30 de julio de 2021).

cipios en contra de diversas entidades federativas, ya sea por la invasión a la esfera de competencias o por la omisión de legislar en la materia.

En 2015, la Suprema Corte de Justicia tuvo la oportunidad histórica de someter a escrutinio constitucional las reformas constitucionales y legales en materia educativa, específicamente la Ley General del Servicio Profesional Docente, al declarar la validez de las mismas y por tanto negar el amparo y protección a los maestros inconformes con las evaluaciones respectivas;³⁴ esto, sin contar las demandas que por esas fechas interpusieron miles de éstos para los mismos efectos, y que fueron desestimados por los jueces federales.³⁵

En esa ocasión, los ministros de nuestro más alto tribunal señalaron, entre otros aspectos trascendentes, que:

- La Ley General del Servicio Profesional Docente no violaba, entre otras cosas, la dignidad y el derecho a la libertad del trabajo de los maestros, ya que se trataba de un procedimiento administrativo y no laboral.
- Los derechos humanos no son absolutos y pueden estar sujetos a límites frente a otros derechos, bienes o principios.
- Es necesario hallar un equilibrio mediante exámenes o *tests* de proporcionalidad.³⁶

³⁴ Es importante mencionar que sólo 26 demandas de amparo que contenían los planteamientos de constitucionalidad más trascendentes fueron remitidas a la Suprema Corte, la cual discutió el principal paquete de asuntos entre el 22 y 29 de junio de 2015, destacando el amparo en revisión 295/2014. Cfr. Marín Hernández, Gustavo Eduardo, “La Suprema Corte lee la reforma educativa I/II”, *Revista Nexos*, México, 30 octubre de 2015, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=gustavo-marin-hernandez (consultado el 30 de julio de 2021).

³⁵ Cfr. Márquez Jiménez, Alejandro, “Derecho a la educación *vs.* derechos magisteriales. ¿Indivisibilidad y/o jerarquización de los derechos humanos?”, *Perfiles Educativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, vol. XXXVIII, núm. 153, 2016, disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/132/13246712001/html/#B7> (consultado el 30 de julio de 2021).

³⁶ Al efecto, la Corte realizó un juicio de proporcionalidad en el que concluyó que: 1) la finalidad legislativa es constitucionalmente legítima, ya que obedece a las exigencias de crear un servicio profesional docente que mejore la calidad de la educación en aras de lograr el máximo logro de aprendizaje de los educandos, así como atender al principio del interés superior del menor y dignificar la profesión con docentes capacitados; 2) las limitaciones son idóneas y necesarias, pues precisamente es a través de mecanismos de evaluación que puede asegurarse la calidad en la preparación de los docentes, sin que dicho objetivo pudiera alcanzarse con un costo menor; y 3) las limitaciones resultan proporcionales en virtud de que se les permite a los docentes someterse a los exámenes hasta en tres ocasiones, además de que

- El principio del interés superior de la niñez debe observarse en toda decisión del Estado.
- No se actualizaba la violación al principio de irretroactividad en perjuicio de los docentes inconformes.³⁷
- La previsión legal de las vías para combatir determinaciones de la autoridad educativa respetaban la garantía de audiencia, ya fuera en vía de recurso administrativo, juicio contencioso-administrativo, o si se tratara de la separación del servicio educativo, ante el órgano jurisdiccional competente en materia laboral, y
- Que el nuevo régimen creado por el legislador, con fundamento en el artículo 3o., fracción III constitucional, le otorgaba competencia para especificar las normas que regulaban las relaciones laborales de los trabajadores del servicio profesional docente, por lo que no se violentaron derechos laborales al incorporar elementos administrativos a la relación, caracterizados por la unilateralidad de la actuación patronal.

Por otro lado, a partir de una serie de controversias constitucionales presentadas en 2014,³⁸ la Suprema Corte se refirió a la distribución de com-

la separación del personal con nombramiento provisional no es inmediata, sino hasta que se actualice la tercera muestra de insuficiencia; y para aquellos que cuenten con nombramiento definitivo se les adscribirá a un área administrativa o incorporará a algún programa de retiro. *Cfr.* Marín Hernández, Gustavo Eduardo, “La Suprema Corte lee la reforma educativa I/II”, *cit.*

³⁷ Al respecto, nuestro máximo tribunal mantuvo esta postura afirmando que: 1) si el nuevo sistema evaluativo se deriva de preceptos constitucionales, resulta inoperante el argumento que cuestione su retroactividad; 2) conforme a la teoría de los componentes de la norma, los preceptos legales combatidos regularon supuestos nuevos, no normados ni ejecutados anteriormente (obligación de todos los docentes de sujetarse al proceso evaluativo), y 3) de acuerdo a la teoría de los derechos adquiridos, los docentes con nombramiento provisional no fueron despojados de derecho alguno, ya que sólo contaban con una expectativa de derecho para obtener eventualmente una plaza. *Idem.*

³⁸ En abril de 2014 el Poder Ejecutivo federal presentó —por conducto del consejero jurídico— en representación de la Federación, una serie de controversias constitucionales reclamando, por un lado, la invalidez de diversos preceptos de leyes educativas expedidas por los estados de Chiapas (37/2014), Michoacán (39/2014), Sonora (40/2014), Baja California (47/2014), Zacatecas (48/2014) y Morelos (63/2014) por la invasión a la esfera de competencias y, por el otro, la omisión del estado de Oaxaca (38/2014) para armonizar el marco normativo local en materia educativa. Por su parte, Churintzio (41/2014) y Tingambato (34/2014), municipios de Michoacán, promovieron la controversia en contra de los poderes de esa misma entidad federativa, demandando la invalidez de la Ley de Educación. La discusión y resolución de estos asuntos se llevó a cabo entre el 21 de septiembre y el 13 de octubre de 2015.

petencias del nuevo sistema educativo entre la Federación y las entidades federativas, sosteniendo básicamente:

- Que de acuerdo con los artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV de la Constitución General, la materia educativa ha sido y continúa siendo una competencia concurrente.
- Que para cumplir con los criterios materiales educativos, principalmente el referente a la calidad, se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y un órgano constitucional autónomo encargado de su operatividad.
- Que para desarrollar normativamente el nuevo Sistema, se facultó al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente, en la fracción XXV del artículo 73 constitucional.
- Que los artículos mencionados introdujeron modalidades a la materia educativa, creando regulaciones competenciales diferenciadas. Por un lado, el régimen laboral quedó prácticamente intocado, pero se creó un peculiar y novedoso régimen administrativo, relativo a las condiciones de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento, propias del Servicio Profesional Docente.
- Que en aras de unificar y coordinar la función educativa en el país, y de contar con un sistema educativo nacional regido por el criterio de calidad, la regulación de esta nueva área jurídica correspondería exclusiva, estricta y totalmente al orden federal, en virtud de la competencia para el dictado de los lineamientos generales a partir de la Ley de Educación, pero también el establecimiento del Servicio Profesional Docente mediante la ley general relativa y la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación a través de su Ley Orgánica.³⁹
- Que los estados tenían una “intervención operativa” en el Servicio Profesional Docente, en los términos establecidos en la ley general y los convenios resultantes.⁴⁰

³⁹ Cfr. Marín Hernández, Gustavo Eduardo, “La Suprema Corte lee la reforma educativa I/II”, *cit.* El autor extrae y sistematiza los argumentos vertidos por nuestro más alto tribunal, básicamente a partir de la controversia constitucional 48/2014, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=gustavo-marin-hernandez (consultado el 30 de julio de 2021).

⁴⁰ Es importante destacar que en los asuntos que conoció y resolvió la Suprema Corte, se identifican las diferencias entre los mandatos de armonización y adecuación, establecidos en los artículos transitorios de las leyes generales en la materia, entendiéndose por los primeros la posibilidad de legislar (por parte de los estados) en los aspectos necesarios para el

7. *La contrarreforma y construcción de un paradigma educativo alterno (2018 a la fecha)*

Esta séptima etapa se inscribe en el marco de la transición política y el cambio de régimen en 2018 con la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador y su proyecto de “La Cuarta Transformación”, que en esencia tuvo como propósito central revertir la reforma estructural de su antecesor e impulsar un cambio profundo para que desde la educación se combatieran problemas como pobreza, violencia, corrupción y malestar social, atribuidos —según el titular del Ejecutivo federal— al periodo neoliberal, terminando incluso con la humillación al magisterio nacional.

Esta nueva reforma constitucional —en vigor desde mayo de 2019—⁴¹ establece que se garantizará la educación desde el nivel inicial hasta el superior, y que debe ser obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica, así como contar con un enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva.

Además de la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE)⁴² y de las evaluaciones “punitivas”, dentro de los aspectos

cumplimiento de sus atribuciones operativas, sin que cuenten con facultades para regular el Servicio Profesional Docente, y por los segundos, la adecuación de su normatividad a la Ley General de Educación en virtud de la concurrencia entre los niveles de gobierno, tratándose de la función social educativa (controversia constitucional 37/2014). *Cfr.* Mejía Garza, Raúl M. y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 118.

⁴¹ El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴² De acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mejora Continua de la Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2019, en su lugar se crea la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, como organismo público descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, cuya finalidad es la de coordinar el Sistema Nacional en esta materia, con atribuciones para realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional; determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación; establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación; emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar; proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, para la atención de las necesidades de las personas en la materia; sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de

más importantes, destacan la creación del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros, bajo la rectoría de la Federación⁴³ y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;⁴⁴ se establece también que la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza funciones docentes, directivas o de supervisión se realizará a través de procesos en los que los aspirantes concurren en igualdad de condiciones, además de que deberán ser públicos, transparentes, equitativos e imparciales, y considerarán el conocimiento, las aptitudes y la experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Para llevar a cabo dichos propósitos, se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios, así como a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones a los funcionarios que no cumplan con sus respectivas obligaciones.

El 30 de septiembre de 2019, se publica la Ley General de Educación que abroga a la expedida en 1993, así como a la Ley General de Infraestructura Física Educativa de 2008. Este ordenamiento se integra por 181 artículos divididos en once títulos,⁴⁵ en donde podemos destacar como aspectos más importantes los siguientes:

- a) Tiene como objeto regular la educación que imparta el Estado —Federación, entidades federativas, ciudad de México y municipios—,

los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos, además de generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional.

⁴³ Previsto y regulado por la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2019, cuyos fines son: establecer las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directiva o de supervisión, con pleno respeto a sus derechos; normar los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, así como revalorizar a maestras y maestros en cuanto profesionales de la educación con pleno respeto a sus derechos.

⁴⁴ Hasta la fecha, se encuentra pendiente la expedición por parte del Congreso de la Unión de la Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación.

⁴⁵ El título primero se denomina “Del derecho a la educación”; el segundo “La nueva escuela mexicana”; el tercero “Del sistema educativo nacional”; el cuarto “De la revalorización de las maestras y los maestros”; el quinto “De los planteles educativos”; el sexto “De la mejora continua de la educación”; el séptimo “Del federalismo educativo”; el octavo “Del financiamiento a la educación”; el noveno “De la corresponsabilidad social en el proceso educativo”; el décimo “De la validez de estudios y certificación de conocimientos, y el décimo primero “De la educación impartida por particulares”.

sus organismos descentralizados y los particulares, misma que se considera un servicio público sujeto a la rectoría de aquél.

- b) Garantiza el derecho a la educación de toda persona reconocido en el artículo 3o. constitucional y en los tratados internacionales de los cuales forma parte nuestro país. En el ejercicio de este derecho, el Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes a través de programas y políticas públicas destinados al efecto.
- c) Establece que el Estado fomentará la participación activa de los distintos actores involucrados en el proceso educativo y, en general, de todo el sistema educativo nacional,⁴⁶ para asegurar que se extiendan sus beneficios a todos los sectores sociales y regiones del país, a fin de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes.
- d) Dispone que todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, extendiéndose dicha obligación a los padres de familia o tutores para que sus hijos o pupilos menores de 18 años asistan a la escuela, participen en su proceso educativo revisando el progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.
- e) El carácter universal, inclusivo, público, gratuito y laico de la educación que imparte el Estado.
- f) El deber de las autoridades educativas, en el ámbito de sus competencias, para crear condiciones que permitan el ejercicio del derecho a la educación con equidad y excelencia.⁴⁷

⁴⁶ La Ley define al sistema educativo nacional como el conjunto de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, desde la educación básica hasta la superior, así como por las relaciones institucionales de dichas estructuras y su vinculación con la sociedad mexicana, sus organizaciones, comunidades, pueblos, sectores y familias. A través de este sistema, se concentrarán y coordinarán los esfuerzos del Estado y de los sectores social y privado, para el cumplimiento de los principios, fines y criterios de la educación establecidos por la Constitución y las leyes de la materia.

⁴⁷ En este punto, la Ley destaca políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género en el otorgamiento de becas y apoyos económicos; programas de acceso gratuito a eventos culturales; el impulso a la participación en programas de intercambio académico, nacional e internacional a estudiantes de educación media superior y superior con alto rendimiento escolar; la celebración de convenios con instituciones que presten el servicio de estancias infantiles, para facilitar la incorporación de hijos de estudiantes a efecto de que no interrumpen ni abandonen sus estudios; el fomento de la educación abierta y a distancia, mediante el aprovechamiento de plataformas digitales, televisión educativa y las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital (TICCAD); el impulso

- g) En el título relativo a “la nueva escuela mexicana”, se estipula que el Estado reorientará el sistema educativo nacional buscando la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, colocando en el centro de la acción pública el máximo logro de aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.⁴⁸
- h) La educación que se imparta en el Sistema Educativo Nacional se organizará por cuanto hace a sus tipos en básica, media superior y superior, con los niveles que se indican en la Ley; tendrá como modalidades la escolarizada, no escolarizada y mixta; además de contar con opciones educativas que se determinarán para cada nivel educativo y entre las que se encuentran la abierta y a distancia.⁴⁹
- i) Por cuanto hace al título séptimo que se refiere al federalismo educativo, corresponden de manera exclusiva a la autoridad federal: la

de acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario conforme a los índices de pobreza y condición alimentaria; incentivos a docentes que presten servicios en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas y de alta conflictividad social; el establecimiento gradual y progresivo de escuelas de horario completo en educación básica; el otorgamiento de facilidades para el acceso a la educación básica y media superior, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad, ubicándolos en el nivel y grado que corresponda conforme a la edad, madurez emocional, desarrollo cognitivo y conocimientos que acrediten en las evaluaciones; la adopción de estrategias y medidas para facilitar la incorporación y permanencia en el sistema educativo nacional de niños, niñas y jóvenes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria, incluyendo a aquellos que hayan sido repatriados, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna, y proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos así como los materiales impresos y digitales para la educación básica.

⁴⁸ Para lograr dichos propósitos, se tendrán como objetivos el desarrollo humano integral de las personas, fomentándose al efecto una educación basada en la identidad, la responsabilidad ciudadana, la participación activa en la transformación de la sociedad y el respeto y cuidado del medio ambiente. De manera específica, la orientación integral en la nueva escuela mexicana comprende la formación para la vida de los educandos, los contenidos de los planes y programas de estudios, la vinculación de la escuela con la comunidad y la adecuada formación de los docentes en el proceso enseñanza-aprendizaje, debiéndose considerar además, entre otros aspectos, el pensamiento lógico-matemático y la alfabetización numérica; la comprensión lectora y expresión oral y escrita; el conocimiento científico y tecnológico; el pensamiento filosófico, histórico y humanístico; las habilidades socioemocionales; el pensamiento crítico; conocimiento, habilidades motrices y creativas, la apreciación y creación artística, así como los valores para la responsabilidad ciudadana y social. La evaluación de los educandos será integral y comprenderá la valoración de conocimientos, habilidades, destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

⁴⁹ También integran el sistema: la formación para el trabajo, la educación para personas adultas, la educación física y la educación tecnológica, destacando la educación especial que busca la equidad y la inclusión, y deberán estar disponibles para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas establecidas.

planeación y programación del Sistema Educativo Nacional; la determinación en toda la República de los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los calendarios para cada ciclo lectivo y los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y aquellos destinados a la formación de docentes de educación básica.⁵⁰

También tendrá competencia para la elaboración, edición y actualización de libros de texto gratuitos y materiales educativos; la autorización del uso de libros de texto para educación preescolar, primaria y secundaria; la emisión de lineamientos generales para el uso de material educativo en la educación básica, para el uso responsable y seguro de las TICCAD a través de la Agenda Digital Educativa, así como para la constitución y funcionamiento de los consejos de participación escolar o sus equivalentes; la regulación de un sistema integral de formación, capacitación y actualización para docentes⁵¹ y la expedición de normas para el control escolar en educación básica; el otorgamiento, negación y retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios a los particulares tratándose de la formación de recursos humanos en áreas de la salud; además del establecimiento y regulación de un marco nacional de cualificaciones y de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos.⁵²

⁵⁰ Para tal efecto, se deberá considerar la opinión de los gobiernos de los estados, de la ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.

⁵¹ En términos de lo que disponga la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

⁵² La Ley General otorga también facultades a las autoridades federales para la creación, regulación, coordinación, operación y actualización del sistema de información y gestión educativa, que contemple, entre otros aspectos, un registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, las estructuras ocupacionales, plantillas de personal de las escuelas, los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, los elementos y los mecanismos necesarios para la operación del Sistema Educativo Nacional; la emisión de lineamientos para: I) el fortalecimiento de las capacidades de administración escolar a cargo de las escuelas públicas de educación básica y media superior; II) el otorgamiento de autorizaciones y reconocimiento de validez oficial de estudios a nivel nacional para los tipos educativos, así como para la revalidación y equivalencias de estudios; III) la denominación genérica de los particulares que ofrecen el servicio público de educación por tipo educativo; IV) la suscripción de acuerdos con autoridades educativas locales, universidades e instituciones de educación superior autónomas, respecto de autorizaciones y reconocimiento de validez oficial, así como de la revalidación y equivalencias de estudios; V) los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación

- j) Por cuanto hace a los estados y ciudad de México,⁵³ cuentan con facultades para la prestación de servicios de educación básica incluyendo la indígena, inclusiva, así como la normal y demás para la formación docente; de vigilancia sobre las autoridades escolares para que cumplan con las normas en materia de fortalecimiento de las capacidades de administración escolar; de realizar propuestas a la Secretaría de Educación Pública de los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica.

Asimismo, se les faculta —en términos de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal— para autorizar los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar en cada ciclo lectivo de educación básica y normal, así como los relativos a la formación de docentes de educación básica; prestar los servicios que correspondan al tipo de educación básica y de educación media superior, respecto a la formación, capacitación y actualización para maestras y maestros; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación en los tipos y niveles antes mencionados. También tendrán competencia para participar en la integración y operación de un sistema de educación media superior y uno de educación superior; coordinar y operar un padrón de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares, así como un registro de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, estableciendo al efecto un sistema estatal de información educativa, además de participar en la actualización e integración de aquel que haya sido creado a nivel nacional.⁵⁴

de inmuebles destinados al servicio público de educación, incluyendo lo relativo a la seguridad, asesoría técnica y supervisión estructural en obras mayores de las escuelas; y el ejercicio, en su caso, de las facultades que corresponden a las entidades federativas, contando previamente con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al impacto presupuestal, con base en el análisis técnico que presente la Secretaría de Educación Pública.

⁵³ De acuerdo con los artículos transitorios, las legislaturas de los estados deberán armonizar el marco jurídico de esta Ley General dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor.

⁵⁴ Las entidades federativas cuentan también con atribuciones para participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar; vigilar y, en su caso, sancionar a las instituciones establecidas en su territorio que, sin estar

- k) Además de las facultades exclusivas, corresponden a las autoridades educativas federales, de los estados y ciudad de México de manera concurrente, atribuciones para promover y prestar servicios educativos distintos de los previstos en el primero y segundo párrafo del inciso anterior; de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; participar en actividades relacionadas con la admisión, promoción y reconocimiento de docentes; determinar y formular planes y programas de estudio distintos de los previstos en el primer párrafo del inciso i); ejecutar programas de inducción, actualización, capacitación y superación de docentes de educación media superior; revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos de los mencionados en el segundo párrafo del inciso j); suscribir acuerdos y convenios que faciliten el tránsito nacional e internacional de estudiantes, así como promover la suscripción de tratados en la materia; otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos a los de normal y demás para la formación de docentes de educación básica que impartan los particulares; editar libros y producir materiales educativos distintos de los señalados en el segundo párrafo del inciso i); fomentar la prestación de servicios bibliotecarios; promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, fomentar su enseñanza, expansión y divulgación en acceso abierto, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o se haya utilizado infraestructura pública en su realización.⁵⁵

incorporadas al Sistema Educativo Nacional, deban cumplir con las disposiciones de la Ley; garantizar la distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios; supervisar las condiciones de seguridad estructural y protección civil de los planteles educativos, así como generar y proporcionar —en coordinación con las autoridades competentes— las condiciones de seguridad en el entorno de los mismos; emitir la guía operativa para la organización y funcionamiento de los servicios de educación que prestan, y presentar un informe anual sobre los principales aspectos de mejora continua de la educación que hayan sido implementados.

⁵⁵ De igual manera, se establece la concurrencia de atribuciones para fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones, incluido el deporte adaptado para personas con discapacidad; promover y desarrollar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el uso de los libros; fomentar el uso responsable y seguro de las TICCAD; participar en la realización periódica y sistemática de exámenes de evaluación a los educandos; promover entornos escolares saludables, incluyendo la promoción en la educación obligatoria de prácticas cooperativas de ahorro, producción y promoción de estilos de vida saludables en alimentación; promover ante las autoridades correspondientes los permisos necesarios con la finalidad de facilitar la participación de padres de familia o tutores en las actividades

- l) Por cuanto hace a los municipios, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y de los estados, podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, incluyendo la realización de actividades consistentes en editar libros y producir materiales educativos distintos de los señalados en el segundo párrafo del inciso i); fomentar la prestación de servicios bibliotecarios; promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, su enseñanza, expansión y divulgación en acceso abierto; coadyuvar al mantenimiento de los planteles educativos, comprendiendo los servicios de seguridad, agua y luz; así como celebrar convenios con los gobiernos estatales para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.⁵⁶
- m) Las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, conformarán el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, mismo que estará presidido por la Secretaría de Educación Pública, quien propondrá los lineamientos generales a que se sujetará su operación y funcionamiento.
- n) Concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa; para garantizar la accesibilidad y gratuidad de la misma, el monto anual en términos de ley no podrá ser menor al equivalente

de educación y desarrollo de sus hijos o pupilos menores de 18 años; aplicar los instrumentos que consideren necesarios para la mejora continua de la educación en el ámbito de su competencia; coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares; promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria; instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias.

⁵⁶ Las autoridades educativas federal, de los estados, de la ciudad de México y de los municipios, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer las capacidades de administración de las escuelas con base en los programas que al efecto formulen, mismos que tendrán por objetivo el uso de los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar; el desarrollo de la planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y la administración transparente y eficiente de los recursos que reciban para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, docentes y padres de familia o tutores, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

del 8% del producto interno bruto del país, del cual se destinará al menos el 1% al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, comprendiendo el desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de ese nivel educativo.⁵⁷

- o) Será decisión de cada escuela pública de educación básica y media superior la instalación y operación de un consejo de participación escolar o su equivalente, el cual será integrado por las asociaciones de padres de familia y docentes.⁵⁸
- p) La educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica impartida por particulares, deberá contar previamente y en cada caso con la autorización expresa del Estado, incluyendo el reconocimiento de validez oficial tratándose de estudios distintos de los antes mencionados.⁵⁹

⁵⁷ Tratándose de los recursos federales que reciban las entidades federativas, se estipula que no serán transferibles y deberán aplicarse íntegra, oportuna y exclusivamente a la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad; para tal efecto, los gobiernos locales publicarán en sus periódicos oficiales —en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar—, los montos que la Federación les transfiera; si dichos recursos fueran utilizados para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan. Para el caso de los municipios, las entidades federativas a las cuales pertenezcan proveerán lo conducente para que cada ayuntamiento reciba los recursos para el cumplimiento de las responsabilidades educativas que tengan encomendadas. Dentro del contenido de la Ley también se establece que el Ejecutivo federal llevará a cabo programas compensatorios para apoyar con recursos específicos a los gobiernos locales con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios.

⁵⁸ De acuerdo con la Ley, en cada municipio y entidad federativa se podrán instalar y operar consejos de participación escolar, integrados por autoridades municipales y locales, así como por las asociaciones de padres de familia y los docentes, mismos que fungirán como órganos de consulta, orientación y apoyo, además de que podrán promover y participar en actividades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvar en tareas de protección civil y emergencia escolar. La Secretaría de Educación Pública promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Escolar como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información.

⁵⁹ La vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las instituciones privadas estará a cargo de las autoridades educativas competentes, quienes podrán imponer medidas precautorias y correctivas, así como sanciones por la comisión de infracciones. Asimismo, en contra de las omisiones y resoluciones emitidas por las autoridades educativas en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios y los trámites y procedimientos relacionados con los mismos, las personas e instituciones afectadas podrán optar entre interponer el recurso de revisión o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en el ámbito local, conforme a la norma aplicable en la materia.

Con relación a la educación superior, la reforma constitucional de 2019 estableció como principales contenidos vinculados a las instituciones de educación superior públicas y autónomas, los siguientes:⁶⁰

- Se declara obligatoria y gratuita la educación superior y se le confiere al Estado la responsabilidad para garantizarla. Con este fin, el Ejecutivo federal y las autoridades locales deberán definir políticas de fomento a la inclusión, permanencia y continuidad en el Sistema Educativo Nacional, además de proporcionar los medios de acceso al nivel superior para los estudiantes que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.
- Para dar cumplimiento a la obligatoriedad de la educación a nivel superior, se incluirán los recursos necesarios en el presupuesto de la Federación y en los presupuestos de estados y municipios. De igual forma, se señala el establecimiento de un fondo federal especial para asegurar a largo plazo los recursos económicos necesarios que garanticen la obligatoriedad del nivel superior, además de la plurianualidad de la infraestructura.⁶¹

Como parte de la transformación del sistema educativo nacional, y después de varios meses de discusiones a cargo de autoridades educativas y de instituciones representativas de sectores académicos y universitarios, el 20 de abril de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Educación Superior, misma que abrogó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior vigente desde 1978, considerada anacrónica en virtud de que no se correspondía con la realidad y el contexto que imperaba por cuanto hace a las transformaciones, redimensionamiento y características de las entidades que conforman ese nivel educativo.

Este ordenamiento, compuesto de 77 artículos divididos en siete títulos,⁶² garantiza la autonomía de las universidades públicas establecido en la frac-

⁶⁰ Artículo 3o. fracción X, sexto y décimo quinto transitorio del decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019.

⁶¹ En los artículos transitorios de la reforma constitucional, se dispuso la obligación del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia de Educación Superior y de Ciencia, Tecnología e Innovación a más tardar en 2020.

⁶² El título primero se denomina “Del derecho a la educación superior”; el segundo “Del tipo de educación superior”; el tercero “De la educación superior en el Sistema Educativo Nacional”; el cuarto “De las acciones, concurrencia y competencias del Estado”; el quinto “De la coordinación, la planeación y la evaluación”; el sexto “Del financiamiento de la educación superior”, y séptimo “De los particulares que impartan educación superior”.

ción VII del artículo 3o. constitucional, así como el derecho humano a la educación superior al reconocer que coadyuva al bienestar social y al desarrollo integral de las personas.⁶³

III. EL FEDERALISMO MEXICANO Y LOS RETOS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Sin duda, el andamiaje jurídico-institucional de la educación pública en nuestro país ha estado marcado en sus diferentes etapas por concepciones y acon-

⁶³ De su contenido, destacan además los siguientes aspectos: a) la orientación de la educación superior con base en los criterios del interés superior del estudiante; el respeto irrestricto a la dignidad de las personas con el reconocimiento de sus derechos a la educación y a gozar de los beneficios del desarrollo científico y la innovación tecnológica, entre otros principios y valores del Estado democrático; b) la determinación por parte de la Secretaría de Educación Pública de las normas y criterios a los que se ajustarán la revalidación y la declaración de estudios equivalentes, por parte de las autoridades educativas e instituciones de educación superior facultadas para otorgarlas; c) la creación del Sistema Nacional de Educación Superior, integrado por los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales y formación docente, que deberá operar de manera articulada y convergente con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; d) la concurrencia y coordinación de las autoridades educativas federal, de las entidades federativas y de los municipios en el ámbito de sus competencias, para garantizar la prestación del servicio de educación superior en todo el territorio nacional; e) la competencia exclusiva de la autoridad federal para dictar las bases para la organización, colaboración, coordinación y desarrollo de la educación superior, así como coordinar el Sistema Nacional de Educación Superior y concertar la política nacional en la materia; f) la competencia exclusiva de las entidades federativas para coordinar el sistema local de educación superior, incluyendo las facultades de proponer a la autoridad educativa federal contenidos regionales para su inclusión en los planes y programas de estudio de las escuelas normales, ejecutar acciones para fomentar la cultura de la evaluación y acreditación entre las instituciones de educación superior, establecer lineamientos para la expedición de títulos profesionales en el ámbito local, y suministrar datos para actualizar el sistema de información de la educación superior; g) la creación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior como órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso para acordar las acciones y estrategias que permitan impulsar su desarrollo, con pleno respeto al federalismo, a la autonomía universitaria y a la diversidad educativa e institucional; h) la concurrencia por parte de la Federación y entidades federativas en el cumplimiento progresivo del mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, en términos de la disponibilidad presupuestaria, cuyo monto anual se hará en términos de lo establecido en la Ley General de Educación y no podrá ser inferior a la aprobado en el ejercicio inmediato anterior; e i) la responsabilidad directa de las autoridades o instituciones públicas de educación superior que otorguen la autorización o el reconocimiento de validez oficial, para llevar a cabo las acciones de vigilancia de los servicios educativos respecto a los cuales se concedieron, pudiéndose imponer medidas precautorias y correctivas por la autoridad competente, así como sanciones por la comisión de infracciones.

tecimientos que han buscado responder con efectividad a diversas problemáticas estructurales, relacionadas con los procesos de acceso a la educación y enseñanza-aprendizaje en los planteles escolares, fundamentalmente del nivel básico, tendientes a lograr en última instancia la formación adecuada de los educandos para lograr el pleno desarrollo de sus capacidades, incidiendo favorablemente en sus proyectos de vida, tanto individual como colectivamente, además de inculcarles los valores y principios que hagan frente a los desafíos que presentan sociedades globalizadas como las de ahora, fuertemente impactadas por el desarrollo científico y tecnológico (sobre todo por la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación), con la necesidad de dar paso a renovados esquemas de gestión pública y modelos educativos alternativos.

De lo anterior, tenemos que si bien la estructura federal del Estado mexicano articula las competencias en materia educativa de forma concurrente entre Federación, estados y municipios, al menos desde los años treinta del siglo XX, su evolución se ha decantado por una clara tendencia a la centralización normativa, y con ello al afianzamiento de controles políticos, financieros y administrativos por parte de aquélla en detrimento de los gobiernos locales y municipales, con todo y los intentos de descentralización llevados a cabo en los años noventa para crear una estructura inversa que, partiendo de la escuela como espacio de interacción cotidiana del maestro con alumnos, autoridades educativas y padres de familia, se pudiese extender a una comunidad más amplia que abarcase al municipio y la entidad federativa a la que pertenece y, por último, al conjunto de la Federación en los términos propuestos por el ANMEB.

Al respecto, vale la pena preguntarnos ¿el régimen jurídico actual, en donde se le atribuyen a las autoridades federales las competencias para coordinar y unificar la educación en todo el país, representa el modelo más adecuado para que el Estado mexicano ejerza la rectoría en la materia y alcance satisfactoriamente todos y cada uno de sus fines? La respuesta resulta compleja en la medida en que los diagnósticos y análisis de la realidad parecieran alejarse de dichos propósitos, al discrepar de la vasta regulación y contenidos de una legislación educativa renovada, impregnada de elementos axiológicos que de materializarse significarían enormes avances cuantitativos y cualitativos en la materia.⁶⁴

⁶⁴ Hasta este momento, se han documentado problemas derivados de la implementación de la Reforma educativa en 2019 por cuanto hace a aspectos medulares, como: a) la incapacidad operativa, negligencia, e incluso estigmatización y exclusión de la autoridad educativa federal respecto a los mecanismos de evaluación recientemente aplicados para el acceso y promoción de miles de docentes en sus concursos a plazas magisteriales, así como en los de

Pensemos por ejemplo en los grandes desafíos que representa el derecho a la educación y la responsabilidad del Estado para garantizarlo, no sólo a partir de la prestación formal del servicio en condiciones de igualdad, equidad y excelencia, otorgando prioridad a los grupos y regiones con mayor rezago educativo, vulnerabilidad u otras circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad, origen, situación migratoria, preferencia sexual o práctica cultural, sino por lo que significa su goce y ejercicio a partir de la interdependencia y progresividad con otros derechos humanos, en aras de satisfacer a plenitud el proyecto y calidad de vida digna de las personas.

Relacionado con lo anterior, existen aspectos que a lo largo de la historia han impactado de manera negativa al sistema educativo nacional, como son las fallas en el diseño de políticas e intervenciones gubernamentales (muchas veces inadecuadas a la naturaleza y dimensión de los problemas); la falta de evaluaciones periódicas, transparentes y efectivas a los programas educativos; recursos insuficientes para atender las diversas necesidades del sector; inconsistencias en la focalización de poblaciones objetivo en el ámbito local, incluyendo la pertinencia en la dotación de recursos; así como la falta de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación, aunados a la escasa participación de la sociedad civil.⁶⁵

En el tema del financiamiento a la infraestructura de los planteles educativos, tenemos que en su mayoría se encuentran en mal estado y carentes de la tecnología adecuada a los programas de estudio vigentes, prevalecien-

ascenso horizontal y vertical. Al respecto, *cfr.* Grajales, Eduardo, “SEP-USICAMM: el gatopardismo educativo en su máxima expresión”, *Educación Futura*, 21 de julio 2021, disponible en: <http://www.educacionfutura.org/sep-usicamm-el-gatopardismo-educativo-en-su-maxima-expresion/> (consultado el 30 de julio de 2021); b) la utopía de los diferentes modelos educativos, plasmada en los planes y programas de estudio, donde todo hecho educativo transcurre en forma ordenada y sin obstáculos, frente a la distopía materializada por la realidad de las escuelas públicas, en las que impera la desorganización e improvisación, agravadas en este momento por la crisis sanitaria. *Cfr.* Grimaldo Carreón, Juan Manuel, “La utopía y distopía de la escuela pública”, *Revista Nexos*, 28 de julio de 2021, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/la-utopia-y-distopia-de-la-escuela-publica/> (consultado el 30 de julio de 2021), y c) la polémica surgida en el proceso de elaboración de libros de texto gratuitos a cargo de la SEP, en donde se ha denunciado opacidad y tendencia a la manipulación e ideologización de los contenidos. *Cfr.* Fuenlabrada, Irma, “Reflexiones sobre la elaboración de libros de texto gratuitos”, *Revista Nexos*, México, 7 de abril de 2021, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/reflexiones-sobre-la-elaboracion-de-libros-de-texto-gratuitos/> (consultado el 30 de julio de 2021).

⁶⁵ *Cfr.* Miranda López, Francisco, “Retos del sistema educativo nacional y propuestas para su mejora continua en el marco de la actual reforma educativa en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, vol. 24, octubre-diciembre de 2019, pp. 1201-1211, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v24n83/1405-6666-rmie-24-83-1135.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

do las asimetrías que caracterizan a las comunidades y localidades rurales de las condiciones en las que se encuentran las escuelas de las ciudades y zonas metropolitanas, pues en su mayoría no tienen servicios básicos eficientes, incluyendo centros de cómputo, equipamiento con tecnologías de acceso a la información y laboratorios de prácticas, que permitan vivenciar el aprendizaje significando la ambivalencia del conocimiento, pues por un lado se reconoce la necesidad de garantizar el derecho humano a la educación y la competitividad en el orden internacional, y por el otro esté la restricción del presupuesto al sector educativo bajo políticas de marcada austeridad.⁶⁶

La Secretaría de Educación Pública, en el documento publicado bajo el título “Los fines de la educación en el siglo XXI”,⁶⁷ señalaba como objetivo principal de la educación básica y media superior, además de ser laica y gratuita, que fuera de calidad e incluyente, lo que llevó a la obligatoriedad del Estado para garantizar el acceso a la escuela de todos los niños, niñas y jóvenes en un plano de igualdad, de tal suerte que se les proporcionaran aprendizajes y conocimientos significativos, relevantes y útiles para toda la vida.

En este sentido, tomando como referente que en años anteriores se advirtió la necesidad de reducir la brecha digital como elemento indispensable para garantizar el derecho humano a la educación, si bien se vislumbraba que el acceso y utilización de las herramientas tecnológicas aplicadas a la educación básica y media superior representarían un reto para el gobierno mexicano en el mediano y largo plazo, esta necesidad se convirtió en un elemento emergente derivado de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2.

De conformidad con las recomendaciones emitidas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el contexto de la emergencia sanitaria, se señala que las disparidades que enfrentan los grupos vulnerables se han acentuado, destacándose que en nuestro país existen alrededor de 22 millones de adolescentes entre 10 y 19 años, de los cuales —antes de la pandemia— dos de cada diez, entre los 12 y 17 años estaban fuera de la escuela. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) más del 15% de jóvenes que estudian el nivel medio superior no regresarán a clases en el siguiente ciclo escolar.⁶⁸

⁶⁶ Cfr. Márquez Jiménez, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, México, vol. XXXIV, 2012, pp. 111-117, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13229959010> (consultado el 30 de julio de 2021).

⁶⁷ Carta “Los fines de la educación en el siglo XXI”, México, SEP, julio de 2016, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207276/Carta_Los_fines_de_la_educacion_n_final_0317_A.pdf (consultado el 30 de julio de 2021).

⁶⁸ UNICEF, “¿Por qué trabajar por y con las adolescencias en México?”, Nota técnica, 2020, disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/4971/file/Nota%20te%CC%81cnica%20adolescentes.pdf> (consultado el 30 de julio de 2021).

Asimismo, se afirma en dicho documento que la calidad educativa ha sido muy difícil de mantener con los recursos disponibles en los hogares, lo que incrementará las brechas de aprendizaje de una población que a lo largo de su trayectoria ha acumulado tantas deficiencias académicas que han provocado el abandono escolar, incluyendo la desigualdad en el acceso a medios digitales en donde ha migrado la educación actualmente.⁶⁹

En un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en donde se utiliza el índice de estatus económico, social y cultural (ESCS) de la prueba estandarizada PISA 2018, se observa que en promedio sólo el 50% de estudiantes cuenta con Internet y computadora en casa, lo que posiciona al país en el último lugar de este rubro con relación a los Estados miembros. Respecto a ese indicador, México es la nación que más desigualdad tiene al comparar los quintiles más bajos y más altos del ingreso. Aunado a esto, se suma la falta de preparación y recursos de las y los maestros para utilizar e impartir clases a distancia, así como el hecho de que muchas madres y padres no saben cómo apoyar a sus hijas o hijos con la educación remota.⁷⁰

Si a lo anterior le agregamos que la política económica dirigida al sector educativo, científico y tecnológico desde hace más de dos décadas, se ha visto impactada por una reducción al presupuesto bajo la justificación de efficientar el gasto, podemos inmediatamente observar que lejos de abatir el rezago se generan importantes afectaciones a los derechos humanos, pues hoy en día para lograr una educación que responda a los retos y exigencias de una sociedad globalizada y compleja, sin agregar el adjetivo de “calidad” o “excelencia”, un niño o adolescente requiere tener garantizado el acceso efectivo a las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital (TICCAD), con todas las implicaciones que esto conlleva.⁷¹

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020 aplicada por INEGI, se estima que 78.3% de la población de seis o más años ubicada en áreas urbanas son usuarios, mientras que la ubicada en área rural representa 50.4%. Si bien se ha avanzado en la penetración de Internet en nuestro país, la proporción respecto de otras naciones del mundo es menor, pues en países como Corea del Sur, Reino Unido, Suecia y Japón, nueve de cada diez personas son usuarias de Internet mientras que en México la proporción es siete de cada diez. Para un resumen de los principales hallazgos de la encuesta, cfr. “En México hay 84.1 millones de usuarios de Internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2020”. Comunicado de Prensa conjunto de INEGI, IFT y SCT núm. 352/21, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf (consultado el 30 de julio de 2021).

Por tanto, al reflexionar si los esquemas normativos y financieros, de organización administrativa, y relaciones de colaboración y coordinación entre Federación, estados y municipios, resultan acordes para prestar el servicio educativo atendiendo a los principios y valores plasmados constitucional y legalmente, tenemos que partir de un conjunto de evidencias y datos empíricos que integren diagnósticos capaces de demostrar de manera objetiva, en qué medida se aseguran las condiciones adecuadas para la promoción y protección de los derechos de niños y adolescentes como sector vulnerable, sin soslayar la implicación del reconocimiento del derecho a la educación superior, en donde el Estado asume mayores compromisos y responsabilidades para garantizarlo progresivamente, con recursos financieros y humanos calificados, así como con la infraestructura material y tecnológica necesaria para enfrentar coyunturas como la que ahora vivimos en tiempos de pandemia.⁷²

Como complemento de lo anterior, a partir de la evaluación y diagnóstico del marco jurídico vigente y de los instrumentos de política pública que se han implementado en los últimos años, me parece que para fortalecer el federalismo educativo se requiere revisar y reformular el diseño normativo institucional del Estado mexicano, a efecto de propiciar ejercicios de planeación estratégica, de buena administración, de evaluación permanente de la viabilidad y pertinencia de aquél, así como nuevos arreglos para la financiación del sector en el largo plazo, en los cuales concurren no solamente las autoridades de los tres niveles de gobierno, sino incluso las instituciones y actores de la sociedad involucrados en los procesos educativos, científicos y

⁷² De acuerdo con una reciente encuesta realizada a escala mundial por la UNESCO, para obtener un panorama general de la situación actual de los sistemas de educación superior, en donde a partir del confinamiento causado por COVID-19 resultaron afectados más de 220 millones de estudiantes, las conclusiones demuestran que determinados países pudieron transformar en oportunidades las dificultades debido a la digitalización rápida de la educación, gracias a un sólido apoyo gubernamental y a la cooperación internacional; sin embargo, la evaluación de la repercusión de la pandemia en el sistema de educación superior, desde el punto de vista del acceso a los estudios, la equidad y la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, el funcionamiento de las universidades, las dificultades que se presentaron a escala nacional, los nuevos desafíos y las respuestas estratégicas, se reconduce básicamente a la financiación de las instituciones educativas, la salud de las personas y la adaptación a nuevos modos y modelos de enseñanza, la adquisición de mayores competencias tecnológicas en el tránsito de la educación superior al mundo laboral, la mejoría de la infraestructura y el suministro de dispositivos digitales para el aprendizaje en línea o a distancia, así como el apoyo a los docentes y una mayor colaboración internacional en materia de investigación y de diálogos relativos a las políticas en la materia, disponible en: <https://es.unesco.org/news/nueva-encuesta-escala-mundial-unesco-revela-repercusion-covid-19-educacion-superior> (consultado el 30 de julio de 2021).

tecnológicos, impulsando la toma de decisiones en entornos deliberativos, transparentes y democráticos, que pugnen por la materialización de los valores y principios que orientan la educación pública.

Al efecto, se requieren incorporar mecanismos de colaboración, coordinación y concertación eficaces que rompan con la visión centralizadora y ejercicio vertical del poder a cargo de la Federación, para dar paso a interacciones más plurales, dinámicas y flexibles por parte de las entidades federativas, municipios y demás actores sociales, en aras de una gobernanza que fortalezca las capacidades institucionales, la resolución de asuntos y que contribuya al desarrollo de la educación desde la periferia, esto es, desde ámbitos territoriales específicos de la geografía nacional.

IV. CONCLUSIÓN

A lo largo del presente trabajo, hemos descrito y analizado las diferentes etapas por las cuales ha transcurrido el régimen jurídico de la educación pública en nuestro país, destacando la evolución y desarrollo de la fórmula de Estado federal en la materia por cuanto hace a los cambios legislativos, de política pública y en el ámbito social que se han venido generando hasta nuestros días, incluyendo la identificación y el diagnóstico de diversas problemáticas asociadas a los avances científicos y tecnológicos, mismas que no han podido ser resueltas satisfactoriamente en el pasado y que se han acentuado profundamente en el presente, sobre todo a raíz de los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2.

De lo anterior tenemos que el federalismo, más que una simple fórmula de distribución de competencias, con mayor o menor grado de descentralización y, por ende, de asignación de atribuciones y responsabilidades a los ámbitos de gobierno, debe concebirse como una estructura jurídico-institucional cuyo funcionamiento y operación sea capaz de dotar de plena legitimidad y efectividad a un sistema educativo que materialice los principios y valores del Estado democrático, incluyendo la garantía efectiva de los derechos.⁷³

⁷³ El reconocimiento y tutela del derecho humano a la educación en todos sus niveles (básica, media superior y superior), requiere por parte del Estado mexicano una serie de acciones urgentes, como: a) establecer de manera clara y específica los criterios de asignación del presupuesto para cada uno de los órdenes de gobierno, a efecto de proporcionar una educación inclusiva y resiliente, que propicie mejores condiciones por cuanto hace a la calidad y proyecto de vida de las personas; b) contar con una plantilla docente debidamente capacitada, así como infraestructura, materiales y herramientas educativas suficientes e idóneas, y c) programas que faciliten la comprensión y el aprendizaje en niños y adolescentes de

Por ello, la necesidad de seguir reflexionando en torno a su diseño y proponer, como lo hemos planteado líneas arriba, los ajustes necesarios para que la educación pública se convierta en punta de lanza y auténtico motor de la transformación, desarrollo y progreso que requiere nuestro país, a partir de la participación comprometida de actores e instituciones públicas y privadas en la formación de niños, adolescentes y universitarios, con los más altos niveles de conocimiento, innovación, desarrollo científico y tecnológico, pero también con sólidos valores fundados en el humanismo, la ética, la cooperación, la solidaridad y la responsabilidad social.

V. FUENTES DE CONSULTA

1. *Bibliográficas*

- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, *El derecho a la educación*, México, ANUIES, 1996.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, 2005.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, “El artículo 3o. y los valores de la Constitución”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MEJÍA GARZA, Raúl M. y ROJAS ZAMUDIO, Laura P., *Federalismo (s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- MELGAR ADALID, Mario, “Comentario al artículo 3o.”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa-UNAM, t. I, 2000.
- MELGAR ADALID, Mario, “Las reformas al artículo 3o. constitucional”, en RABASA, Emilio O. (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- PADILLA LÓPEZ, Raúl, “El tema de la educación estatal en el constitucionalismo mexicano”, en Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro et al., *Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-INEHRM-IECQ, 1993.

poblaciones urbanas y rurales, con igualdad de acceso a las tecnologías educativas (cerrar la brecha digital), además del goce y ejercicio pleno de derechos como la salud, la alimentación, la cultura y el medio ambiente, entre otros.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho constitucional mexicano en su contexto*, México, Porrúa-UNAM, 2018.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1957)*, México, Porrúa, 1957.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997.

VALADÉS, Diego, *Introducción al derecho mexicano. Derecho de la educación*, México, UNAM, 1981.

RABASA, Emilio O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales artículo 3o. constitucional*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990.

2. Electrónicas

ACUERDO Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de mayo de 1992, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Marco Antonio, *Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2018, disponible en: https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/claroscuros%20_nomina_magisterial.pdf.

FUENLABRADA, Irma, “Reflexiones sobre la elaboración de libros de texto gratuitos”, *Revista Nexos*, México, 7 de abril de 2021, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/reflexiones-sobre-la-elaboracion-de-libros-de-texto-gratuitos/>.

GRAJALES, Eduardo, “SEP-USICAMM: el gatopardismo educativo en su máxima expresión”, *Educación Futura*, 21 de julio 2021, disponible en: <http://www.educacionfutura.org/sep-usicamm-el-gatopardismo-educativo-en-su-maxima-expresion/>.

GRIMALDO CARREÓN, Juan Manuel, “La utopía y distopía de la escuela pública”, *Revista Nexos*, 28 de julio de 2021, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/la-utopia-y-distopia-de-la-escuela-publica/>.

GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier y AMADOR HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Pacto por México*, México, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2016, disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/PactoxMexico.pdf>.

- INEGI, “En México hay 84.1 millones de usuarios de Internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2020”, Comunicado de Prensa conjunto de INEGI, IFT y SCT núm. 352/21, 22 de junio de 2021, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemE con/ENDUTIH_2020.pdf.
- MARÍN HERNÁNDEZ, Gustavo Eduardo, “La Suprema Corte lee la reforma educativa I/II y II/II”, *Revista Nexos*, México, 29 y 30 octubre de 2015, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=gustavo-marin-hernandez.
- MÁRQUEZ JIMÉNEZ, Alejandro, “Derecho a la educación vs. derechos magisteriales ¿Indivisibilidad y/o jerarquización de los derechos humanos?”, *Perfiles Educativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, vol. XXXVIII, núm. 153, 2016, disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/132/13246712001/html/#B7>.
- MÁRQUEZ JIMÉNEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, vol. XXXIV, 2012, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13229959010>.
- MIRANDA LÓPEZ, Francisco, “Retos del sistema educativo nacional y propuestas para su mejora continua en el marco de la actual reforma educativa en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, vol. 24, octubre-diciembre de 2019, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v24n83/1405-6666-rmie-24-83-1135.pdf>.
- MUÑOZ ARMENTA, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C., vol. 13, núm. 37, abril-junio de 2008, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/140/14003704.pdf>.
- Portal de Cumplimiento del Artículo 10 del PEF 2012, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), disponible en: http://cumplimientopef.sep.gob.mx/que_es_el_faeb/.
- SEP, Carta “Los fines de la educación en el siglo XXI”, México, julio de 2016, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207276/Carta_Los_fines_de_la_educacio_n_final_0317_A.pdf.
- TREVIÑO CANTÚ, Javier, “La reforma educativa de 2013: ¿Qué es? ¿Qué es lo nuevo? ¿Qué es lo trascendente?”, *Educación futura*, México, 19 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-de-2013-que-es-que-es-lo-nuevo-que-es-lo-trascendente/>.

UNESCO, “Nueva encuesta a escala mundial de la UNESCO revela la repercusión de la COVID-19 en la educación superior”, 7 de julio de 2021, disponible en: <https://es.unesco.org/news/nueva-encuesta-escala-mundial-unesco-revela-repercusion-covid-19-educacion-superior>.

UNICEF, “¿Por qué trabajar por y con las adolescencias en México?”, Nota técnica, 2020, disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/4971/file/Nota%20te%CC%81cnica%20adolescentes.pdf>.

VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Jorge y GUZMÁN, Omar Alexis, “La estrategia de desarrollo neoliberal en México, 1983-2010”, *Aportes*, BUAP, año XVII, núm. 46, septiembre-diciembre de 2012, disponible en: <https://bit.ly/3outLdw>.

CAPÍTULO OCTAVO

EL FEDERALISMO SANITARIO EN MÉXICO Y SU SISTEMA DE VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA. EL CAMBIO QUE VIENE

Francisco IBARRA PALAFOX

SUMARIO: I. *La descentralización de los servicios sanitarios.* II. *Fundamentos constitucionales y legislativos del federalismo sanitario en México.* III. *Sistema vigente de la vigilancia epidemiológica en México.* IV. *La crisis del sistema nacional de vigilancia epidemiológica provocada por COVID-19.* V. *Hacia un nuevo marco jurídico de la vigilancia epidemiológica.* VI. *Bibliografía.*

La federalización sanitaria permitió integrar, en buena medida, a las entidades federativas y a su población a instituciones que estaban centralizadas desde la Constitución de 1917. Facilitó el acceso al derecho a la salud de un segmento de la población conforme a los objetivos del artículo 4o. constitucional reformado en 1983. Sin embargo, en la implementación normativa final, en algunos casos fue difícil o imposible hacerlos efectivos, tanto en la distribución de competencias de las autoridades sanitarias como en la ejecución práctica de los planes y programas gubernamentales; inclusive, en ocasiones acaecieron efectos adversos a los buscados con las reformas jurídico-sanitarias que incentivaron la federalización de la salud en México.¹

El objetivo del presente capítulo es examinar el desarrollo de la descentralización y del federalismo sanitarios, subrayando los principales cambios constitucionales, legislativos, regulatorios y normativos de las décadas finales del siglo XX, de gran impacto durante el periodo de transición demo-

¹ Un desafío semejante tuvo lugar en la federalización de los servicios educativos, véase el capítulo de Manlio Fabio Casarín León, “El federalismo mexicano y la educación pública”, en este libro.

crática y los lustros siguientes. Estudiado nuestro sistema federal sanitario, realizaré un diagnóstico particular de la descentralización del sistema de vigilancia epidemiológica por su importancia para enfrentar una adversidad sanitaria de dimensiones mayúsculas como la provocada por pandemia de COVID-19 que ha asolado al mundo entre 2020 y 2021; al final formularé una propuesta de rediseño normativo e institucional de esta materia al interior del sistema federal.

I. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SANITARIOS

A manera de introducción a los problemas centrales del presente capítulo, debo establecer someramente la diferencia entre federalismo y descentralización. El federalismo es una de las formas de organización jurídico-política del Estado soberano como persona jurídica de derecho público; la forma de Estado se refiere a la estructura-organización de sus elementos constitutivos, en consecuencia, determina las relaciones que guardan entre sí el pueblo, el gobierno y el territorio. Existen esencialmente dos formas de Estado: la unitaria y la federal. La forma federal consiste en organizar a la institución estatal sobre la base de unidades poseedores de autonomía como son las entidades federativas.²

En contraste, se dice que hay descentralización “cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos” y normalmente se concibe como la forma de organizar las funciones administrativas del Estado ejercidas ya sea por el Poder Ejecutivo, ya sea federal, local o municipal;³ en el presente apartado me referiré a la descentralización de los servicios de salud y en el numeral siguiente a la federalización de los servicios sanitarios.

Se debe recordar que la Constitución de 1917 sentó las bases de un sistema centralizado en materia sanitaria; sin embargo, en las décadas siguientes se hizo indispensable establecer mecanismos de colaboración con los gobiernos de los estados y los municipios para proteger la salud de la población. Ante esta apremiante necesidad, se instrumentó un mecanismo de coordinación entre la Federación y las entidades federativas en materia de salud mediante la creación de los Servicios Coordinados de Salud Pública de los Estados, organismo creado en la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios de la República, publicada en el *Diario Oficial*

² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1988, pp. 72-75.

³ *Ibidem*, pp. 348 y 349.

de la *Federación* (en adelante, *DOF*) el 25 de agosto de 1934. Aunque esta ley conservaba un fuerte sesgo centralista, debe ser reconocida como la primera dirigida a establecer las bases de la posterior descentralización de los servicios sanitarios que todavía obedecía al modelo de centralización política diseñado por la Constitución de 1917 y seguido por el Estado mexicano en las décadas siguientes a la Revolución.⁴

Esta Ley declaraba de interés público para la salubridad general de la República “la unificación, coordinación y cooperación en materia de servicios sanitarios, en lo que respecta a la Federación” y facultaba al jefe del Departamento de Salubridad Pública para celebrar convenios a nombre de la Federación con los gobiernos de las entidades federativas, con los ayuntamientos, con particulares y con las sociedades nacionales y extranjeras a fin de obtener la unificación, coordinación y cooperación en materia de servicios sanitarios; reconocía al jefe del Departamento de Salubridad Pública la dirección técnica de los servicios sanitarios, la cual era irrenunciable y facultaba al Departamento de Salubridad Pública para emitir disposiciones de observancia general que reglamentaran los preceptos de la Ley. De particular importancia era lo dispuesto por el artículo 7o., donde se disponía que la coordinación de los servicios entre las autoridades federal, local y municipal tenía por objeto: *a)* la aplicación de una política sanitaria general en la República; *b)* la observancia de principios técnicos uniformes en las actividades federales, locales y municipales; *c)* la unificación de los procedimientos a seguir por las autoridades sanitarias en toda la nación, y *d)* la consecución de las finalidades sanitarias requeridas por el bien público a juicio del Consejo de Salubridad General (en adelante, CSG) y del Departamento de Salubridad Pública. Para la realización de estos objetivos se crearon los “Servicios Sanitarios Coordinados”, donde concurriría personal sanitario de las autoridades asociadas. En un exceso de centralismo, esta Ley disponía que, en los convenios celebrados con los estados y los ayuntamientos, el nombramiento de los empleados para la operación del sistema de coordinación se realizaría por las autoridades locales en favor de las personas propuestas por el Departamento de Salubridad Pública Federal.

Para fortalecer la centralización en los servicios de salud a nivel nacional, en 1943 el Departamento de Salubridad Pública Federal se transformó en Secretaría de Estado con el nombre de Secretaría de Salubridad y Asistencia (en adelante, SSA); con el propósito de coordinar, supervisar y aseso-

⁴ Departamento de Salubridad Pública, Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República, en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 1934, pp. 1015 y 1016.

rar en los programas sanitarios y asistenciales de la entidades federativas se constituyó la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en Estados y Territorios en 1952, dependiente de la SSA; esta unidad fue la responsable de los trabajos de coordinación y enlace entre la Federación y las entidades federativas.⁵

Estos esquemas poseían una acentuada centralización y limitaban la participación de los gobiernos estatales y municipales significativamente; el centralismo también era abrumador porque pretendía abarcar todos los servicios coordinados, tanto en materia presupuestal, recursos humanos, materiales y planeación.

El crecimiento demográfico y urbano, así como la crisis financiera de 1982, proporcionaron el contexto sociopolítico para que a mediados de la década de los ochenta iniciara la descentralización y federalización de la salud, dirigido en su primera etapa por Guillermo Soberón Acevedo, secretario de Salud (1982-1988), entre cuyos principales logros se encuentra la reforma de 1983 al artículo 4o. de la Constitución y la promulgación de la Ley General de Salud (en adelante, LGS), vigente hasta el día de hoy con múltiples reformas. El segundo momento del proceso descentralizador inició a mediados de la década de los noventa y fue dirigido por Juan Ramón de la Fuente, secretario de Salud (1994-1999). Entre los objetivos esenciales de la descentralización sanitaria se encontraba el acceso de la población abierta a los servicios de salud, lo cual era un incentivo fundamental para incorporar a las entidades federativas como actores relevantes porque se encontraban más cerca de la población. Este proceso descentralizador fue denominado por Soberón Acevedo como el “cambio estructural de la salud”:

[La reforma] ocurrida en el lapso entre 1983 y 1988, ha sido llamada “el cambio estructural de la salud” y comprendió una verdadera renovación legislativa y una reforma administrativa y sustantiva que involucró, sustancialmente, a los servicios que atienden a la población abierta, es decir la que no es derechohabiente de la seguridad social. La renovación legislativa arranca con la inclusión, en la Constitución, del derecho a la protección de la salud en 1983, sigue con la promulgación de la Ley General de Salud en 1984, y en los años subsiguientes de las leyes estatales de salud y de seis nuevos reglamentos que simplificaron el contenido de 84 farragosos ordenamientos a los que sustituyeron; el cambio legislativo culminó en la definición de más de 300 normas técnicas. La reforma sustantiva incluyó diez estrategias, cinco a

⁵ Sánchez González, Jorge y Barrientos MacGregor, Gerardo, “Consejo Nacional de Salud”, en Sánchez González, Jorge y Ramírez Barba, Éctor, *Servicios de salud en México*, México, Academia Mexicana de Cirugía, Editorial Alfil, 2009, pp. 17 y 18.

nivel macro y cinco a nivel micro. Las primeras fueron la descentralización de los servicios de salud... la sectorización institucional; la modernización de la SSA; la coordinación intersectorial; y, la participación comunitaria. Las estrategias de nivel micro fueron: la investigación en salud, el desarrollo de recursos humanos para la salud, la información en salud, el financiamiento y los insumos para el sistema nacional de salud.⁶

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el *DOF* la reforma a la Constitución que reconoció a la salud como un derecho y expresamente estableció la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad con el siguiente texto:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y distribuirá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

El cambio estructural en salud no sólo implicó la descentralización de los servicios sanitarios y su posterior federalización, sino además la privatización de un sistema de salud pública y la búsqueda de nuevas formas de financiamiento cuyo estudio rebasa los parámetros del presente capítulo.

Para apoyar esta estrategia descentralizadora de los servicios de salud de la SSA y del Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante, IMSS) se expidieron dos decretos presidenciales: *a)* “Decreto que establece las bases del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la SSA” (*DOF* del 30 de agosto de 1983); *b)* “Decreto que ordena la descentralización de los Servicios de Salud de la SSA y los denominados IMSS y Coplamar, y su integración orgánica a un sistema estatal” (*DOF* del 8 de marzo de 1984). Estos instrumentos jurídicos son clave y sentaron las bases del proceso descentralizador.

El primer decreto dispuso la descentralización gradual de los servicios de salud cuyo proceso impulsaría la formación y funcionamiento de los sistemas estatales de salud para un uso más eficiente de los recursos y promovería la efectividad progresiva del derecho constitucional de la salud; se basaría además en los avances obtenidos por los Servicios Coordinados de Salud Pública y los Acuerdos de Coordinación celebrados con los estados

⁶ Soberón Acevedo, Guillermo, “La reforma de la salud en México”, *Gaceta Médica*, México, vol. 137, núm. 5, 2001, disponible en: http://anmm.org.mx/bgmm/1864_2007/2001-137-5-419-443.pdf (consultado el 8 de agosto de 2021).

y en las normas emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Entre los objetivos del acuerdo se encontraba identificar las facultades que se descentralizarían a los gobiernos de los estados y a ser desconcentradas en los nuevos órganos administrativos desconcentrados denominados Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.⁷ Este decreto fue reforzado por el segundo, el cual reiteró la necesidad de descentralizar los servicios de salud prestados por la Secretaría de Salubridad y Asistencia y agregó los del programa de solidaridad social por participación comunitaria denominado “IMSS-Coplamar” estableciendo mecanismos y reglas para tal efecto; dispuso el año de 1985 como fecha inicial para la descentralización de los servicios de salud a los primeros estados.⁸ Como se aprecia, la descentralización implementada por Soberón, además de una descentralización administrativa como la definida arriba, también implicó el inicio del traslado de servicios sanitarios a las entidades federativas, consolidado mediante la federalización de los servicios sanitarios de la década siguiente.

Como adelanté arriba, la estrategia descentralizadora del gobierno se vio culminada con la promulgación, el 7 de febrero de 1984, de la primera ley general en la materia denominada Ley General de Salud, vigente hasta hoy con múltiples reformas. En el marco de esta Ley, del 24 de mayo al 17 de diciembre de 1985, 14 entidades federativas firmaron los Acuerdos para la Integración Orgánica y Descentralización Operativa de los Servicios de Salud. En este contexto fue creado el Consejo Nacional de Salud (en adelante, CNS) por decreto presidencial del 25 de marzo de 1986 e instalado el 23 de mayo del mismo año en la ciudad de Querétaro.⁹

El acuerdo que creó al CNS fue modificado mediante Acuerdo publicado en el *DOF* el 27 de enero de 1995, que amplió la integración y objetivos del Consejo, señalando que sería una instancia permanente de coordinación para la planeación, programación y evaluación de los servicios de salud en toda la República; nuevamente por acuerdo publicado en el *DOF* el 27 de enero de 2009, se reformó el citado Acuerdo con el fin de incluir en

⁷ Secretaría de Salubridad y Asistencia, “Decreto por el que el Ejecutivo federal establece las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 1983, pp. 11 y 12.

⁸ Secretaría de Salubridad y Asistencia, “Decreto por el que se descentralizan a los gobiernos estatales los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia en los estados y los que dentro del Programa de Solidaridad Social por participación comunitaria denominado «IMSS-Coplamar» proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo de 1984, pp. 19-21.

⁹ Secretaría de Salud, “Acuerdo para la integración del Consejo Nacional de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 1986, pp. 8-11.

el CNS a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal que prestaban servicios de salud a la población en general o sectores específicos de la misma; finalmente, mediante acuerdo publicado en el mismo periódico oficial el 23 de octubre de 2020 se reformaron los acuerdos anteriores para, entre otros aspectos, cambiar el nombre al Consejo por el de Consejo Nacional de Salud para el Bienestar (en adelante, CNSB).

En síntesis, el CNSB es una instancia permanente de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y la Ciudad de México para consolidar el Sistema Nacional de Salud (en adelante el SNS); también realiza el análisis de la programación y presupuestación de la salud pública, la concertación de mecanismos de cofinanciamiento y la evaluación de prestación de servicios; además, es un foro relevante para el fortalecimiento de la integración y consolidación del SNS entre la Federación y las entidades federativas.

Las principales atribuciones de coordinación del ahora CNSB en relación con los gobiernos locales son las siguientes: coadyuvar a consolidar el SNS y apoyar los sistemas estatales de salud; proponer lineamientos para la coordinación de acciones de atención en las materias de salubridad general; formular recomendaciones para la unificación de criterios que permitan el correcto cumplimiento de los programas de salud pública; opinar sobre la congruencia de las acciones a realizar para la integración y funcionamiento de los servicios estatales de salud, así como de las instancias públicas prestadoras de servicios de atención médica; en colaboración con las entidades federativas, realizar acciones de monitoreo y evaluación de los programas de salud en términos de los convenios de coordinación o colaboración suscritos al amparo de la LGS; fomentar la cooperación técnica y logística entre los servicios estatales de salud; promover en las entidades federativas los programas prioritarios de salud; estudiar y proponer esquemas de financiamiento complementario para la atención de la salud pública; proponer medidas para coordinar acciones en el marco del SNS; proponer acciones tendientes a la integración funcional de este sistema; opinar sobre los proyectos de convenios de coordinación o colaboración para la prestación de servicios de atención médica de las instituciones públicas, privadas o sociales del SNS.

Conforme al decreto de 1995, al CNS lo integraban relativamente pocos funcionarios: el secretario de Salud, los titulares de los servicios coordinados de salud pública de los estados y del Distrito Federal, así como los titulares de los servicios estatales de Salud. Con los años integró a más funcionarios federales, como sucedió con el decreto modificatorio de 2009 que

robusteció significativamente su estructura con funcionarios federales. En la actualidad lo integran: el secretario de Salud, quien lo preside; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; el director general del IMSS; el director general del ISSSTE; el director general del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; el director general de Petróleos Mexicanos; el titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los titulares de los servicios estatales de salud que acepten la invitación del presidente del CNS, a través de los gobiernos de las entidades federativas; a invitación de su presidente y sin voto, cualquier integrante de los sectores público, social y privado que contribuyan a la realización del objeto del CNSB; el presidente de la Red Mexicana de Municipios por la Salud podrá participar en calidad de invitado permanente.

Para comprender cabalmente la descentralización sanitaria en México se debe tener presente el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud publicado en el *DOF* el 25 de septiembre de 1996 y suscrito por el Ejecutivo federal, los gobernadores de los estados y el secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud. Este acuerdo aceleró el proceso de descentralización y federalización de la salud, sus objetivos principales eran los siguientes: la descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada y la configuración de sistemas estatales de salud; que los estados de la Federación asumieran cabalmente las responsabilidades que la LGS les asignaba; que los estados manejaran y operaran directamente los servicios de salud, así como los recursos financieros correspondientes con la posibilidad de distribuirlos conforme a las necesidades de los servicios locales; que los estados participaran efectivamente en el diseño e instrumentación de la Política Nacional de Salud; fortalecer el SNS a partir de la consolidación de los sistemas estatales; integrar al ámbito estatal de las estructuras administrativas operadas entonces por los servicios federales de salud; acercar a la autoridad local con la población demandante de servicios de salud y permitir ejecutar con eficacia las funciones municipales en actividades sanitarias.¹⁰

Asimismo, se reorientaba a la Secretaría de Salud (en adelante, SS) como instancia normativa y operativa en aquellas materias de ejercicio exclusivo de la Federación. Este acuerdo nacional subrayaba que la descentra-

¹⁰ En el presente capítulo, la federalización de los servicios sanitarios debe entenderse como el traslado de facultades y funciones a las entidades federativas por parte de la autoridad federal o central. Aun cuando federalizar puede implicar tanto la centralización de funciones en el gobierno federal, o bien, el traslado de facultades a las entidades federativas, es este segundo significado el contenido en los documentos normativos y políticos del proceso de federalización de los servicios de salud en México durante el periodo aquí estudiado.

lización de los servicios no implicara en medida alguna la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en materia de salud, y sí una nueva forma de relación entre autoridades federales, entidades federativas y municipios. El acuerdo procuraba reintegrar a la esfera local las facultades que eran propias de los estados al suscribir el pacto federal, así como “acercar a la población servicios fundamentales, que al ser prestados por los estados aseguran a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad”.

Este acuerdo nacional generó la firma en cada uno de los estados del Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud celebrados entre agosto de 1996 y diciembre de 1997 con las diferentes entidades federativas. Mediante estos acuerdos de coordinación, cada estado se comprometió a crear un organismo público descentralizado (OPD) con personalidad jurídica y patrimonio propio, entre cuyas funciones principales se encontraba operar los servicios de salud a la población abierta, administrar los recursos aportados por el gobierno federal, así como aplicar y respetar las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud. Para diciembre de 1997, las 32 entidades federativas habían cumplido el compromiso de crear a estos órganos; en esa misma fecha, 25 de ellos habían firmado las actas complementarias de entrega-recepción de los programas, presupuesto, recursos humanos, materiales y financieros. De esta manera, el traslado de recursos de la Federación a las entidades fue impresionante: para 1997 se habían transferido 121,093 plazas federales, 7,336 bienes inmuebles, 8,203 millones de pesos, se homologó salarialmente a 22,461 trabajadores estatales, se entregaron a las entidades federativas 6,855 unidades médicas y 385 unidades administrativas.¹¹

Entre otras facultades, los OPD de las entidades federativas absorbieron las funciones de la atención médica, de vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades, salud reproductiva, regulación sanitaria, administración de los recursos humanos, materiales y financieros, al tiempo que entraron bajo el control y coordinación de los correspondientes gobiernos locales.

Por último, el 28 de enero de 1998 se publicó el decreto presidencial por el cual se desincorporaron del régimen del dominio público de la Federación los inmuebles que venía utilizando la SS para la prestación de sus servicios y se autorizó a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Adminis-

¹¹ López Bárcena, Joaquín y Real Mata, Tlatoani, “Avances de la descentralización de los servicios de salud en México 1995-1999”, en Fuente, Ramón de la, *Federalismo y salud en México. Primeros alcances de la Reforma de 1995*, México, UNAM-Diana, 2001, pp. 13-34; también Sánchez González, Jorge y Barrientos MacGregor, Gerardo, “Consejo Nacional de Salud”, *cit.*, pp. 23-25.

trativo para que, en nombre y representación de la Federación, los donara en favor de las entidades federativas.

Es importante señalar que debido a la celeridad con la cual las entidades federativas asumieron la responsabilidad de administrar y prestar los servicios sanitarios, muchos estados carecían de la capacidad administrativa y técnica para semejante recepción y no tuvieron tiempo para desarrollarla. Asimismo, fue evidente el diseño de un marco adecuado de fiscalización de los recursos financieros trasladados a los estados para atender los servicios de salud; esto provocó, en los lustros siguientes, diversas quejas ciudadanas respecto de la baja calidad de los servicios y el desvío correspondiente de recursos para fines distintos a los sanitarios.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS DEL FEDERALISMO SANITARIO EN MÉXICO

La historia del derecho sanitario es extensa y compleja, imposible de abarcar en este capítulo. Sin embargo, debe reconocerse que la tensión entre federalización y centralización es de viejo cuño en nuestra historia constitucional. El artículo 118 de la Constitución de Apatzingán señalaba que era atribución del Supremo Congreso “aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos”.¹² En contraste, la Constitución de 1824 careció de referencia alguna de la materia sanitaria en favor de la Federación, por lo cual quedaba reservada a los estados de conformidad con lo dispuesto en su artículo 161 fracción I. Las Leyes Constitucionales de 1836 dispusieron que la policía de salubridad estaría a cargo de los ayuntamientos, partiendo de la base de que estaban mejor preparados que las autoridades generales para atender las necesidades comunitarias debido a su cercanía con la población.¹³

Es importante señalar que, en general, el federalismo sanitario posee las bases de organización constitucional del federalismo mexicano. En materia sanitaria, el régimen de competencias entre la Federación y las entidades federativas se encuentra enunciado en el párrafo cuarto del artículo 4o.

¹² Ibarra Palafox, Francisco, *El Congreso de Anáhuac y la Constitución de Apatzingán. Obra documental*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 118.

¹³ Moctezuma Barragán, Gonzalo, “XXXVII. Legislación y normalización”, en Urbina Fuentes, Manuel *et al.*, *La experiencia mexicana en salud pública. Oportunidad y rumbo para el tercer milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 567 y 568; véase también Valadés, Diego, “El derecho a la protección de la salud y el federalismo”, en Soberón Acevedo, Guillermo, *Derecho constitucional a la protección a la salud*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2a. ed., 1995, pp. 95-97.

constitucional que dispone: “la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

Antes de examinar la fracción XVI del artículo 73 es indispensable tener presente lo dispuesto por el 124 constitucional. Como señalan Tena Ramírez y Serna de la Garza, el principio esencial para la organización de competencias del sistema federal mexicano está ubicado en la “cláusula residual” establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispone que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.¹⁴ El antecedente inmediato del artículo 124 de la Constitución vigente se encuentra en el artículo 117 de la constitución de 1857.¹⁵ A su vez, la Constitución de 1857, en materia de distribución de competencias, recogió esta fórmula de la Constitución de 1824 cuyo artículo 117 dispuso que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se entendían reservadas a los estados.¹⁶ Aun cuando el Congreso mexicano reunido entre 1856-1857 tuvo presente para la redacción de este artículo la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, agregó el adverbio “expresamente” con lo cual crearon un régimen federal de distribución de competencias entre la Federación y los estados más rígido que el estadounidense.¹⁷ En efecto, los constituyentes de 1857 temían que una distribución de competencias flexible entre la Federación y los estados generaría conflictos entre éstos, poniendo en riesgo el pacto federal.

Aunque el artículo 124 de la Constitución mexicana no establece un régimen de prohibiciones expresas para los estados, éstas se encuentran contenidas en los artículos 117 y 118 constitucionales. Examinando detenidamente las prohibiciones absolutas establecidas por estos dos artículos a las entidades federativas, no existen restricciones expresas en materia sanitaria; en consecuencia, el régimen federal reconoce a las entidades federativas un régimen amplio de facultades en esta materia. Sin embargo, el segundo párrafo de la fracción IX del 117 constitucional dispone que el “Congreso de

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 649.

¹⁵ Serna de la Garza, José Ma., *Derecho constitucional mexicano en su contexto*, México, UNAM-Porrúa, 2018, pp. 377 y 378.

¹⁶ Moctezuma Barragán, Gonzalo, *op. cit.*, p. 568.

¹⁷ Serna de la Garza, José Ma., *op. cit.*

la Unión y las legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”; en otras palabras, dispone la concurrencia competencial de ambos niveles de gobierno para combatir el alcoholismo como problema de salud pública.

Asimismo, debemos tener presente que el artículo 115 establece la esfera competencial de los municipios, disposición mediante la cual pueden éstos aprobar reglamentos relacionados con servicios y funciones públicas de su competencia exclusiva, como es el agua potable, cementerios, mercados públicos, parques, seguridad pública y tránsito, entre otros. Como se aprecia, algunos de estos servicios públicos están estrechamente relacionados con actividades sanitarias (agua potable, los mercados públicos y los cementerios, por ejemplo).

Para integrar el régimen de distribución de competencias se debe señalar que la Ciudad de México posee uno especial y distinto al de los Estados conforme a lo dispuesto por el artículo 122 constitucional. Además, la reforma política de la Ciudad de México del 29 de enero de 2016 modificó el artículo 124 constitucional para agregar a la Ciudad de México y disponer que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados y a la Ciudad de México en el ámbito de sus respectivas competencias”.¹⁸

El equilibrio de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas puede ser valorado al identificar las facultades expresamente otorgadas a la Federación; así, en términos cuantitativos, la mayoría de las materias expresamente otorgadas a la Federación se identifican en el artículo 73 constitucional concerniente a las facultades del Congreso de la Unión. Específicamente, en materia sanitaria su fracción XVI dispone que es facultad del Congreso de la Unión dictar leyes sobre salubridad general de la República. Enseguida dispone que el CSG dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país, lo cual le confiere una naturaleza federal a este Consejo. En el mismo sentido, dispone que, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la SS tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

Sólo para ilustrar el ejercicio de estas facultades reservadas a la Federación por mandato del artículo 73 constitucional fracción XVI, se pueden señalar las primeras normas expedidas por el gobierno federal para enfrentar

¹⁸ Serna de la Garza, José Ma., *op. cit.*, p. 380.

el peligro sanitario impuesto por la pandemia de COVID-19: el 27 de marzo de 2020 el Poder Ejecutivo federal publicó en el *DOF* el Decreto por el que se declararon acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19); el 30 de marzo de 2020, el CSG publicó en el *DOF* el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resultaran necesarias para atender dicha emergencia; el Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, publicado en el *DOF* el 31 de marzo de 2020 que ordenó la suspensión inmediata de las actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, plazo ampliado al 30 de mayo de 2020 por diverso publicado el 21 de abril de 2020, el cual dispuso que las acciones extraordinarias dejarían de implementarse a partir del 18 de mayo de 2020, en aquellos municipios del territorio nacional que a esa fecha presentaran baja o nula transmisión del virus SARS-CoV-2; el CSG, en su tercera reunión de la sesión permanente, celebrada el 12 de mayo de 2020, acordó medidas para continuar con la mitigación de la epidemia causada por el virus SARS-CoV-2, después de la Jornada Nacional de Sana Distancia, mismas que implementaría la SS; finalmente, en esta primera etapa de ejercicio de facultades federales para enfrentar la epidemia debe subrayarse el Acuerdo por el que se estableció una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa publicado en el *DOF* del 14 de mayo de 2020.

Aunque un análisis detallado de los documentos señalados en el párrafo anterior excede los límites del presente capítulo, una simple lectura de ellos confirmaría que las medidas fueron insuficientes para enfrentar con eficacia la pandemia de COVID-19; sin embargo, ilustran el ejercicio de las facultades ejercidas por el gobierno federal durante los primeros meses de la pandemia en 2020, a través del Poder Ejecutivo federal mediante la SS o el CSG.

En términos cualitativos, el artículo 4o. constitucional establece las bases para la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia sanitaria. Al respecto, es importante tener presente que el régimen de facultades concurrentes en México es diferente a como se concibe en otros sistemas federales. Al respecto, Serna de la Garza aclara este pun-

to de derecho comparado: las “facultades concurrentes” en otros sistemas constitucionales son aquellas ejercidas por uno de los estados integrantes del pacto federal mientras la Federación no decida ejercitarlas. En México la concurrencia significa la posibilidad de que una misma materia sea compartida por los distintos niveles de gobierno con base en lo dispuesto por la ley federal, es el caso de la salubridad general, la educación, el deporte, el medio ambiente, los asentamientos humanos, entre otros; en mi opinión esta técnica de distribución de competencias genera en ocasiones problemas concretos para dilucidar a quién corresponde una competencia específica.

De esta manera, en México estamos frente a una técnica legislativa que ordena las funciones del Estado a través del órgano legislativo federal, mediante una ley general de concurrencia. Aquí debe realizarse una precisión importante: no obstante esta concurrencia en materia de salubridad general, donde tanto los estados como la Federación pueden legislar, la definición de la competencia que corresponde a cada nivel de gobierno (Federación, entidades federativas o municipios) es potestad de la legislatura federal, es decir, del Congreso de la Unión.¹⁹ Si tuviese lugar un conflicto de normas, la solución habrá de encontrarse en la propia ley general, a la cual remite la propia Constitución.

En otras palabras, por disposición constitucional, en materia de salubridad general la distribución de competencias no se encontrará directamente en la Constitución sino en la ley general expedida por el propio Congreso de la Unión. Así, por delegación expresa de la Constitución, es en la ley general y no en la Constitución donde podemos encontrar qué le toca realizar a cada uno de los diferentes niveles de gobierno en materia de salubridad general. Así lo reiteró la SCJN en la siguiente tesis jurisprudencial:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, también lo es que el órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la

¹⁹ Serna de la Garza, José Ma., *op. cit.*, pp. 387 y 388.

de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, *en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general*.²⁰

En materia de salubridad tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales son constitucionalmente competentes para legislar, aunque estas últimas deben sujetarse a lo dispuesto en la ley general. En consecuencia, cuando se impugna la competencia de un órgano legislativo local en cualquier aspecto de la salubridad, la cuestión de constitucionalidad se debe resolver contrastando la ley sanitaria local con la ley general de salud expedida por el órgano legislativo federal; no es suficiente su confrontación con la Constitución. De esta manera, la ley general de salud se convierte en un parámetro de validez (ley marco) y debe emplearse como norma de contraste cuando se impugne la competencia de un órgano legislativo local para normar cualquier materia sanitaria sujeta a competencia concurrente.²¹

Se debe agregar, las leyes locales en materias concurrentes pueden aumentar las prohibiciones o deberes impuestos por las leyes generales pero no reducirlos; esto derivado de la acción de constitucionalidad 119/2008 promovida por diputados de la Cuarta Legislatura de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra la aprobación y promulgación de las reformas y adiciones a la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de octubre de 2008.²²

Es importante precisar que en la materia de salubridad donde concurren la Federación y las entidades federativas, a las autoridades sanitarias locales le son aplicables las normas administrativas secundarias emitidas por las autoridades federales, como fueron los reglamentos y las normas técnicas emitidas conforme a la Ley de Metrología y Normalización abrogada y

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis jurisprudencial núm. P/J. 142/2001, t. XV, enero de 2002, p. 1042. Controversia constitucional 29/2000, Poder Ejecutivo federal, 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Salvador Aguirre Anguiano.

²¹ Serna de la Garza, José Ma., *op. cit.*, p. 397.

²² Acción de inconstitucionalidad 119/2008, 3 de septiembre de 2009. Promoventes: diputados de la Cuarta Legislatura de la Asamblea del Distrito Federal. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

sustituida por la Ley de Infraestructura de Calidad publicada en el *DOF* del 1o. de julio de 2020.²³

Asimismo, en atención a la concurrencia y la remisión forzosa a la ley general para la determinación de las competencias federales y locales, debemos tener siempre presente lo dispuesto en las 28 fracciones del artículo 3o. de la LGS donde se listan las materias que corresponden a la salubridad general, entendiendo a ésta como competencia de la Federación; en efecto, inicialmente en la Constitución de 1917 y en los posteriores códigos sanitarios, hoy abrogados, a la materia sanitaria federal se le denominó salubridad general. En consecuencia, todas aquellas materias no comprendidas en este artículo 3o. de la LGS son competencia de las entidades federativas como salubridad local por fórmula residual.²⁴

Se debe tener presente que el artículo 3o. en sus fracciones XII y XV, dispone como materia de salubridad general, entre otras, la prevención de enfermedades respiratorias, así como la prevención y control de enfermedades transmisibles; en otras palabras, la vigilancia epidemiológica, como función estatal encaminada a la prevención y control de enfermedades transmisibles como la COVID-19, es una materia asignada por la ley general al gobierno federal.

Sin embargo, la misma LGS, en contradicción con estas disposiciones, en su artículo 13.B, fracción I, señaló que corresponde a los estados organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general referidos, entre otras, en las fracciones XII y XV del artículo 3o. Así, la propia LGS aunque reconoce que el control de las enfermedades respiratorias transmisibles y la vigilancia epidemiológica son competencia federal, encarga a los estados su operación y supervisión, lo cual resta precisión y claridad respecto de la competencia final en estas materias. En efecto, ante una demanda en tribunales por fallas en el sistema de vigilancia epidemiológica que perjudiquen la salud de la población, la pregunta concreta es: ¿a quién demandar? ¿a la Federación o a la entidad federativa? Responder qué se debe enmendar a ambos no resuelve el problema porque entonces debemos preguntarnos concretamente qué dejaron de hacer cada uno de los dos niveles de gobierno, el federal y el local.

En síntesis, el proceso de descentralización creó un sistema confuso donde la Federación y las entidades federativas rivalizan por competencias sanitarias como el control de enfermedades respiratorias transmisible y la

²³ Mejía Garza, Raúl y Rojas Zamudio, Laura, *Federalismo. Rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 123.

²⁴ *Ibidem*, p. 122.

vigilancia epidemiológica, como lo evidenció la crisis provocada por la pandemia de COVID-19; lo más conveniente hubiera sido mantener estas materias bajo competencia federal para ofrecer certeza jurídica a la población.

III. SISTEMA VIGENTE DE LA VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA EN MÉXICO

La vigilancia epidemiológica consiste en la generación de información para la toma de decisiones en salud pública. Es una técnica dirigida a registrar ordenadamente la frecuencia de las enfermedades, sus causas en un área geográfica y en determinada población, con el objetivo de medir su regularidad y desarrollo; implica la recopilación y análisis de datos para utilizarlos en el diseño de políticas públicas e intervenciones sanitarias para evitar y/o controlar los riesgos y daños a la salud producidos por diversas enfermedades.²⁵

La vigilancia epidemiológica en México reproduce, en líneas generales, los procedimientos empleados en las políticas de descentralización explicadas arriba mediante la creación de sistemas o comités de coordinación. De esta manera, se crearon el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (Sinave), un Comité Nacional de Vigilancia Epidemiológica (Conave) y Comités Estatales de Vigilancia Epidemiológica (CEVEs).

La base legal de la vigilancia epidemiológica en México se encuentra en los artículos 133 y 134 de la LGS y en la Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-2012 para la Vigilancia Epidemiológica, publicada en el *DOF* del 19 de febrero de 2013 (en adelante la NOM para la Vigilancia Epidemiológica).

El artículo 133 de la LGS dispone que corresponde a la SS establecer y operar el Sinave, en otras palabras, asigna a esta entidad centralizada de la administración pública federal la dirección del sistema. Por su parte, el artículo 134 de la misma Ley dice que la SS y los gobiernos de las entidades federativas, *en sus respectivos ámbitos de competencia*, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica para la prevención y control de las enfermedades transmisibles señaladas en las diversas fracciones de este artículo; así, la fracción II del 134 de la LGS señala que serán objeto de vigilancia epidemiológica la “influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio...”, aquí se encuentra la COVID-19 que afecta el sistema respiratorio.

²⁵ Villa Romero, Antonio *et al.*, *Epidemiología y estadística en salud pública*, México, UNAM-McGraw Hill, 2014, pp. 183 y 184.

Aunque debería prevalecer la interpretación en favor de la Federación, nuevamente existe poca claridad entre los artículos 3o. y 134 de la LGS por la dificultad de definir a qué se refiere la expresión “en sus respectivos ámbitos de competencia” en lo relativo a la prevención y control de enfermedades respiratorias transmisibles. La interpretación de estas normas son un buen ejemplo de cómo la asignación de competencias entre la Federación y las entidades federativas realizada por la LGS careció en diversas áreas de claridad y certeza jurídica, complicando en exceso la correcta interpretación respecto de la asignación competencial entre el gobierno federal y los estados.

Con base en las anteriores bases legales, el 6 de septiembre de 1995 se publicó en el *DOF* el Acuerdo número 130 que creó el Conave, suscrito por el secretario de Salud. Este Acuerdo integró al Conave solamente a funcionarios federales de alto nivel, careciendo de representación de los responsables de la vigilancia epidemiológica de los estados. Al crear un organismo federal centralizado para la vigilancia epidemiológica, tal pareciera que este Acuerdo intenta enmendar la ambigüedad de la LGS cuando permite la intervención de las entidades federativas en esta materia aun cuando, en principio, la reservó al gobierno federal por mandato del artículo 3o. de la LGS.

Las principales facultades del Conave son las siguientes: proponer los lineamientos y procedimientos para el funcionamiento del Sinave, así como asegurar su aplicación; establecer las bases y mecanismos de concertación para crear, promover y apoyar el Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica (en adelante el SUIVE); coordinar y ejecutar las acciones de vigilancia epidemiológica de acuerdo con lo establecido en la LGS y la Norma Oficial para la Vigilancia Epidemiológica; fortalecer y apoyar la operación de los CEVEs; favorecer el intercambio de información en todos los niveles; integrar grupos interinstitucionales para el desarrollo de programas específicos y favorecer las actividades del Sinave y los sistemas específicos de enfermedades prioritarias. Por su parte, los CEVEs estarían integrados por el gobernador del estado, quien lo presidiría, el jefe de los servicios de salud de los estados como vicepresidente, el subjefe de los servicios de salud, el epidemiólogo estatal y un representante de cada institución del sector salud en la entidad.

Conforme al numeral 5.7 de la NOM para la Vigilancia Epidemiológica, el Sinave opera a través de relaciones formales y funcionales en el cual participan coordinadamente las instituciones del SNS para llevar a cabo de manera oportuna y uniforme la vigilancia epidemiológica. En el Sinave se realiza la recolección sistemática, continua y oportuna de información

relevante sobre las condiciones de salud de la población y sus causantes. El Sinave comprende el conjunto de estrategias y acciones para producir información epidemiológica útil en la salud pública. El sistema integra información proveniente de todo el país y de todas las instituciones del SNS; la información generada por el Sinave fluye desde miles de unidades de atención de la salud hacia la Dirección General de Epidemiología (en adelante, DGE). Conforme al artículo 32 bis-2 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (en adelante, RISS), corresponde a la Dirección General de Vigilancia Epidemiológica, coordinar el Sinave, incluyendo la coordinación del Conave. Esta Dirección General se encuentra adscrita a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, entre cuyas facultades se encuentra dirigir la operación del Sinave, así como establecer las normas y lineamientos para su ejecución y vigilar su cumplimiento (artículo 10 del RISS, fracción V); esta facultad de la DGE es confirmada por el numeral 5.1 de la NOM para la Vigilancia Epidemiológica cuando dispone que corresponde a la DGE la coordinación del Sinave y se apoyará para tal efecto en el Conave, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Acuerdo Secretarial 130.

Del análisis de la NOM para la Vigilancia Epidemiológica concluyo que el Conave es más que una instancia coordinadora; en efecto, los órganos y facultades contenidos en los numerales 5.1 a 5.12 de esta NOM le conceden al Conave facultades de gobierno a nivel nacional y coloca a los comités estatales en el papel de ejecutores de sus disposiciones, lo cual favorece la competencia en favor del gobierno federal e intenta corregir la ambigüedad de la LGS al distribuir la competencia entre los dos niveles de gobierno. Esta NOM es compleja al contener criterios y metodologías específicas para la vigilancia epidemiológica en México, por razones de espacio y especialidad jurídica sólo me concentraré en su organización.

En los numerales indicados de la NOM para la Vigilancia Epidemiológica, se dispone que el Conave es la instancia responsable de unificar y homologar los criterios, procedimientos y contenidos para el funcionamiento de la vigilancia epidemiológica del país; el órgano coordinador del Sinave en cada una de las entidades federativas es un CEVE, responsable de difundir y verificar el cumplimiento de los procedimientos de la vigilancia epidemiológica en el estado; el órgano coordinador del Sinave en las jurisdicciones sanitarias es el Comité Jurisdiccional de Vigilancia Epidemiológica (Cojuve), quien es responsable de difundir y verificar el cumplimiento de los procedimientos de la vigilancia epidemiológica en cada una de las jurisdic-

ciones sanitarias del país.²⁶ Para el desarrollo de las acciones de vigilancia epidemiológica, el Sinave se apoya en los comités de vigilancia epidemiológica en todos los niveles, el Laboratorio Nacional de Referencia (LNR) y en la Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública (RNLS), en el personal de epidemiología o sus equivalentes en los diferentes niveles técnico-administrativos del SNS, y en las unidades de vigilancia epidemiológica.

En los Cojuves participan representantes institucionales en cada jurisdicción sanitaria. La información de vigilancia epidemiológica en México se integra en el Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica (SUIVE). La Red Hospitalaria para la Vigilancia Epidemiológica (RHOVE) opera en los hospitales generales y de especialidad para informar acerca de enfermedades de notificación obligatoria e infecciones nosocomiales. Por último, el Sistema Epidemiológico y Estadístico de las Defunciones recopila información proveniente de los certificados de defunción para registrar las causas de muerte en la población.²⁷

La pandemia de COVID-19 exhibió las debilidades de este entramado institucional denominado Sinave durante 2020 y 2021, como veremos en el apartado siguiente.

IV. LA CRISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA PROVOCADA POR COVID-19

Hasta el 18 de noviembre de 2021 la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 causó globalmente más de 5 millones 127 mil decesos y 255 millones contagios, según la Universidad John Hopkins; debido al subregistro global de las cifras, los decesos podrían estar entre 10 y 15 millones, y la COVID-19 podría superar a la catástrofe humanitaria provocada por la última gran pandemia de influenza acaecida en 1918. A la misma fecha, la DGE reportaba en México un total 3 millones 851 mil casos confirmados de COVID-19 y 291 mil 573 defunciones.

Aun cuando la descentralización y federalización en México de los servicios de salud iniciada en la década de los ochenta tuvo beneficios para acercar los servicios de salud a la población, comparativamente, sus logros son escasos en lo relativo a la vigilancia epidemiológica, sobre todo frente

²⁶ La jurisdicción sanitaria es una división técnico-administrativa del territorio nacional para planear, diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar los programas de salud.

²⁷ Para complementar sobre los órganos auxiliares del Sinave, seguí la presentación de la Secretaría de Salud en: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-vigilancia-epidemiologica> (consultada el 29 de abril de 2020).

al reto de enfrentar una pandemia como la ocasionada por el virus SARS-CoV-2. Aunque la SS posee facultades de gobierno sobre el Sinave derivadas de las facultades de la Federación para prevenir determinadas enfermedades infecciosas, este sistema también cuenta con elementos incorporados por la descentralización sanitaria de finales del siglo XX, lo cual genera disfuncionalidades y falta de certeza jurídica en su operación al chocar criterios opuestos; como se examinó antes, por un lado, se reconoce la facultad de la Federación en la materia y al mismo tiempo se descentraliza la operación y supervisión del sistema permitiendo la intervención de los estados. Las deficiencias del Sinave son significativas ante eventos graves o extraordinarios como los provocados por una pandemia. Las disfuncionalidades del sistema abundaron y fueron exhibidas a largo de los últimos 18 meses durante 2020 y 2021 por la pandemia de COVID-19. En efecto, a las pocas semanas de declarada esta pandemia por la Organización Mundial de la Salud, las cifras proporcionadas por el gobierno federal y varias entidades federativas exhibieron agudas contradicciones y mostraron el enfrentamiento entre los dos niveles de gobierno provocados por una LGS carente de claridad respecto de la competencia de la vigilancia epidemiológica.

Por ejemplo, el 17 de abril de 2021 el gobernador de Baja California cuestionó la información de su entidad proporcionada por el gobierno federal. Durante una videoconferencia de prensa con su secretario de salud, el gobernador corrigió las cifras del Sinave respecto de las personas fallecidas por coronavirus en Baja California el día anterior; el número de decesos, dijo el gobernador, era de 72 personas y no de 31 como reportaba la SS; incluso cuestionó la cifra total de defunciones en el país.²⁸ El subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud apareció en los medios de comunicación para señalar que la incongruencia en las cifras era responsabilidad de los encargados de la vigilancia epidemiológica de las entidades federativas.²⁹

Ante este evento, el conductor de un noticiero nacional llamó a desconocer la información proporcionada por el subsecretario al señalar que “sus cifras” eran irrelevantes. En seguida diversos actores sociales y políticos salieron en defensa del subsecretario o se sumaron a su crítica generando

²⁸ “Jaime Bonilla acusó a la Secretaría de Salud de dosificar cifras sobre muertos por Covid-19”, 18 de abril de 2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/18/jaime-bonilla-acuso-a-la-secretaria-de-salud-de-dosificar-cifras-sobre-muertos-por-covid-19/> (consultado el 27 de abril de 2020).

²⁹ “«La omisión es del estado»: López-Gatell reveló por qué las cifras federales de coronavirus no coinciden con las estatales”, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/21/la-omision-es-del-estado-lopez-gatell-revelo-porque-las-cifras-federales-de-coronavirus-no-concuerdan-con-las-estatales/> (consultado el 28 de abril de 2020).

una crisis de información y credibilidad del Sinave justo en medio de la implementación del Programa Sana Distancia y de las otras medidas no farmacéuticas para mitigar la pandemia. Todavía el 24 de abril el mismo subsecretario informaba de la existencia de “seis o siete” entidades federativas “que sistemáticamente se resisten o no cumplen con la notificación (de las cifras) en tiempo y forma”.³⁰

En mayo de 2020 se creó un sistema federal de semáforos epidemiológicos que algunas entidades se negaban a seguir o, más grave aún, algunas crearon sus propios “escenarios” de alerta epidemiológica. A fines de la primera semana de agosto de 2021, ante la denominada “tercera ola de la pandemia”, la SS señaló que la Ciudad de México se encontraba en semáforo rojo, inmediatamente la jefa de gobierno reviró señalando que conforme a sus indicadores estaban en naranja. En fin, sería imposible resumir los conflictos existentes entre las entidades federativas y el gobierno federal durante los meses de la pandemia, sirvan los ejemplos anteriores sólo para ilustrar el problema. Al momento de escribir estas líneas, diferentes autoridades locales y federales se encuentran divididos respecto de la confiabilidad de las cifras no obstante que ambos niveles de gobierno colaboran en su elaboración, lo cual ha provocado una crisis del del Sinave, algo de la mayor gravedad cuando la población necesitaba de confianza en la información proporcionada por los sistemas oficiales y transmitidos por los medios de comunicación.

V. HACIA UN NUEVO MARCO JURÍDICO DE LA VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA

Señaladas las aporías que la descentralización ha provocado en el Sinave, se debería reconocer la urgencia de crear un entramado institucional mucho más sólido de la vigilancia epidemiológica y con certeza jurídica para subsecuentes epidemias; ante la pandemia de COVID-19, este tema se convirtió en uno de seguridad nacional.

En primer lugar, la LGS debe ser reformada para eliminar cualquier duda respecto de la competencia de la vigilancia epidemiológica en México a nivel nacional, aclarando que la competencia es exclusivamente de la Federación, así como también debería serlo su organización, operación,

³⁰ “López-Gatell: el pico de la epidemia durará 3 semanas”, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/04/24/lopez-gatell-el-pico-de-la-epidemia-durara-3-semanas-9654.html> (consultado el 28 de abril de 2020).

supervisión y evaluación; de esta manera se eliminaría la contradicción de la LGS entre sus artículos 3o., fracciones XII y XV y el 13.B fracción I. En efecto, una de las deficiencias del proceso de federalización y descentralización del sistema de salud es la poca claridad respecto de las competencias entre la Federación y los estados en diversas materias, de los cuales la vigilancia epidemiológica es un ejemplo; esto con independencia de las repercusiones que esa descentralización tuvo sobre la deficiente fiscalización de los recursos destinados a las entidades federativas para la salud, la caída en la calidad de algunos servicios sanitarios y su privatización, temas que rebasan los límites del presente capítulo.

Otra debilidad de la vigilancia epidemiológica en México es que el Sinave descansa en las competencias de una unidad administrativa centralizada de la administración pública federal, la Dirección de Epidemiología de Epidemiología (DGE) de la Secretaría de Salud; por la importancia de la vigilancia epidemiológica, este diseño es arcaico y no corresponde a las múltiples funciones de la vigilancia epidemiológica en el siglo XXI. Para enfrentar subsecuentes epidemias se requiere construir no sólo un nuevo sistema sino una institución robusta en términos de recursos científicos, humanos, materiales y financieros para implementar todas las medidas que la vigilancia epidemiológica requiere en un mundo globalizado.

El sistema de vigilancia epidemiológica debería ser independiente de los actores políticos y de los intereses económicos involucrados en una crisis de nivel nacional y global como la provocada por el SARS-CoV-2. En una época altamente interconectada por el movimiento de seres humanos a escala global, en el futuro es muy probable la existencia de otras pandemias; en consecuencia, es urgente despolitizar la vigilancia epidemiológica. Adicionalmente, el incremento de las estrategias biopolíticas nacionales e internacionales nos obliga a pensar en la elaboración de un sistema de medición relativamente impermeable a las tácticas de los contendientes en un sistema de intensa competencia política en las formas de gobierno democrática como la nuestra.

Así, constituye una deficiencia del Sinave su coordinación por la SS a través de su secretario de Salud, del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud y el director general de Epidemiología, los tres son servidores públicos dependientes del presidente de la República y, conforme a lo dispuesto por la Constitución en su artículo 89, fracción II, el secretario puede ser nombrado y removido libremente por el presidente; el mismo destino pueden experimentar los otros dos funcionarios de esa dependencia responsables de una vital función, como la vigilancia epidemiológica.

Algo semejante sucede en los niveles estatales donde los secretarios de salud también son nombrados o destituidos por su gobernador, quien ante las adversidades políticas y económicas provocadas por una pandemia puede sentirse en la necesidad de manipular las cifras y las investigaciones propias de la vigilancia epidemiológica. Más grave aún, los servidores públicos locales responsables de la vigilancia epidemiológica en los estados, aun cuando realizan una función asignada a la Federación, dependen jerárquicamente de los servicios estatales de salud y, con frecuencia, directamente del secretario de salud estatal; esto podría ser un peligro para la imparcialidad de su trabajo. En síntesis, existe un problema competencial al asignar funciones federales a servidores públicos locales; en síntesis, los principales funcionarios encargados del Sinave tanto a nivel federal como estatal carecen de autonomía y están sujetos a las necesidades políticas del presidente y los gobernadores de las entidades federativas o de la jefa o jefe de gobierno de la Ciudad de México.

Habría quien afirme entonces que debería ser el CSG el responsable de la vigilancia epidemiológica a nivel nacional; sin embargo, conforme al mandato del artículo 73 fracción XVI de la Constitución, también el CSG depende directamente del presidente de la República, por lo cual carece de la autonomía requerida en un sistema democrático de alta competencia política; además, su naturaleza jurídica no le proporciona una operatividad permanente, se reúne en situaciones especiales o excepcionales.

En un sistema de elevada competencia política hay pocos incentivos para cooperar en la vigilancia epidemiológica si se presenta alguna de las tres siguientes condiciones: *a)* cuando los gobernadores pertenecen a partidos políticos diferentes al presidente; *b)* cuando los gobernadores y el presidente son del mismo partido pero poseen intereses distintos al interior del sistema político, y *c)* cuando los presidentes municipales y los gobernadores militan en partidos políticos diferentes o poseen diversos intereses. Por estas razones, el encargado de la vigilancia epidemiológica debería ser un ente autónomo de los poderes constituidos para evitar la falta de cooperación y la politización de sus decisiones. Para ello se podría aprovechar la infraestructura existente del Sinave como punto de partida para configurar un organismo público descentralizado con competencia nacional, altamente capacitado y profesionalizado para realizar las funciones de vigilancia epidemiológica.

El derecho comparado proporciona ejemplos de organismos técnicos autónomos cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional para la vigilancia epidemiológica en países con formas de organización federal.

Es el caso de los Centros para el Control de Enfermedades (*Center for Disease Control* o CDC por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos; este organismo, inicialmente creado para enfrentar las epidemias de malaria entre el personal militar de los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, se transformó en una compleja institución encargada de la vigilancia epidemiológica de otras enfermedades contagiosas;³¹ en la actualidad es una agencia federal de salud pública encargada de producir información y conocimiento, así como herramientas necesarias para que las personas y comunidades protejan su salud a través de la promoción y prevención de enfermedades, lesiones y discapacidades; es una institución de Estado dirigida a la prevención y control de amenazas sanitarias y biológicas. Diseñada para integrar principalmente a epidemiólogos o profesionales de disciplinas relacionadas con la epidemiología, cuenta en la actualidad con más de 15 mil servidores públicos y centros en muchos de los estados integrantes de la Unión Americana; en la década de los cincuenta incorporó un Centro de Inteligencia Epidemiológica para investigar brotes epidémicos o cualquier tipo de amenaza sanitaria al tiempo que desarrolló sus propios programas de capacitación;³² asimismo, incorporó y desarrolló toda una red de laboratorios, actividades de investigación y promoción y educación en salud de relevancia.³³ A semejanza de éstos centros, otros fueron creados en China y Europa para enfrentar las amenazas sanitarias con resultados positivos según la zona geográfica de estudio.³⁴

En síntesis, el nuevo diseño para la vigilancia epidemiológica en México debería poseer, cuando menos, las siguientes características básicas:

- La responsabilidad de coordinar la vigilancia epidemiológica nacional estaría a cargo de un organismo público descentralizado,

³¹ Parascandola, John, “From MCWA to CDC – Origins of the Centers for Disease Control and Prevention”, *Public Health Reports*, noviembre-diciembre de 1996, pp. 549-551, disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1381908/pdf/pubhealthrep00045-0079.pdf> (consultado el 27 de agosto de 2021).

³² Langmuir, Alexander D., “The Epidemic Intelligence Service of the Center for Disease Control”, *Public Health Reports*, septiembre-octubre de 1996, pp. 470-477, disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1422746/> (consultado el 27 de agosto de 2021).

³³ Foegle, William H., “Center for Control Disease”, *Journal of Public Health Policy*, marzo de 1981, vol. 2, núm. 1, pp. 8-18.

³⁴ Wu, Zunyou y McGoogan, Jennifer, “Characteristics of and Important Lessons from the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China Summary of a Report of 72,314 Cases from the Chinese Center for Disease Control and Prevention”, *Jama*, abril de 2020, vol. 323, núm. 113, pp. 1239-1242, disponible en: <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2762130> (consultado el 27 de agosto de 2021).

- autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para captar, procesar y evaluar la información epidemiológica producida a nivel nacional bajo los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; sería un organismo federal con la capacidad suficiente para asistir a las entidades federativas en las materias de su competencia.
- El órgano de gobierno de este organismo podría integrarse por ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores público, privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional relacionados con la epidemiología; no deberían pertenecer a algún partido político o haber sido candidatos a ocupar un cargo público de elección popular; uno de ellos sería presidente o director del organismo.
 - El presidente o director del instituto podría durar en su cargo siete años, y podría ser reelecto por una sola vez para brindar estabilidad transexenal.
 - Los servidores públicos integrantes del órgano de gobierno del organismo sólo podrían ser removidos por causa grave y no tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La creación de un centro epidemiológico de esta importancia requeriría una discusión plural y abierta entre los profesionales de la epidemiología en México, así como los responsables de la implementación de las normas y de las políticas públicas correspondientes; además, necesitaría de un importante programa de selección y formación de profesionales en esta disciplina para operar en todo el territorio nacional. Desde luego, la vigilancia epidemiológica no es la panacea para una pandemia; son indispensables además instituciones científicas, médicas y farmacológicas capaces de aportar los insumos necesarios para enfrentar cualquier amenaza de salud pública, así como una cultura de adhesión a las intervenciones farmacéuticas; un buen ejemplo de esto son los Estados Unidos, que cuentan con investigación científica de punta y un órgano relativamente eficiente para la vigilancia epidemiológica pero carecen de una cultura sanitaria de apego a las medidas socio-farmacológicas por parte de la población.

Sin embargo, repensar el marco institucional y normativo de la vigilancia epidemiológica en México constituiría un paso significativo para enfrentar con eficacia la próxima contingencia sanitaria que amenaza a la población mexicana, su vida económica y social. La pretensión de este capítulo

es incentivar el debate sobre el tema porque es inviable mantener el estado actual de cosas después del enorme padecimiento humano provocado por la pandemia de COVID-19.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CANO VALLE, Rubén *et al.*, *Medicina y estructuras jurídico-administrativas en México. Hacia la reforma integral del sistema de salud*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *El federalismo mexicano y la educación pública*, en prensa, agosto de 2021.
- FOEGE, William H., “Center for Control Disease”, *Journal of Public Health Policy*, vol. 2, núm. 1, marzo de 1981.
- FUENTE, Ramón de la, *Federalismo y salud en México. Primeros alcances de la Reforma de 1995*, México, UNAM-Diana, 2001.
- LANGMUIR, Alexander D., “The Epidemic Intelligence Service of the Center for Disease Control”, *Public Health Reports*, septiembre-octubre de 1996.
- LÓPEZ BÁRCENA, Joaquín y REAL MATA, Tlatoani, “Avances de la descentralización de los servicios de salud en México 1995-1999”, en FUENTE, Ramón de la, *Federalismo y salud en México. Primeros alcances de la Reforma de 1995*, México, UNAM-Diana, 2001.
- MEJÍA GARZA, Raúl y ROJAS ZAMUDIO, Laura, *Federalismo. Rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, “XXXVII. Legislación y normalización”, en URBINA FUENTES, Manuel *et al.*, *La experiencia mexicana en salud pública. Oportunidad y rumbo para el tercer milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- PARASCANDOLA, John, “From MCWA to CDC – Origins of the Centers for Disease Control and Prevention”, *Public Health Reports*, noviembre-diciembre de 1996.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jorge y RAMÍREZ BARBA, Éctor, *Servicios de salud en México*, México, Academia Mexicana de Cirugía, Editorial Alfil, 2009.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jorge y BARRIENTOS MACGREGOR, Gerardo, “Consejo Nacional de Salud”, en SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jorge y RAMÍREZ BARBA, Éctor, *Servicios de salud en México*, México, Academia Mexicana de Cirugía, Editorial Alfil, 2009.

- SERNA DE LA GARZA, José Ma., *Derecho constitucional mexicano en su contexto*, México, UNAM-Porrúa, 2018.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, México, UNAM-INEHRM, 2016.
- SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo, *Derecho constitucional a la protección a la salud*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo, “La reforma de la salud en México”, *Gaceta Médica*, México, vol. 137, núm. 5, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984.
- URBINA FUENTES, Manuel *et al.*, *La experiencia mexicana en salud pública. Oportunidad y rumbo para el tercer milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- VALADÉS, Diego, “El derecho a la protección de la salud y el federalismo”, en SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo, *Derecho constitucional a la protección a la salud*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- VILLA ROMERO, Antonio *et al.*, *Epidemiología y estadística en salud pública*, UNAM-McGraw Hill, 2014.
- WU, Zunyou y MCGOOGAN, Jennifer, “Characteristics of and Important Lessons From the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China Summary of a Report of 72,314 cases from the Chinese Center for Disease Control and Prevention”, *Jama*, vol. 323, núm. 113, abril de 2020.

CAPÍTULO NOVENO

¿SE PUEDE COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO EJERCIENDO COMPETENCIAS LOCALES?

Francisco TORTOLERO CERVANTES

SUMARIO: I. *Primera parte. Concurrencia, cooperación y conflictos climáticos.* II. *Segunda parte. Soluciones climáticas emanadas de estados y provincias.* III. *Conclusión.* IV. *Referencias.*

Ningún país del mundo puede soslayar la crisis climática, pero tampoco los compromisos constitucionales e internacionales asumidos para enfrentar este gran reto global de manera concertada. Los más recientes hallazgos del Grupo de Expertos Intergubernamentales sobre la Evolución del Clima (GIEC) advierten que la humanidad debe atender un “código rojo” por la emergencia climática que, para empezar, justificaría de sobra el fin de las energías fósiles.¹ Esta alarma (y sus correlativas invitaciones a la prudencia) también ha servido para generar una percepción optimista entre quienes consideran que no todo está perdido.² La fase de discusión que se abrirá en medio de la

¹ A tres meses de la COP-26 (Conferencia de las Partes) de Glasgow, programada en noviembre de 2021, fue publicada la primera de tres partes del informe del GIEC, validado por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de la ONU, dado a conocer el 9 de agosto de 2021. Esta primera fase de diagnóstico determinó que la pasada fue la década más calurosa de los pasados 100 mil años; que hasta ahora el aumento de la temperatura es de 1.1 grados desde la era pre-industrial, mientras que el temido aumento de 1.5 grados se alcanzará con certeza en 2030, e incluyó la exhortación a los gobiernos a evitar poner más excusas que sólo favorezcan una “catástrofe climática”, disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/secretary-generals-statement-the-ipcc-working-group-1-report-the-physical-science-basis-of-the-sixth-assessment>. Las siguientes dos partes del informe (que se darán a conocer después de dicha COP-26, a inicio de 2022) contendrán el balance de daños y, por último, las medidas propuestas por los expertos. Fue anunciado como el documento más importante desde la COP-21 en París.

² La lectura más tranquilizadora emana de los propios miembros del GIEC. Luego, entre las asociaciones y expertos independientes, se perciben dos extremos: quienes afirman que estos llamados son exagerados y que la humanidad tiene muchas formas de responder ante esta amenaza global (que, en efecto, es una crisis climática) con soluciones tecnológicas y económicas; i. e., Lomborg, B., “Don’t buy the latest climate change alarmism”, *New York*

pandemia de COVID-19, rodeada de noticias climáticas cada vez más graves, generará al menos una oportunidad entre los líderes del mundo para reafirmar y acaso reformular los compromisos ambientales vigentes.

A nivel de política exterior, todo indica que los anuncios de los presidentes en la próxima cumbre climática de Glasgow seguirán siendo más voluntariosos que reales. Sobre todo entre países latinoamericanos, cuyos mandatarios (o varios de ellos) se han colocado del lado de sociedades que no sólo minimizan la emergencia, sino que además están incumpliendo responsabilidades asumidas con antelación entre sus compromisos ambientales. En este trabajo me pregunto si los gobiernos locales y municipales pueden, constitucional y legalmente, revertir el pobre involucramiento climático del gobierno de México, como una forma de contrarrestar nuestro endémico centralismo.

Las primeras medidas climáticas anunciadas y emprendidas a diferentes velocidades por las administraciones de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña (2000-2018), que al menos formalmente siguen en la agenda de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, actualmente a través de la Dirección de Temas Globales, cuyo trabajo puede consultarse en los informes enviados periódicamente a las Naciones Unidas), evidencian que la burocracia climática mexicana concentra sus esfuerzos en simular y proteger la reputación del presidente, fingiendo resultados que parecen acreditar el cumplimiento ejemplar de los objetivos de la Agenda 2030.³ Sin embargo, la insistencia federal en consumir energías fósiles contradice frontalmente el trabajo de 20 años de dichas oficinas federales en materia ambiental. Igual que en otros países de la región, la concentración de poder en la Federación engendra desarticulación entre autoridades territoriales, así como la parálisis en la adopción de medidas ambientales de proximidad.

Esta realidad no resulta privativa de México; en otros países del continente existen elementos de bloqueo estructural que vuelven poco atractivo a los gobiernos locales tomarse en serio los retos climáticos. Para entenderlo, retomo un cuestionamiento importante que desde que se convocó la primera Conferencia de las Partes de Naciones Unidas (COP-1 de Berlín) en 1995, ninguno de nuestros gobiernos ha sido capaz de contestar con claridad: ¿por

Post, 10 de agosto de 2021. Otros más prudentes afirman que lo que debe cambiar es la manera como las sociedades actuarán a futuro, con una impronta más colectivista que individualista, “Ce que ne dit pas le GIEC c’est à quel point notre mode de vie doit changer”, *De Standaard*, del 10 de agosto 2021. Cfr. *Washington Post* del 10 de noviembre de 2021.

³ En el marco del Convenio Marco sobre Cambio Climático, la última actualización bianual de informes mexicanos en el sitio *web* de Naciones Unidas data del 6 de diciembre de 2019, disponible en: www.FCCC/SBI/ICA/2019/TASR.2/MEX. No debemos obviar que en función de estos compromisos ambientales, quienes incumplan sus obligaciones serán sujetos a sanciones internacionales, véase: <https://iki-alliance.mx/analisis-del-presupuesto-destinado-a-medio-ambiente-y-cambio-climatico-en-el-pef-2021/>.

*qué estamos esperando?*⁴ Sería difícil rebatir que la principal obstrucción es la impuesta desde la capital del país por un presidente que ha limitado el desarrollo económico a energías baratas (y contaminantes), con tal de llegar al mayor número de personas (de escasos recursos) sin tomar en cuenta las particularidades de cada región.

Cancelados los incentivos a las empresas privadas, el actual gobierno federal traslada los costos ambientales a las generaciones futuras, suprimiendo fondos federales para la mitigación de gases a efecto invernadero (GEI) e impulsando infraestructura sin estudios de impacto. La asignación de tales obras de infraestructura, por adjudicación directa y en total opacidad, contrasta con las intenciones altruistas manifestadas por el presidente López Obrador en foros tan importantes como el Consejo de Seguridad de la ONU,⁵ donde exhortó a los países del G-20 (del que México forma parte) a comprometer el 0.2% del PIB anual para crear un fondo global que termine de una vez con la pobreza del mundo. Debido a que, en 2021, México sólo destinó el 0.003% del PIB a la lucha contra el cambio climático (en adelante CCC), podemos asumir que la propuesta del presidente mexicano implicaría que este país destine 72.7 veces más recursos al “bienestar mundial”, que a honrar nuestras obligaciones de reducción de GEI, emprendidas desde la COP-21 de París.

Esta disparidad entre el discurso del actual presidente y las políticas realmente emprendidas por su gobierno,⁶ arrastra a estados y municipios a olvidarse de las energías renovables. Con un análisis más detenido, veremos que esta obstrucción se ha acentuado por la conformación de un acomodo coercitivo de nuestro federalismo.

Hay señales de que el Estado mexicano no se está involucrando en la lucha global CCC. Porque sus esfuerzos por la descarbonización son nulos, desplazados al limbo que diluye responsabilidades políticas a cambio de una retórica centralizadora, nostálgica de un emporio petrolero y eléctrico nacional que ya no existe y que jamás volverá a tener sentido en el ámbito global de esta crisis climática.

Pero por tratarse de una materia exclusiva de la Federación, estados y municipios no son competentes para influir que estas dos industrias nacionales sigan operando con combustibles fósiles, que la Agencia Internacional de la Energía señala como los que generan la mayor huella de carbono que

⁴ Stern, N., “Why Are We Waiting?”, *The Logic, Urgency and Promise of Tackling Climate Change*, Cambridge, MIT Press, 2015.

⁵ Camhaji, E., “López Obrador convierte su participación en la Cumbre del Clima en una defensa de sus programas de gobierno”, *El País*, 22 de abril de 2021.

⁶ No debemos obviar que en función de estos compromisos ambientales, quienes incumplan sus obligaciones, serán sujetos a sanciones internacionales, véase: <https://iki-alliance.mx/analisis-del-presupuesto-destinado-a-medio-ambiente-y-cambio-climatico-en-el-pef-2021/>.

se emplean hoy en el mundo: carbón, combustóleo y gas.⁷ Valdrá la pena revisar que el uso masivo de estos combustibles se reporte con toda objetividad dentro de los informes periódicos de SRE a las oficinas de Naciones Unidas de los próximos años.⁸ Así, me enfocaré a tratar de determinar si en términos del federalismo mexicano es posible que nuestra administración federal permita (a los actores locales) asumir parte de la lucha CCC, dando continuidad a un camino que hasta hace poco constituía el interés mayor en las energías renovables en México. Tal vez no sea tarde para retomar el liderazgo continental en materia climática que tuvo México hasta 2018, cuyo gobierno todavía podría abrir oportunidades de actuación a estados y municipios para los siguientes años. Con esto podrían retomarse algunas medidas locales CCC que tuvieron avances destacables, como la producción de bonos de carbono en municipios de Oaxaca. Es posible que estos esfuerzos se puedan reforzar; así sea contracorriente, haciendo a un lado localmente la prioridad federal de las energías fósiles.

En la primera parte de este capítulo me centraré en algunos de los principales contenidos de derecho internacional ambiental, para entender si la concurrencia de facultades entre Federación y estados en la lucha CCC genera efectos de federalismo cooperativo, o bien, si propicia la intensificación del mencionado federalismo coercitivo.

Una vez analizadas algunas de las líneas más evidentes del reto climático global desde lo local, partiendo de las normas internacionales aplicables, en la segunda parte me pregunto con elementos comparativos si al implementar políticas propias a nivel local y municipal, nuestro arreglo federal puede resultar mejor adaptado para el reparto de tareas ambientales en el territorio, y si su utilidad podría aumentar al afrontar problemas con el grado de complejidad que proyecta la gestión del calentamiento global con mayores márgenes de maniobra para estados y municipios.

I. PRIMERA PARTE. CONCURRENCIA, COOPERACIÓN Y CONFLICTOS CLIMÁTICOS

1. *Recepción del derecho internacional CCC y del federalismo coercitivo*

La forma como el derecho mexicano soluciona el reparto competencial aplicable al cambio climático parece encuadrarse, por influencia estadounidense,

⁷ Hodari, D., “Stop New Oil Investments to Hit Net-Zero Emissions, IEA Says”, *The Wall Street Journal*, del 18 de mayo de 2021.

⁸ Cfr. <https://unfccc.int/>.

en una concepción coercitiva del federalismo, donde la Federación incentiva a estados y municipios a abstenerse de emprender medidas ambientales propias CCC.

Las facultades concurrentes en materia ambiental se desprenden del artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como del artículo 4o. de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA); sin embargo, una parte de la normatividad es confusa (por ejemplo, no se aclara en qué consiste la labor de “atención de asuntos que afecten el equilibrio ecológico” del artículo 1o. de la LGEEPA como el motivo para intervenir en el plano local o en el federal):

la visión de la competencia basada en el federalismo y reforzada a través de una visión geopolítica territorial que divide al país en entidades federativas y posteriormente en municipios, fragmenta los recursos naturales sometiéndolos a exigencias administrativas que atienden a una realidad administrativa, mas no ambiental.⁹

De lo anterior, surge una primera inquietud: ¿no sería esta una solución con la que todos pierden?¹⁰ Las entidades federativas podrían pugnar por la devolución de competencias con base en normas internacionales que tienden a ir adaptándose en función de las capacidades territoriales, así como de acomodos propios del sistema federal.

Veremos en esta primera parte que, en materia de energías renovables, el funcionamiento de los gobiernos locales dista de ser consistente y previsible, acaso por lo inabarcable de la crisis ambiental en curso. De ahí que la lucha CCC parezca evolucionar hacia una mayor concentración de funciones en el gobierno federal; lo mismo ocurre en la mayor parte de los gobiernos nacionales del mundo.

⁹ Aceves, C., “Perspectiva de la concurrencia administrativa ambiental entre entidades federativas y municipios”, México, Cámara de Diputados, 2011, p. 134, *cit.* por Bravo Ramírez, J., “Subsidiariedad: principio consolidador del sistema mexicano de competencias concurrentes en materia ambiental”, *Revista de Interés Público*, Universidad de la Plata, vol. 4, núm. 5, 2020, pp. 73-76.

¹⁰ La disyuntiva de las llamadas “externalidades” tiene décadas siendo planteada para resolver la concurrencia ambiental entre la Federación y los estados de la Unión Americana; refiere al costo ambiental que se puede generar al reducir los índices de GEI aceptados por reguladores locales con tal de atraer inversión y permitir que se instalen en su territorio empresas contaminantes, Revesz, R., “Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the «Race to the Bottom» rationale for Federal Environmental Regulation”, *New York University Law Review*, vol. 67, 1992, pp. 1210-1225.

En el caso de los estados de la República mexicana, éstos han tenido poco margen para intervenir en la toma de decisiones climáticas. El marco disfuncional que describo tiende a la inacción del conjunto, pues combina la obstrucción de capacidades locales con el reciente cambio de prioridades federales hacia las energías fósiles a los que me referí antes. Lo cierto es que se actualiza una contradicción de términos que podría privar de sentido a las medidas CCC.

Sin embargo, el Estado mexicano no puede quedarse con los brazos cruzados, dado que los compromisos emanados de las políticas ambientales revisten obligaciones de derecho internacional. Gobernadores y alcaldes podrían oponerse a éste o a posteriores presidentes que insistan en incumplir sus responsabilidades en esta crisis climática global. No olvidemos que han sido los propios países industrializados (históricamente los que generan las mayores emisiones de carbono) quienes han marcado la pauta para adecuar las obligaciones y las líneas de cooperación internacional CCC. Los primeros en llegar a ese punto de conciencia ecológica (con la fundación de partidos Verdes desde los años setenta del siglo pasado) fueron los europeos, cuyo activismo de los primeros años se fue modulando y organizando en coaliciones de gobierno hacia la década de 1990.¹¹ Simultáneamente, al norte de nuestro continente surgieron protestas ambientales que se concentraron principalmente en niveles de proximidad, organizados en algunas provincias canadienses y algunos estados de la Unión Americana. Nuestros vecinos encontraron a nivel regional la fuerza que fue sumando voluntades de más y más entidades locales (estados o provincias), hasta terminar impactando en las políticas federales.

Pero entre los países signatarios del actual Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), los primeros esfuerzos CCC proyectaron atisbos serios de obligatoriedad apenas en 2015,¹² en ocasión del Acuerdo de París ratificado por el Senado mexicano en septiembre de 2016. Si bien la COP-21 trata de compromisos de *soft law* que no vinculan al país de la misma forma que otros instrumentos internacionales,¹³ una parte de sus con-

¹¹ Müller-Rommel, F. (ed.), *Green Parties in National Governments*, Londres, Frank Cass, 2002; Lees, C., *The Red-green Coalition in Germany*, Nueva York, Manchester University Press, 2000.

¹² Los antecedentes de esta conferencia del clima se remontan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Conferencia de Río en 1992, y a la correspondiente suscripción de la Convención Macro de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CCNUCC); la entrada en vigor del protocolo de Kyoto en 2002 o el Acuerdo de Copenhague de 2009, de cuya continuidad se extiende en la actualidad a la COP-26, pendiente de realización en noviembre de 2021, una descripción de este proceso en Zaccai, E., *Deux degrés: les sociétés face au changement climatique*, París, Presses de Sciences Po, 2019.

¹³ Nava, C., “El Acuerdo de París. Predominio del *soft law* en el régimen climático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, núm. 147, septiembre-diciembre de 2016.

tenidos ya fueron introyectados en México, por la más reciente reforma a la Ley General de Cambio Climático (*Diario Oficial de la Federación*, en adelante *DOF*, del 13 de julio de 2018).

Por lo anterior se puede afirmar que parte de las normas internacionales, una vez proyectadas al ámbito doméstico, son obligatorias para las autoridades mexicanas (así sea con su carácter menos restrictivo de normas de *soft law*), conformando una línea de conducta que puede significar avances para ordenar el diseño de políticas ambientales de la región para los próximos años. En esta perspectiva, estados y municipios pueden válidamente basarse en estos esfuerzos internacionales para emprender medidas propias.

Sin embargo, hago una acotación, en relación a que con el sistema mexicano de reparto competencial del artículo 124 y a la ampliación constante de fracciones al artículo 73 constitucionales, nos estamos alejando de un federalismo de concertación o cooperación para acercarnos a un esquema coercitivo, donde la Federación impone soluciones unilaterales a todo el país. Acaso sea ésta una primera ruta que habría que poner en la balanza, si lo que se pretende es aprovechar las capacidades diferenciadas de todos los actores en el territorio. Sin embargo, es necesario regresar a los aspectos esenciales de este reparto competencial.

2. *El paso hacia un arreglo federal coercitivo con endebles consensos climáticos*

Al referir algunos ejes del federalismo estadounidense del siglo pasado, vemos que hasta antes de los sesenta, predominó el *federalismo cooperativo*, emanado del Estado administrativo impulsado por el *New Deal* del presidente F. D. Roosevelt (1932-1944). Durante su periodo, las agencias federales se mostraban partidarias de negociar con los gobiernos estatales para definir políticas aplicables a toda la Unión. La recentralización de recursos (que logró cambiar la proporción hacia la vía recaudatoria federal) explicaba la disposición creciente de las autoridades estatales de “cooperar” con el gobierno federal (y no al contrario): el gasto federalizado que se erogó a nivel local crecía entre 1930 y 1940 al 2000%.¹⁴ Pero al continuar con esta tendencia durante las siguientes administraciones, y tras la llegada del presidente L. B. Johnson (1963-1969), los equilibrios territoriales terminaron desplazados. Se observó una mayor intervención del gobierno federal en la gobernanza local, a través de la transferencia directa de recursos a sus

¹⁴ Dilger, R. J., “Federal Grants to State and local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues”, Washington, Congressional Research Service, 2017.

tesorerías.¹⁵ Con este ejemplo de trasfondo que desplegó políticas clientelares para reactivar la economía estadounidense hace más de medio siglo, el gobierno federal mexicano actual logró imponer su voluntad a los estados, pasando por encima de diversos gobernadores de oposición: la tendencia cooperativa encontró incentivos entre políticos locales, quienes se dejaron de oponer a la administración federal.

Fue este efecto el que se logró en Estados Unidos en años más recientes, causando el tránsito hacia un esquema *coercitivo* o *regulador* en manos de la administración federal.¹⁶ Los representantes políticos locales dejaron de ver a los federales como homólogos y se convirtieron, de facto, en subordinados, mientras que los tribunales federales empezaron a intervenir en el funcionamiento de las instituciones de cada estado, imponiendo criterios interpretativos más apegados a lineamientos federales.

Adelanté que, al tratar de equiparar esta estrategia concentradora de decisiones al plano internacional, los gobiernos federales encontraron dificultades mayúsculas para lograr un consenso en todo el territorio, que acaso tiene relación con la ilusoria obligatoriedad de las normas climáticas de carácter global.

A pocos años de la hoja de ruta trazada en la Cumbre del Clima en París en 2015 (COP-21), a la par de sus 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores, tuvieron que pasar unos cuantos años para que la realidad terminara dejando cortos a prácticamente todos los países suscriptores de ese y los anteriores documentos internacionales relacionados con el cambio climático. Al principio, varios líderes europeos se fascinaron ofreciendo reducciones aún más ambiciosas que las sugeridas a los países industrializados por las instancias internacionales, con base en los lineamientos del acuerdo (que debía implicar reducciones indicativas de 45% en la emisión de GEI para 2030, hasta llegar a la neutralidad carbónica de todos los signatarios en 2050). La CJUE estableció como vinculante el compromiso de los países de la Unión Europea respecto de la reducción de emisiones.¹⁷ Incluso hubo

¹⁵ Kearns Goodwin, D., *Leadership in Turbulent Times*, New York, Simons & Schuster, 2020, pp. 306-338.

¹⁶ Kincaid, J., "From Cooperative to Coercive Federalism", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 509, núm. 1, 1990, pp. 139-152; *id.*, "The Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism", en Meek, W. y K. Thurmaier (coords.), *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*, Los Ángeles, Sage Publications, enero de 2012, pp. 8-38.

¹⁷ TJUE, sentencia de 20 de diciembre de 2017, C-664/15. Partiendo de esa resolución, un arsenal normativo se fue desarrollando desde la Comisión Europea a efecto que los países asuman sus compromisos tras la COP-21. No obstante, sigue siendo improcedente la presentación de recursos individuales ante las jurisdicciones regionales, un colectivo de múltiples

tribunales nacionales que subieron aún más la barra de los porcentajes que sus gobiernos debían respetar.¹⁸

Si esta relación con las normas internacionales la referimos al ámbito latinoamericano, encontramos ejemplos muy notorios de altas jurisdicciones, como la Corte Suprema colombiana, que atribuyó personalidad jurídica a un río (ante el argumento interesante de un colectivo de jóvenes quejosos que exigían al gobierno tomar medidas contra la deforestación en la Amazonia colombiana).¹⁹ Sin embargo, estos esfuerzos judiciales parecen difíciles de predominar sobre los astronómicos costos financieros y la falta de capacidades técnicas que implican, para cualquier país. Por ello, los países de la región han terminado apartándose de sus compromisos ambientales, y en específico de los que conciernen la reducción de las emisiones de gases a efecto invernadero (GEI) en términos proporcionales. Por la forma como se construyeron los consensos durante la COP-21, las reducciones de emisiones futuras terminaron determinadas voluntariamente, igual que para cada país (si bien, pasaremos a regímenes obligatorios en cuanto exista un acuerdo en las instancias internacionales). Aunque los gobiernos lo intenten, será difícil mantener estos compromisos de una administración a las subsecuentes. Aquel objetivo será todavía más difícil de lograr si las autoridades de proximidad no se involucran.

En México, el inicio de un ambicioso plan global para el desarrollo de un mercado de bonos de carbono se iniciaba después de 2006, simultáneamente en todo el mundo, llamado a funcionar bajo un esquema de incentivos económicos donde actores públicos y privados de cualquier ámbito territorial (incluidos estados y municipios) estaban invitados a participar. Al cabo de una década de crecimiento del mercado financiero de las energías

nacionalidades estimó que los compromisos de reducir emisiones al 40% eran insuficientes; sin embargo, los compromisos de la COP-21 fueron declarados conformes por el TJUE, en Brousset, E. y Thuillhé, E., “*People’s Climate Case c. Union Européenne* (2019)”, en Cournil, C. (ed.), *Les Grandes Affaires Climatiques*, Aix-en-Provence, UMR Droits International, pp. 194-206.

¹⁸ El caso *Pays Bas c. Urgenda* (2019) se remonta, en una primera fase, a la resolución del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya de 24 de junio de 2015, que ordenaba al Estado holandés reducir sus emisiones de GEI hasta 25% respecto de 1990. Dos años después, un colectivo de ciudadanos (Urgenda) inició un litigio en casación ante autoridades judiciales nacionales holandesas, logrando que el 20 de diciembre de 2019 esta alta corte (Hoge Raad der Nederlanden) se pronunciara en casación sobre el carácter violatorio de las medidas actuales de disminución de emisiones, por lo que se debía revisar (al alza) el porcentaje combatido; arrêt ECLI:NL:HR:2019:2006, disponible en: <https://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/>.

¹⁹ STC 4360-2018, núm. 11001-22-03-000-2018-00319-01, de 5 de abril de 2018, disponible en: <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2018/04/05/corte-suprema-ordena-proteccion-inmediata-de-la-amazonia-colombiana/>.

limpias, fue creciendo el involucramiento de particulares. Pero en este involucramiento progresivo de países, encontramos visos de comportamiento “coercitivo” de membrete de las instancias climáticas de la comunidad internacional, que gozan de pocos elementos para constreñir a las unidades nacionales a actuar como dictan las instancias internacionales.

Por su parte, en materia internacional, la actuación en conjunto se vuelve aún más difícil que en el plano doméstico de una Federación, como la mexicana. Ciertamente que la magnitud multilateral de los compromisos climáticos los volvió de imposible cumplimiento para los países en desarrollo. No sólo por ser económicamente inviables.²⁰ La dificultad de su implementación también radica en que las soluciones quedan ligadas a la actuación (o a las omisiones premeditadas) de gobiernos nacionales, y de sus respectivas intenciones de ocultar la verdad o de dar a conocer logros antes que éstos ocurran. Pero esta dificultad no es exclusiva de los mexicanos.

Los resultados deficitarios de nuestra lucha CCC son compartidos por las demás federaciones latinoamericanas, como Brasil y Argentina; empezando porque en ninguno de estos tres países contamos con estadísticas fiables que cuantifiquen los “inventarios de gases de efecto invernadero” exigidos por las convenciones. Provincias y estados brasileños y argentinos cuentan con mejores condiciones institucionales de autonomía, por ser considerablemente más descentralizados que México en el ejercicio del gasto, pero sobre todo porque los aspectos ambientales se consideran competencias estatales. De ahí que los esfuerzos de las otras federaciones del continente se hayan hecho sobre todo desde el ámbito local.²¹ Sin embargo, los gobiernos centrales han tenido la última palabra; las federaciones latinoamericanas parecemos condenadas a un involucramiento superficial frente a la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En particular, para el caso de México, por las líneas regresivas de energías fósiles en las que se inscribe el presidente actual, es poco probable que en su próximo reporte voluntario, la SRE presente como logro la intervención que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tuvo frente a sus homólogos en la Cumbre del Clima de abril de 2021, anunciando sin argumentos técnicos que las prioridades de su gobierno están puestas en la industria petrolera mexicana.²² Cuando el carácter coercitivo de la decisión federal se suma a la inconsistencia de las políticas, el resultado dista de ser esperanzador.

²⁰ Zittoun, P., *La fabrique des politiques publiques*, París, Presses de Science Po, 2013, pp. 77 y 98.

²¹ Setzer, Joana, “How subnational governments are rescaling environmental governance: The case of the Brazilian State of São Paulo”, *Journal of Environmental Policy & Planning* 19, núm. 5, 2017, pp. 503-519.

²² Presidencia de la República, conferencia matutina del 21 de abril de 2021.

Nadie puede negar que, en el estado actual, al incumplir un compromiso internacional simulando lo contrario, el gobierno de México se quedó fuera del consenso de las conferencias climáticas. Siguiendo la forma como el derecho internacional vincula a todas las autoridades del país (desde junio de 2011, la protección del ambiente forma parte de los derechos humanos en relación con el artículo 1o. de la CPEUM), queda la ruta subnacional para enderezar el camino de nuestro incipiente ambientalismo.

Para esto, retomando la línea argumentativa sobre competencias ambientales desarrolladas en el capítulo de Karla Mariscal, me voy a concentrar en indagar si, entre las facultades concurrentes del federalismo mexicano, es posible recuperar competencias locales para que el combate al cambio climático pueda replantear su utilidad a nivel local. Parto de considerar además, en un plano de gobernanza multinivel (que también ha sido introducido en el capítulo de Daniel Barceló) sobre el que bien vale la pena fomentar el esfuerzo subnacional; así sea para infundir cambios de actitud importantes a nivel de proximidad. Esto, porque aunque no se logre el objetivo final de contribuir a detener el termómetro del planeta, al menos, estados y municipios podrían concebir incentivos y formas alternas de financiamiento (incluyendo arreglos público-privados, transfronterizos e internacionales;²³ incluidos esfuerzos de relaciones intergubernamentales). Exploraré también si estos esfuerzos, en el plano territorial de otros países, han sido exitosos al promover la transición energética y un mejor aprovechamiento de los recursos naturales existentes. Pero desde lo local.

3. *Entre leyes energéticas, convenciones climáticas y resistencia federal*

El panorama sombrío de la mitigación y la adaptación de México ante el reto climático inicia con la forma como ha evolucionado la combinación de energéticos que consumimos y las normas encargadas de encuadrarlos. Hasta ahora dominan el petróleo, el combustóleo y el gas LP (si bien el gas natural, más amigable con el ambiente, había presentado un crecimiento sostenido de la demanda del orden de 1.6% cada año desde 2000). Con la apuesta del gobierno federal, aprovechando que la membresía al entonces TLC (hoy T-MEC) nos permitía acceder a precios preferentes junto a nues-

²³ Rozier, H., “De la coopération décentralisée à l’action internationale des collectivités: un paradigme économique?”, en Husson, B. y Vitard, Y. (eds.), “Stratégies Internationales des Collectivités Territoriales”, *Revue Internationale des Études du Développement*, núm. 232 (4), 2017, p. 43.

tros socios comerciales, nuestros desarrollos en la generación de electricidad se inclinaron precisamente por el gas natural.

Pero desde el cambio de administración en diciembre de 2018, la actitud obstructora del gobierno federal sitúa la política energética en franca contradicción frente a la Ley General de Cambio Climático, LGCC (*DOF* del 6 de junio 2012) y también en dirección contraria a la Ley de Transición Energética, LTE (*DOF* del 24 de diciembre 2015). Por otro lado, no podemos perder de vista que junto a lo normativo viene lo fáctico: durante los pasados dos sexenios, las energías renovables no habían dejado de crecer; el capital extranjero veía con interés el impulso de las pasadas dos administraciones y veía en nuestro potencial eólico, geotérmico y solar una fuente atractiva para invertir. El panorama cambió con la elección del presidente López Obrador.

Luego de haberse incluido dentro de discusiones preparatorias a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024,²⁴ las cuestiones del cambio climático desaparecieron del documento publicado. Todo indicaba que el gobierno mexicano apuntaba a la “soberanía energética”, difícil de sostener frente a la insuficiente producción del mercado energético nacional, integrado en el pujante mercado común de América del Norte.

Desde 2019, la nueva administración federal empezó suspendiendo licitaciones que habían sido dispuestas para impulsar energías renovables, en un programa al que se venía dando continuidad desde 2016, tras la aprobación de la llamada Reforma Energética (iniciada desde el gobierno de Felipe Calderón, pero aprobada en 2013 durante el periodo presidencial de Enrique Peña). Luego, en 2020, aduciendo el inicio de la pandemia, el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace, regulador en materia de electricidad) suspendió, sin ninguna explicación técnica y para todo el país, el programa de pruebas preliminares a las que se debían someter las plantas de generación de energías renovables antes de comercializar su producción.²⁵ La Secretaría de Energía (Sener) agilizó la aprobación de tales normas administrativas para ampliar las capacidades que ésta tiene para autorizar limitaciones a la producción, imponiendo pruebas que no estaban previstas en la ley. Dichas normas condicionan la puesta en funcionamiento de parques de energía solar y eólica. Sin fundamento, se otorgó a Cenace la atribución discrecional de rechazar solicitudes de estudios de impacto de

²⁴ S. R. E., Subsecretaría de Asuntos Multilaterales, Documento de trabajo, núm. 13, “Uso de energías renovables y sistema energético bajo en carbono para grandes proyectos e iniciativas comunitarias”, sesión del 4 de marzo de 2021.

²⁵ Villamil, J., “Why Mexico is Pushing to Slow Down Clean Energy?”, *Bloomberg*, 15 de julio de 2020.

dichas empresas generadoras; no sólo de las de nueva creación, sino de las ya existentes (quienes podrían verse sometidas a pruebas adicionales, discrecionalmente requeridas por el regulador). Se reformó la Ley de la Industria Eléctrica, que impone de facto bloqueos adicionales a las empresas de energías renovables, cambiando además diametralmente las condiciones para otorgar certificados de energía limpia, que las administraciones anteriores habían cumplido con regularidad.²⁶

Pero desde el cambio de gobierno en 2018, al revertir la “reforma energética”, las entidades privadas se vieron obligadas a consumir la electricidad generada por la CFE (prácticamente toda, originada por combustibles fósiles). La vuelta al monopolio estatal puede anunciar el fin de toda iniciativa de fomento de energías renovables entre particulares. Y eso mismo parece estar generando tensiones en la relación comercial del T-MEC; para algunos, el talón de Aquiles de la relación Biden-AMLO.

AMLO’s energy policy has been attacked on the grounds that it will increase costs to the consumer as a result of the prioritization of the CFE’s older and less efficient infrastructure. In support of these claims, it has been reported that the energy generated by the CFE is approximately 295% more expensive than that generated by private power stations. Though AMLO has said that the direct cost of energy to the consumer will not rise, it is likely that the government will use subsidies to make up for the increased cost, ultimately at the expense of valuable public funds.²⁷

La disparidad creada entre las medidas ambientales ya admitidas internamente y los estándares internacionales a los que nos comprometimos como país, parece orillar a los niveles estatal y municipal a incurrir en el incumplimiento de obligaciones previamente asumidas para todo el país. Haciendo una mención de las principales medidas donde se derivan obligaciones internacionales para México, éstas inician por primera vez en 1972 con la Conferencia de Estocolmo, que derivó en 1979 con la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, antecedente de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (suscrita por otros 177 países (33 latinoamericanos), y en vigor desde 1994. A esta Convención se le han sumado varios anexos (el I para economías en transición en Europa del Este; el II de países de la OCDE). De los países que se sumaron a esas dos

²⁶ Chávez, J. C., “México se quedará corto en la generación de energía limpia”, *Energía Hoy*, 9 de marzo de 2021.

²⁷ Arnold Parra, S., “The Struggle over Mexico’s Energy Sector: What’s At Stake?”, 16 de abril de 2021, disponible en: <https://globalriskinsights.com/2021/04/the-struggle-over-mexicos-energy-sector-whats-at-stake/>.

listas, varios (excluyendo Estados Unidos) suscribieron también el Anexo B del Protocolo de Kyoto, firmado en esa ciudad el 11 de diciembre de 1997, en vigor desde 2002 para la reducción de GEI.

Entre tales obligaciones internacionales destaca además el compromiso de llegar al 45% de energías renovables al 2030. Para alcanzar tal progresión, el porcentaje fue determinado por la LTE en 30% al terminar 2021 y 35% al 2024. Casualmente, el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen 2020-2034) indica que las mediciones oficiales mexicanas de dicha progresión no se van a practicar entre 2022 y 2024. Que no obstante tratarse de estimaciones, la propia LTE imponía un primer objetivo de llegar a la reducción de 25% de energías fósiles para generar mayores porcentajes de electricidad limpia durante 2018; aquel año sólo se llegó al 23%. El panorama actual de nuestro incumplimiento de obligaciones internacionales es malo, y muy probablemente va a empeorar, empezando porque los estados encuentran cada vez menos condiciones para lograr acuerdos de cooperación medioambiental con otras entidades, nacionales y extranjeras.

4. *Los convenios de coordinación interestatal en una federación centralizada*

Las mejores prácticas entre entidades subnacionales tienen que ver con medidas pragmáticas (varias de éstas ancladas en el ámbito de las *relaciones intergubernamentales* o RIG) como arreglos fiscales, acuerdos interprovinciales, convenios internacionales entre provincias de diversos países para intercambiar información y hacer alianzas (como la gestión efectuada por Québec para firmar acuerdos de generación de bonos verdes conjuntos, con California y Ontario, que describiremos *infra*). Hace medio siglo, el mundo industrializado conoció una etapa descentralizadora, que ponía fin a las alianzas sectoriales que entonces eran casi únicas, emprendidas a nivel nacional, para promover un desarrollo industrial que clamaba por una suerte de capitalismo monopolista de Estado.²⁸ Fue entonces que el proceso iniciado para involucrar a actores territoriales se fue dando de manera concertada, léase contractual.

En la actualidad, la suscripción de convenios de coordinación remite, dentro de la UE, a una lectura contractual de los principios federales, con una acción pública que acorte el alejamiento con la ciudadanía, no sólo para incluir decisiones descentralizadas, que atribuyan competencias formales a estados o municipios, sino también para propiciar que las decisiones sean to-

²⁸ Castells, M. y Godard, F., *Monopolville: l'entreprise, l'Etat, l'urbain*, París, Mouton, 1974.

madas por organismos autónomos (incluidos a nivel local), hasta involucrar el ámbito de lo público/privado. Algunas competencias pueden concebirse en reglas de derecho legislado o *hard law* (como los tratados o los convenios interprovinciales); aunque cada vez más, el reparto de competencias sea influido por modalidades de *soft law* (como cartas y convenciones, o códigos de buenas prácticas). El reto de combate CCC exige en este sentido escapar a los moldes conocidos, con lo que se borra la ortodoxia de interacciones entre centro y periferia. Se trata de implantar nuevas formas de gobernanza que relativizan el papel del Estado central, para incluir al cúmulo de actores indicados bajo lógicas de funcionamiento multinivel.²⁹ Estas nuevas formas de colaboración e interlocución dan voz a las opiniones locales.

Se puede advertir sin embargo que la mayoría de tales precondiciones contractuales dotadas de flexibilidad para una mejor atención de cuestiones ambientales, tienen difícil adopción en países como México. Aquello no significa que la suscripción de convenios esté proscrita. Por el contrario: la propia LGEEPA instauró el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas con participación de autoridades locales, así como comisiones metropolitanas en cuanto mecanismos de RIG donde participan autoridades municipales y estatales desde mediados de los noventas. Recientemente se dieron ejemplos, más bien modestos, en que la Federación promovió la suscripción de convenios específicos emanados de la Semarnat, para autorizar a los estados ejercer funciones de inspección y vigilancia en materia forestal, que originalmente correspondían a la Federación. Y si bien la suscripción de estos convenios ha ido en aumento durante las pasadas dos décadas (y la flexibilización del régimen federal pudiera parecer un proceso sostenido, incluyendo al ámbito municipal),³⁰ la Federación siempre tiene la opción de recobrar sus competencias constitucionales. De ahí que los estados tengan pocos elementos para promover agendas propias CCC.

Esto se debe a la paradigmática regla federal de la propiedad originaria de los recursos naturales, que corresponden exclusivamente a la nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 27 constitucional; y más aún desde que la Ley de Bienes Nacionales fue reformada en 2004 para dar por terminada la distinción entre bienes del dominio público y del dominio privado de la Federación.³¹ Si bien contamos en México con leyes secundarias que expresamente confieren a los estados competencias para coordinarse con

²⁹ Gaudin, J. P., *Gouverner par Contrat*, París, Presses de Sciences Po, 2007, pp. 9-13.

³⁰ Serna de la Garza, J. M., *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, INHERM, 2017, cap. II.

³¹ Casarín, León, M. F., “El dominio del Estado”, *Revista de Estudiantes Ita Ius Esto*, año 11, 2015.

oficinas federales en el combate CCC,³² la exclusividad constitucional de las competencias ambientales del aludido artículo 27 contrasta con otras federaciones, donde se ha previsto la asignación de la propiedad originaria de los recursos naturales a los estados (como consecuencia correlativa a la decisión local de unirse a un pacto federal), como ocurre en Canadá o Argentina. El aporte adicional de flexibilidad que esto produce en aquellos dos países, otorgaría a estados y provincias una carta de negociación interesante al momento de determinar políticas propias, permitiendo desde los territorios el diseño de políticas de índole nacional. En México, las entidades federativas no pueden condicionar en la actualidad las políticas energéticas, por el hecho de ser generadas bajo el formato de bienes nacionales. En seguida veremos cuáles son los trazos con los que se podría generar una mayor flexibilidad favorable a entidades territoriales.

5. Contra la exclusión de entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales

Las formas de organización territorial que gozan de mayores estándares de descentralización, tanto en los sistemas federales como en los unitarios, generan niveles mayores de flexibilidad, y por ende se vuelven más adaptables a evoluciones tan inciertas como las que presenta el combate CCC. Lo anterior porque al establecer ligas entre el régimen de propiedad de la tierra y la proximidad de un mando estatal o municipal, es más factible que la gobernanza del territorio considere las prioridades expresadas por los ribereños, terminando con menos frecuencia como elemento que condiciona la asignación de transferencias federales.³³ Sin embargo, ocurre que para que las políticas de mitigación CCC puedan hacerse realidad, tienen que considerarse otros elementos como la equidad relativa entre sectores vulne-

³² Artículo 7o. fracciones XX y XI, en relación con los artículos 11 y 12 de la LGEEPA.

³³ Fue en esa dirección que el Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, DOUE, C326/13 del 23 de octubre de 2012, artículos 191-193) evitó diseñar una delimitación estricta de competencias, para dejar abierta una modalidad horizontal de reparto de tareas que permitiera esquivar la renuencia de algunos Estados nacionales, cuyos electores rechazaban las supuestas intromisiones de Bruselas en sus agendas nacionales. La fórmula ambiental se refiere al “fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular, a luchar CCC”; por su parte, el sistema de concurrencia entre las autoridades nacionales y las comunitarias (concebido para la materia ambiental a partir del Tratado de Maastricht, en la línea de la subsidiariedad), encontró una primera manifestación en el artículo 4.2 del mismo TFUE, Estrella, A., *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

rables, para lo cual es necesario replantear la interlocución territorial que anteceda a tales decisiones.

Al respecto, vale la pena advertir que varias de las formas de generación de energías que tradicionalmente se habían catalogado como sostenibles, como las plantas hidroeléctricas en presas y ríos, se encuentran hoy totalmente canceladas en Europa, mientras continúan su construcción en nuestro continente.³⁴ Tal vez la opción de poder rechazar localmente la construcción de un proyecto hidroeléctrico podría hacer factibles las raras reivindicaciones de autonomía local. No se puede soslayar que los costos ambientales de modificar el cauce de un río o de multiplicar la construcción de presas, son rara vez publicados previo a ejecutar las obras respectivas. Una vez más aludo a las frecuentes externalidades nunca estimadas para medir las repercusiones de adoptar esta fuente de energía que aparenta ser sustentable.

Primero, porque son soluciones de corto plazo: las represas desaparecen gradualmente por el depósito de sedimentos; su vida útil difícilmente pasa de 50 años. Por otro lado, nunca se estima el costo real del kilovatio/hora que implicará construir una planta y luego el de desmantelarla; rara vez se suele estimar el costo de relocalizar a una población desplazada por la construcción de una presa; ni de otras múltiples afectaciones intangibles, por sólo hablar del nivel de vida de muchas familias que se ven obligadas a cambiar de actividad.³⁵ Los estudios de impacto ambiental (y rara vez, social) son sesgados por los consorcios transnacionales que concursan por una obra de esta magnitud, sin manifestar las verdaderas consecuencias ambientales que causará su implementación; qué decir de la total ausencia de consultas a los pobladores,³⁶ o ni siquiera a sus representantes parlamentarios a nivel local: lo único incuestionable es que se trata de manifestaciones que refuerzan la centralización de las políticas ambientales en unas cuantas oficinas federales.

³⁴ Moran, E., "Sustainable hydropower in the 21st Century", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115, núm. 47, noviembre de 2018, pp. 11891-11898; Morán, E. y López, M. C., "El costo ambiental de las hidroeléctricas está subestimado", Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, entrevista del 5 abril de 2019, disponible en: www.cods.uniandes.edu.co/el-coste-ambiental-de-las-hidroelectricas-esta-subestimado.

³⁵ Se ha estimado que sólo durante el siglo XX, el desplazamiento de población por la construcción de presas fue de 80 millones de personas, a quienes no se resarcó más que con tierra (actualmente en China se están planteando programas de formación para adaptarse a las tierras asignadas a cambio), Chen, J., Shi H. *et al.*, "Population, Water, Food, Energy and Dams", *Renew Sustainable Energy Review*, núm. 56, pp. 18-28.

³⁶ Y la correspondiente transgresión a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT sobre consulta previa a pueblos originarios.

El despertar de la responsabilidad ambiental local se perfila como un elemento que explica cómo la gobernanza territorial puede impactar en la toma de decisiones ambientales de largo aliento; incluido para responder a la crisis climática. Aquello explica que no se tenga registrada la construcción de ninguna hidroeléctrica en Europa desde 1975; y que Estados Unidos produzca sólo el 6% de su electricidad por generación hidroeléctrica (siendo que llegó al 40% en la década de 1950). En cambio, ninguna entidad territorial de México podría oponerse a que sigan operando los influyentes *lobbies* transnacionales de la construcción de presas (donde figuran en su mayoría firmas europeas y estadounidenses que, sin embargo, crean empresas según las leyes de los países donde se instalan, para luego disolverlas jurídicamente en cuanto se termine la obra). Bajo estos esquemas centralizadores y poco éticos, se construyen grandes proyectos actualmente en el Mekong, en Asia; o en África y desde luego, en Latinoamérica (147 proyectos hidroeléctricos en construcción en el Amazonas).³⁷ La desconexión de este ámbito de desarrollo público-privado hacia decisiones que debieran contar con el escrutinio público local, han generado la inoperancia de las pocas reglas ambientales y sociales creadas para proteger a poblaciones vulnerables de cada estado. Sin embargo, la búsqueda de soluciones responsables desde el ámbito federal, se vuelve el único factor que garantiza que los países sigan buscando soluciones cupulares,³⁸ y que la flexibilidad federal también pueda servir para ampliar el menú de opciones.

En suma, lo expuesto hasta aquí ilustra por qué las preocupaciones ambientales, aunque susceptibles de ser tratadas con cierta flexibilidad, también gozan de un ingrediente objetivo: esto es, que permanecen estrechamente ligadas al territorio.

Sin embargo, existen otras realidades que son siempre difíciles de implementar, no obstante que puedan preverse medios flexibles de solución. Las poblaciones originarias de Canadá, Brasil o Argentina, que tendrían que beneficiarse del régimen preferente de propiedad considerado en sus Constituciones, casi nunca logran ver que tales pretensiones sean exigibles en la

³⁷ Edenhofer, O., “Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation”, *Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

³⁸ Acaso la evolución de las tecnologías podría cambiar el estado actual de la energía hidroeléctrica, pues existe una nueva tecnología (de turbinas *in-stream*, en fase experimental) que pueden permitir generar energía hidráulica sin tener que represar los ríos, utilizando sólo la corriente natural; tal vez sea el futuro de la generación sustentable de esta vertiente de electricidad, en Van Zwieten, J., “In-Stream Hydrokinetic Power: Review and Appraisal”, *Journal of Energy*, vol. 141, 2015, p. 401.

realidad. No obstante, algunos contraejemplos denotan que los pobladores pueden ejercer presión a través de medios judiciales (véase el cúmulo de litigios que proliferaron en Argentina desde 2013, iniciados por actores de los pueblos originarios y por colectivos ciudadanos que acudieron ante jueces provinciales para intentar anular la dotación de concesiones federales para extraer petróleo y gas por la técnica del *fracking*).³⁹ Así, al contar con competencias originarias sobre la propiedad de los recursos naturales, la gobernanza del territorio permitió a los individuos resolver sus diferendos en el plano local. Sin embargo, la efectividad de esos procesos ha quedado a deber a los compromisos climáticos de Argentina, en tanto las autoridades provinciales han sido en extremo cuidadosas de no confrontarse con el gobierno federal, prefiriendo no interferir con los *lobbies* de empresas transnacionales, en pugna por el reparto de atribuciones en la explotación de hidrocarburos⁴⁰ (igual que el potencial hidroeléctrico de presas y ríos). De ahí que las diferencias sustanciales generadas entre zonas más y menos favorecidas en lo económico, creen niveles diferenciados de ambición de una provincia a otra.

Por ahora, sólo algunos gobiernos locales argentinos han accedido a reunirse en grupos de trabajo interprovincial para encontrar soluciones ambientales comunes ligadas con la lucha CCC, que se concilian a través de mecanismos de relaciones intergubernamentales de diferentes calibres.⁴¹ Pero por la complejidad de lograr acuerdos en el plano doméstico, tales consensos no siempre se sitúan en la misma dirección de los acuerdos ambientales globales. Esta dificultad de unir intereses territoriales se presenta también entre provincias canadienses, como Alberta (muy dependiente de energías fósiles), donde resulta frecuente, para las grandes empresas de extracción, que logren vetar el consenso climático provincial (promovido por partidos o ambientalistas) al aludir en diversos medios la ilegalidad que representa modificar el estándar de producción de energía que pudieran afectar indirectamente los modos de producción previstos en la legislación federal.

Este resultado se deriva de una interpretación de la Corte Suprema de Canadá, quien en 1997 atribuyó carácter penal (por ende, federal) a dispo-

³⁹ Sweeney, S. y Skinner, L., “Global Shale Gas and the Anti-Fracking Movement”, 2014, disponible en: <http://unionsforenergydemocracy.org/wp-content/uploads/2015/07/Unions-andFracking.pdf>.

⁴⁰ Freier, A. y Schaj, G., “La fractura hidráulica en Argentina: los cambios en el concepto de territorialidad y la emergencia de nuevos regímenes de soberanía”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIV, núm. 25, 2016, pp. 59-81.

⁴¹ Carnota, W., “Intergovernmental Relations in Argentina: Systematic Confusion and Predominance of the Center”, en Poirier, J. et al. (eds.), *Intergovernmental Relation in Federal Systems*, Montréal, McGill-IACFS, 2015, pp. 14-39.

siciones de una ley con carácter a primera vista administrativo: la Canadian Environmental Protection Act. Al declarar su conformidad con la sección 91(27) de la Constitución, las afectaciones al ambiente dejaban de ser una cuestión únicamente provincial.⁴² Con esto, se abría el carácter concurrente de la materia ambiental, y se lograba evitar una práctica litigiosa nociva, consistente en “colorear” de contenidos criminales ciertas materias para permitir que la Federación pudiera pronunciarse sobre acciones de las provincias. Pero no sólo eso; su reconocimiento implicó además la obligación provincial de proteger el medio ambiente a través de reglas locales. Partiendo de esta sentencia, se puede advertir en aquel país un cambio importante en la toma de responsabilidades ambientales a niveles de proximidad.

Sobre las capacidades fiscales, el mismo sistema canadiense de la *equalization*, encuentra su esencia en el gasto público transferido periódicamente a los estados con mayores diferencias relativas, como uno de los mecanismos más eficientes para intervenir en las políticas provinciales. Su éxito radica en la *accountability* manifiesta en el uso eficiente de los recursos por autoridades de proximidad. Y su objetividad emana de la disparidad de resultados de una provincia a otra, cuyos resultados se miden rigurosamente.

Cabe advertir que, aun cuando lo ambiental entrañe competencias provinciales, no todo se resuelve (normativamente hablando) desde la proximidad. La flexibilidad referida del modelo federal también ha permitido el diseño de medidas comunes a todas las provincias (como pasar de una tarifa federal de 50 dólares canadienses (CAN) por tonelada de CO₂ emitido en 2021 a 170 CAN en 2030 como base de la regulación del mercado de bonos de carbono). Tras la COP-21, el gobierno federal parecía anunciar que su industria de combustibles fósiles se iba a concentrar en la emisión de GEI para garantizar la transición energética.

Por otro lado, no basta considerar que el marco normativo federal pueda facilitar acomodos favorables al consenso climático global. Contrario a las apariencias, Canadá ha sido un país poco empático con la lucha CCC, como ocurrió con la construcción del oleoducto Keystone XL, que describiré más adelante, y los acuerdos poco transparentes entre las administraciones Trump y Trudeau. Ahora mismo, no se ve cómo se va a lograr volver al carril de las energías limpias sin sufrir demasiados costos en el plano interno.⁴³ Lo cierto es que dejar márgenes de acción a las provincias podría ofrecer vías transitables de solución.

⁴² *R. v. Hydro-Quebec* [1997], 3 S.C.R. 213.

⁴³ Maclean, J., “Will we ever have Paris? Canada’s climate change policy and federalism 3.0”, *Alberta Law Review*, vol. 55, núm. 4, 2018.

Incluso, las diversas disyuntivas actuales nos vuelven a remitir a la jurisprudencia citada de la Corte Suprema en 1997, en el sentido de usar la flexibilidad federal a favor de la autoridad mejor posicionada; evitando que quede grabado en piedra a qué nivel interno corresponde solucionar una cuestión (en este caso, climática). Se puede hacer una analogía de lo que ocurre con los compromisos globales a favor del clima: que por un lado sea posible diseñar políticas comunes, con mayor incidencia en los resultados, pero que, por el otro, se busque que cada unidad territorial disponga de normas provinciales propias y su respectiva autonomía para poder tomar decisiones sin depender de la Federación. Acaso se trate, al igual que en la mayoría de las materias concurrentes, de lograr justos medios a cada paso.

Actualmente, en los países de la UE, que por seguir reglas más estrictas en el ámbito comunitario parecen los más eficientes al asumir la lucha CCC, las soluciones planteadas han dejado atrás la postura de optar por medidas centralizadoras, léase draconianas, evitando imponer una transición ecológica unidireccional que implique la mera reducción del consumo de energía, y han preferido optar por medidas multinivel establecidas en la proximidad, pasando de la regionalización para optimizar determinados procesos con tintes incluso transfronterizos, al rediseño de ciudades para intensificar el uso de transporte sin huella de carbono; o al aislamiento térmico de las construcciones en países con necesidad de calefacción o de aire acondicionado durante periodos prolongados.⁴⁴ Dentro del ámbito de los países industrializados en otros continentes, los compromisos ambientales internacionales parecen permear con mayor dificultad en ciudades o regiones; pero la dificultad se multiplica en los países en desarrollo, no obstante que podamos destacar algunas excepciones honrosas en países latinoamericanos.

Igual que ocurrió con la pandemia de COVID-19 en 2020, los estados y municipios tuvieron que actuar por sí mismos para contrarrestar acciones irresponsables atribuibles al gobierno federal (como la decisión mexicana de revertir la reforma energética iniciada y votada desde las pasadas dos administraciones federales). La apuesta por la petrolización de la economía refiere a una decisión federal que no es inocua en consecuencias legales. Así, la transgresión de los compromisos ambientales de nuestro país se da en dos planos. En un primer plano, donde las entidades estatales contravienen los esfuerzos de México en el seno de la comunidad internacional. Pues no se puede esconder que nuestros compromisos ambientales sumaron a estados y municipios al consenso climático global de la COP-21, que México pare-

⁴⁴ Pérez de las Heras, B., “La adaptación al cambio climático en la UE: límites y potencialidades de una política multinivel”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29, 2015, pp. 1-22.

cía abrazar como referente de primera fila en América Latina. El segundo plano de posible confrontación tiene que ver con las diferencias entre soluciones federales y subfederales, de donde los actores estatales podrán echar mano, en la proximidad, del potencial que ofrece el deber de protección ambiental, como facultad concurrente. Consideramos que, como en muchas otras materias (también concurrentes), las autoridades de proximidad no tendrían que esperar a que la Federación les autorice a plantear soluciones propias para entrar en acción.

II. SEGUNDA PARTE. SOLUCIONES CLIMÁTICAS EMANADAS DE ESTADOS Y PROVINCIAS

1. *¿Pueden estados y municipios mexicanos asumir cargas CCC?*

La indefensión y molestia que surgió por la falta de preparación de los gobiernos del mundo al momento de estallar la pandemia de COVID-19 (que topaba con la inacción de la mayoría de las autoridades de proximidad), encuentra paralelos sorprendentes con el desafío climático que nos ocupa, que también sobrepasa fronteras y anula capacidades locales. En ambos casos, el reto se detectó tiempo atrás; la cuestión del desarreglo climático, hace más de medio siglo, aún está en fase de diseño de soluciones, con las consecuencias ecológicas degradándose sin parar.⁴⁵ En una alusión hipotética entre COVID-19 y lucha CCC, invito al lector a situarse en una federación imaginaria donde las acciones climáticas de los tres niveles de gobierno se debían implementar de forma condicionada. Si se me permite reducirlo al absurdo, asumiendo que el desarrollo científico de las vacunas contra la COVID-19 se hubiera iniciado hasta en tanto se llegaran a registrar cien millones de decesos por la enfermedad. ¡Antes, no! Eso mismo parece ocurrir en términos de la crisis climática, pues los gobiernos estatales y municipales, incapaces de ofrecer respuestas propias (sin siquiera aprovechar la opción de plantear incentivos entre sus pobladores, por ejemplo al emitir bonos de carbono o sancionando a empresarios que generen externalidades negativas y atenten contra modos de acción opuestos a la sostenibilidad), se tuvieron que sentar a esperar a que los gobiernos nacionales trazaran una ruta; o en el mejor de los casos, les autorizaran recursos y líneas de actuación: ¿por cuánto tiempo más podrían permanecer todos en el pasmo?

⁴⁵ Combes, M., *Sortons de l'âge des fossiles! Manifeste pour la transition*, París, Seuil, 2015.

Con esto no quiero decir que todas las autoridades territoriales de México estén detenidas; desde luego algunos estados tuvieron reacciones tempranas; en otros, se diseñaron incluso oficinas que ejercen sus competencias y dan resultados en materia de mitigación ambiental; muy iniciales y poco espectaculares, pero eficaces en términos de la reducción de emisiones. Mi interés en esta segunda parte se enfoca en la necesidad de una mejor coordinación entre órdenes de gobierno, que refiere a ajustes que, sin aumentar costos, podrían traducirse en un mejor acomodo federal CCC.

La respuesta a mi interrogante refiere a un análisis doméstico y concomitante, de factibilidad (de las políticas), y otro de validez (del orden internacional llevado al ámbito subnacional) en relación con la degradación climática. Respecto del primer aspecto (de la factibilidad), si se considera individualmente, un estado o un municipio jamás podrían hacer la diferencia para que el planeta llegue o deje de llegar al fatídico techo dispuesto entre 1.5° y 2°C de incremento en la temperatura global, estimado desde la era pre-industrial en términos de las conferencias climáticas de las partes (COP) en Naciones Unidas. No olvidemos que, según el GIEC, ahí se encuentra el arranque de la devastación ecológica del planeta.⁴⁶

En su anterior informe, el umbral que estableció el reporte del mismo grupo de expertos en 2018,⁴⁷ determina que los países signatarios deban reducir sus emisiones de carbono en 45% respecto del volumen total generado en 2010.⁴⁸ Este objetivo resulta de muy difícil ejecución para todos, por los costos y porque supondría una labor de coordinación entre 197 países y casi 8 mil millones de habitantes.

Contra la incertidumbre de este resultado final, lo único que podemos asegurar es que la coyuntura climática puede permitir que los gobiernos de proximidad encuentren mejores razones para actuar en un plano de sustentabilidad, partiendo de este consenso internacional llamado a descender hasta la última aldea del planeta.

Del número incontable de variables relevantes del combate CCC, en el siguiente apartado me pregunto si el enfoque de federalismo comparado puede permitir elaborar un parámetro de factibilidad normativa para medir y relativizar los progresos en la transición energética y los niveles de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Si un estado o un municipio de-

⁴⁶ Zaccai, E., *Deux degrés: les sociétés face au changement climatique*, París, Presses de Sciences Po, 2019, p. 17.

⁴⁷ GIEC (Groupe d'études), *Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°*, Nueva York, Naciones Unidas, 2018.

⁴⁸ Figueres, C., "Three years to Safeguard our Climate", *Nature*, 7669, 2016, pp. 593-595.

seosos de contribuir a la lucha CCC no pueden encontrar ejemplos en casa, tal vez los puedan observar afuera.

En el estado actual de abandono federal hacia los compromisos climáticos como el que sufrimos en México, las políticas de proximidad podrían ser la única ruta para alejarnos con certeza de la dependencia perniciosa en la que se está condenando a estados y municipios, maniatados por una decisión inamovible del gobierno federal favorable a los combustibles fósiles.

2. *De la facticidad; políticas federales que contravienen el mainstream CCC*

Con base en el último informe (Nationally Determined Contribution 2020)⁴⁹ entregado por el gobierno federal de México a la organización Climate Action Tracker (CAT), consorcio científico internacional que evalúa la reconversión industrial para el cumplimiento de los compromisos entre países, los que asumió México luego de la COP-21 no serán alcanzados para 2050 si no se generan cambios radicales a la brevedad. Como en muchos otros ámbitos de la evaluación de políticas, México sufrió recientemente una degradación de su calificación nacional, pasando de “insuficiente” a “muy insuficiente” en la gestión de políticas de reducción de emisiones.⁵⁰ Lejos de reducirse, el citado colectivo refiere que las emisiones en nuestro país pasarán de 763 millones de toneladas de carbono, generadas en 2015, a 774 millones en 2030. Y si bien hubo una reducción de entre 13 y 14% en las emisiones pospandemia en 2020, las medidas CCC no pueden considerarse sostenibles a futuro.

La recentralización de recursos en instancias federales implica consecuencias nocivas a los niveles subfederales, no sólo por las dificultades del reparto de una esfera a la siguiente, sino también porque inhibe las potencialidades locales. Dicho de otra manera, al centralizar, se obstaculiza frontalmente el desarrollo local, concebido este último en cuanto la propensión de un territorio a aprovechar los márgenes de maniobra exógenos (por ejemplo, el turismo o las inversiones extranjeras) así como los recursos endógenos (tipo aprovechamiento de energías geotérmicas o eólicas en determinadas regiones) que permitan hacer entrar a las comunidades en dinámicas

⁴⁹ Los compromisos actuales implican reducir un primer rubro de reducciones no-condicionadas del orden de 22% de GEI y 51% de gases de carbón hacia 2030, y de reducciones condicionadas en 36 y 70% en los mismos rubros. Cfr. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Mexico%20First/NDC-Eng-Dec30.pdf>.

⁵⁰ Cfr. <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/>.

locales, ascendentes y transversales.⁵¹ Esto significa que se desincentiva la iniciativa local y condiciona a todos los actores al paternalismo del centro.

A título indicativo, señalo algunas de las omisiones más notables, pero también algunas medidas emprendidas por el gobierno federal desde enero de 2019, que no sólo obstaculizan la iniciativa local al no permitir que soluciones parciales puedan sumarse a la lucha del conjunto federal, sino que, a la vez, contravienen los esfuerzos de la comunidad internacional CCC, que se vuelven impenetrables cuando se pretenden implementar a nivel estatal o municipal. Veremos en seguida que las cuestiones ambientales son un preocupante botón de muestra de la ineficiencia del esquema imperante en México. Sin que sea un inventario pormenorizado, permiten entender las principales dificultades que actualmente enfrentan los estados de la República mexicana para lograr que sus políticas CCC concuerden con la corriente principal o *mainstream* del consenso climático global. Las pautas indicadas a continuación conforman un dique que dificulta, desde inicio de 2019, tomarse en serio las políticas climáticas desde el nivel subnacional.

- El Banco Mundial estimó en 2009⁵² que un aumento de 2° en la temperatura global (que, como dijimos, se cumplirá en 2050 si los países ignoran la Agenda 2030 de Naciones Unidas), traería una disminución de 4 a 5% del PIB en los países en desarrollo (sobre todo de África y Asia del Sur). Si llega a estallar la crisis financiera de la que tantas previsiones hacen los economistas, para ser más grave que la de 2008, se extendería durante dos años. La contracción del PIB en todos los países sería de al menos 3%. Sólo un crecimiento de 20% sostenido durante los siguientes ocho años podría permitir la recuperación. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021, el rubro sobre cambio climático (del que $\frac{3}{4}$ partes fueron destinadas a la creación de las empresas públicas del Gas del Bienestar), únicamente correspondió al 0.07% del PIB de los mexicanos. Esto corresponde a la tercera parte del monto que el actual presidente comprometió, ante el Consejo de Seguridad de la ONU, para mitigar la pobreza mundial.
- La pérdida de relevancia y de recursos atribuidos al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y la reducción notable del

⁵¹ Ségas, S., “Développement Local”, en Cole, A. et al. (eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, París, Presses de Sciences Po, pp. 171-181.

⁵² Banque Mondiale (ed.), *Rapport sur le développement dans le monde*, 2010, Washington, pp. 1-8, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4387/WDR%202010%20Overview-Fr.pdf?sequence=42&isAllowed=y>.

presupuesto anual que se destinaba a otras entidades federales encargadas de cuestiones ambientales y agrícolas.

- La publicación del acuerdo *por el que se emite la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el sistema eléctrico nacional* (DOF del 15 de mayo de 2020) con la que la promoción de inversiones privadas para las energías limpias pasa a un segundo plano, dejando como prioridad la defensa de propiedad pública en la generación de energía eléctrica (bajo el argumento de reaccionar a la emergencia sanitaria de COVID-19, y del supuesto riesgo de inestabilidad de las energías renovables frente a las fósiles), y la prioridad al carbón y el combustóleo sobre las energías renovables.
- Un impuesto federal al carbono entró en vigor en enero de 2014 (artículo 2-I-H del IEPS) aplicado como tasas diferenciadas a distintos combustibles fósiles. Pretendía lograr ingresos fiscales por mil millones USD al año, que serían recaudados para reinvertirse en innovación medioambiental (la recaudación alcanzó 14 mil mdp en 2017 pero bajó abruptamente a menos de 5 mil mdp anuales desde 2019, para simplemente integrarse al Presupuesto de Egresos de la Federación). Aunque sigue vigente, la recuperación de estos impuestos tiene una tendencia descendente;⁵³ a partir de diciembre de 2017 se sumó el Mercado de Emisiones, de carácter voluntario, y la emisión de certificados verdes de reducción de emisiones con base en la Convención Macro de Naciones Unidas sobre Cambio Climático; la obligación legal persiste pero no se reporta una evolución favorable hasta ahora.
- En 2019 se dejó de impulsar la iniciativa de la administración anterior de integrar a México como el primer país latinoamericano, 55° en el mundo, de formar parte del mercado internacional de bonos de carbono. En cambio, quedamos como el país de la OCDE con menos impuestos ambientales, no obstante ser el segundo mayor emisor de GEI en Latinoamérica, 12o. mayor emisor de CO₂ en el mundo.
- Se congelaron fideicomisos públicos para prevenir y atacar desastres naturales (Fonden y otros 108 fideicomisos públicos para muy diversos aspectos), como inundaciones e incendios (buena parte de éstos, generadores de externalidades ambientales con impactos climáticos constantes y sonantes). Los incendios forestales devastaron

⁵³ Son impuestos aplicados a la generación de GEI; se utilizan en la mayoría de países de la OCDE por calcularse con base en las externalidades negativas causadas por agentes económicos en particular; véase <http://www.mexico2.com.mx/uploads/mexico/file/MX2021.pdf>.

el sureste mexicano en 2019, mientras la Comisión Nacional Forestal (Conafor) sufrió recortes de personal y recursos, si bien afirmaba (con cifras incongruentes de la progresión de los incendios en su sitio *web*) que “los incendios forestales han disminuido desde 2011”,⁵⁴ aludiendo a los peores años, como 1998, cuando se registraron 14 mil incendios devastando 889 mil hectáreas o a los 12 mil incendios de 2011 en los que se perdieron 956 mil hectáreas de bosque y pastizales. Paralelamente, instancias trinacionales (que incluyen a Canadá y Estados Unidos), como el Brookings Institute,⁵⁵ han aclarado que el gobierno mexicano tiende a restar importancia a las afectaciones: basados en las mismas cifras de Conafor, entre enero y agosto de 2021 fueron contabilizados 6 mil 521 incendios afectando o devastando 580 mil hectáreas de bosques, indicando que será el peor desde 2011; si bien, las cifras no son muy alejadas de los 5 mil 583 reportados en 2020 afectando 330 mil hectáreas de bosque y pastizales entre enero y septiembre de ese año (pero sumando 630 mil en 2019). Tampoco existen estadísticas claras entre las dependencias del gobierno federal, ni políticas de información y capacitación para controlar las malas prácticas agrícolas.

- El crimen organizado impacta también en la degradación del ambiente: en ausencia de toda investigación sistemática del gobierno federal, las zonas forestales protegidas (encuadradas todas en el ámbito federal) son atacadas por redes de traficantes de madera (habitualmente coludidos con los de droga), que además de talar, provocan incendios para privar a los pobladores de sus tierras, o persuadirlos de dedicarlas a criar ganado, plantar palma de aceite (como ocurrió en Brasil o Indonesia), o bien dedicarse a la producción de amapola o marihuana. Los grupos mafiosos de otros países empezaron además transformando el uso de las zonas devastadas por los incendios, primero para usos agrícolas y luego volverlos a transformar con fines de especulación inmobiliaria.
- Falta un plan rector para armonizar las grandes obras de infraestructura impulsadas por el actual gobierno; además, la opacidad federal hacia los órganos de control no se han hecho esperar: así, entre lo más sonado, la cancelación del que habría sido el *hub* ae-

⁵⁴ Conafor, “Programa de manejo del fuego 2020-2024”, disponible en: https://snigf.cnf.gob.mx/wp-content/uploads/Incendios/2021/VF_Programa%20de%20Manejo%20del%20Fuego%202020-2024.pdf.

⁵⁵ Norio, E. y Felbab-Brown, V., “Global warming, fires and crime in Mexico and Beyond”, *Order from Chaos*, 28 de septiembre de 2020.

roportuario más grande del continente (incluido Estados Unidos), el nuevo aeropuerto (NAIM) en Texcoco, arrojó una merma al erario estimada por la Auditoría Superior de la Federación en 12 mil millones USD (como consecuencia, el auditor especial designado por el Congreso fue destituido); el rediseño del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles sin estudios de impacto ambiental ni de seguridad aeronáutica avalados por reguladores internacionales; sin el aval comercial de las líneas aéreas; la construcción del Tren Maya por 9 mil millones USD carente de cualquier estudio ambiental, a lo largo de 1,500 km de selva tropical en los estados del sureste; la construcción de una refinería con tecnología obsoleta y en terrenos pantanosos en Dos Bocas, Tabasco (con una estimación inicial de 8 mil millones USD), inició su ejecución careciendo tanto de estudios de impacto como de factibilidad económica; la compra de la refinería Deer Park en Texas, absorbiendo una deuda por 900 millones USD sin estudios de factibilidad comercial ni ambiental.

- La decisión federal de echar abajo una reforma energética iniciada desde hace dos administraciones denota la prioridad energética nacional, orientada exclusivamente a la generación de energías fósiles (petróleo y electricidad, producidas bajo monopolios estatales colapsados, que el gobierno federal plantea rescatar). Del petróleo, la de la situación más grave es Petróleos Mexicanos (Pemex), con una deuda de 100 mil millones USD. La única medida congruente del actual gobierno frente a los consensos de París fue la de oponerse a la extracción de petróleo y gas por *fracking*.
- La captura de los órganos reguladores federales (como la Comisión Reguladora de Energía), que hasta ahora no se ha pronunciado sobre la creación de la citada empresa paraestatal (Gas del Bienestar, financiada presupuestalmente como parte de la lucha CCC), que funciona bajo una lógica económica de subvenciones y control de precios, con lo cual la distribución de gas LP a hogares de escasos recursos adquiere visos clientelares evidentes.
- De la entrega de subsidios a energías fósiles, privilegiando además las opciones más contaminantes (por mencionar la restricción de opciones e incentivos para la generación de energía solar familiar; la condonación de facturas de electricidad para el consumo familiar de aire acondicionado en estados del sureste; la paradójica dotación de subsidios a las gasolinas más contaminantes y el retiro del mismo en las de mayor octanaje). Del ataque constante, léase acoso,

del Ejecutivo federal hacia los jueces del PJF encargados de verificar el cumplimiento de atribuciones regulatorias por parte de instancias ambientales.

Si la parte fáctica de la lucha CCC excluye por completo al ámbito local y al municipal, vistas las evoluciones poco halagüeñas que acabo de describir, los aspectos normativos locales tampoco salvan la cuestión a favor de estados y municipios. En seguida analizo algunos aspectos de la validez de las disposiciones locales aplicables a la lucha CCC.

3. De la validez: cómo encuadrar la responsabilidad ambiental subnacional

Si los estados y municipios analizan las atribuciones que les corresponden (haciendo énfasis en las concurrentes frente a la Federación), según sean aplicables en materia de protección ambiental, sus representantes podrán encontrar rutas para replantear sus márgenes de actuación asumiendo como propias disposiciones y acuerdos de carácter internacional. Nada debe impedirles tomar distancia de las políticas que impulse el gobierno federal, si acaso contravienen la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Incluso, la autorización de los tratados es compatible con la dotación, a nivel estadual, de incentivos económicos, e incluso subsidios, aplicables a actores económicos de la iniciativa privada que demuestren resultados positivos para el conjunto federal (en nuestro ejemplo, para la lucha CCC). Es así como de todos los reacomodos que pueden impulsarse a niveles de proximidad, acaso el más prometedor sea el impulso de soluciones público-privadas, donde los actores particulares echen a andar iniciativas virtuosas para mejorar las condiciones ambientales de cada comunidad; sin tener que quedarse esperando a que el paternalismo federal diseñe políticas para cada porción del territorio.

Pero no sólo se trata de aportar recursos públicos a entes privados, sino más bien de dejarles mayores márgenes de actuación. Pues para mantener la factibilidad a las políticas en un plano de constante internacionalización de las actividades humanas, pareciera que se requiere mantener los fondos públicos invertidos en actividades como la investigación, la educación, la generación de infraestructura, o ciertamente la lucha CCC; también es cierto que los actores políticos están cada vez menos interesados en financiar esos objetivos de largo y mediano plazos que, por ende, tienen una baja capacidad de retorno (sobre todo si se piensa en la siguiente elección). Y para nutrir el corto plazo, es necesario priorizar gastos sociales que terminan generando clientelas.

Sin generar deuda, los gobiernos de los estados pueden entonces encontrar rutas de fomentar formas de participación público-privada. Existe un consenso sobre la necesidad de cambiar la mentalidad y evitar que el elector siga exigiendo el aumento de las inversiones públicas (pues los recursos son siempre limitados). Una buena política de inversiones (incluidas las destinadas a la lucha CCC) debiera basarse en usos virtuosos,⁵⁶ así como en el presupuesto público que se tiene disponible.

Es de esta forma que el impulso de los particulares puede jugar también a nivel local y arrojar mejores resultados ante los balances periódicos que México debe atender; o por el contrario, ser condenado a entregar cuotas compensatorias, en caso de contumacia en el incumplimiento de sus compromisos internacionales en esta materia, no obstante que la SRE anuncie otra cosa (como en los informes periódicos que entrega al GIEC). Incluso, se han presentado ya sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que afirman los derechos de aguas para mediar controversias de reparto de flujos entre municipios y estados de la República.⁵⁷ En toda Federación, los conflictos verticales aparecen tarde o temprano, y suelen ser resueltos por tribunales.

Nuestra vía procesal mexicana (de las controversias constitucionales) encuentra paralelos en otros ámbitos, como el de la *preemption* estadounidense, que no obstante los arreglos coercitivos que también se han ido construyendo en términos de su federalismo, no está exento de lograr respuestas protectoras de intereses locales. Me refiero al estado de Massachusetts, que se enfrascó en un litigio contra la Environmental Protection Agency (EPA), quien desde 2007 había impedido la emisión local de normas de control de emisiones para vehículos nuevos, imponiendo una nueva regulación aplicable a todo fabricante particular de automóviles.⁵⁸ Un criterio semejante inició un segundo litigio en 2009 entre empresas generadoras de electricidad a nivel metropolitano y estatal (en ocho estados y en la ciudad de Nueva York).⁵⁹ En ambos casos, al tratarse de agentes privados generadores de grandes volúmenes de GEI, los quejosos estimaban que su actividad económica atentaba contra el interés público, infringiendo normas federales

⁵⁶ De esta manera se logra determinar cuál de las actividades sociales en una zona determinada, es la que puede generar los mejores resultados en la convivencia de esa ciudad o región, en Soisson, Ch., *La nouvelle relation public-privée*, París, Eyrolles, 2017, pp. 29-31.

⁵⁷ Véase el Amparo en revisión A.R. 631/2012 por el que se pretendía trasvasar agua desde la presa “el novillo” en la cuenca del Río Yaqui, hasta la cuenca del río Sonora, para abastecer a la ciudad de Hermosillo.

⁵⁸ *Massachusetts vs. EPA*, 549 US 497, 2 de abril de 2007.

⁵⁹ *American Electric Power Co. et al. vs. Connecticut et al.*, 20 de junio de 2011.

al causar molestias entre individuos de diferentes estados, aunque también en el ámbito de la responsabilidad civil local (en términos de *tort law*). En ambas sentencias, la Federación confirmó la constitucionalidad de la legislación federal que se impugnaba (la Clean Air Act), para incentivar a todos los estados a participar de la reducción de emisiones en vez de intervenir para tratar de reivindicar invasiones de competencias (si bien confirmó el predominio de la norma federal sobre regulaciones parciales de los estados).

De esta forma nada impidió, desde aquel momento, que el desarrollo tecnológico de ciertos estados marcara una pauta para los demás componentes de la Unión. Sin embargo, la Suprema Corte ordenó poner en marcha un organismo intergubernamental, transversal (con instancias de los tres niveles), para planear y dar seguimiento a las transiciones a fuentes de energías limpias. El mercado de energías es regional; por lo que, si entre productores existe un acuerdo para buscar ciertas reglas para atraer las inversiones localmente, aquellos esfuerzos no se pueden entorpecer. Las esferas federal y locales pueden en todo caso incentivar las actividades respectivas y la captación de inversiones, a partir de diseños que promuevan desarrollos equitativos. Con opciones para resolver controversias en caso de que se presenten, pero dando siempre lugar a la actuación de instancias de conciliación.

Los estados no tendrían por qué pedir autorización federal para permitir (en el caso descrito, a las empresas) aprovechar incentivos económicos de fuente privada o internacional (pública o privada), ni para inhibirse de implementar políticas federales que rebasen sus capacidades instaladas, localmente. Por la misma razón, las entidades estatales y municipales están facultadas (constitucional y legalmente) a desarrollar sus actividades; en especial si forman parte de competencias concurrentes. Hablando de manera hipotética, Nuevo León no podría iniciar la construcción de una central nuclear para generar electricidad sin autorización federal, pero nada le impediría autorizar que los municipios instalen fuentes de generación de energías renovables en sus territorios.⁶⁰

No todo depende de la pretensión federal de imponer medidas ejemplares a los estados. De hecho, algunos particulares, que alguno podría calificar como “insurrectos” (como en Yucatán o Oaxaca), están aprovechando los incentivos del cambio climático, e indirectamente contribuyen a que sus estados asuman las cargas ambientales de índole internacional, sin que aquello represente discrepancias frente a los designios del gobierno federal. La apuesta parece ambiciosa, pero podría ser previsible, a mediano plazo: esto

⁶⁰ Actualmente existen 29 normas oficiales mexicanas relacionadas con energías renovables; su ejecución depende de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía; disponible en: http://www.conuee.gob.mx/wb/Conuee/normas_de_eficiencia_energetica_vigentes.

es, lograr el acceso más barato a energías menos contaminantes; las adaptaciones siendo susceptibles de deducirse de los incentivos. Desde luego que si un estado o un municipio con potencial eólico o geotérmico están dispuestos a emprender medidas a favor del clima, el gobierno federal no les puede impedir financiarse partiendo de instrumentos, nacionales o exteriores que contribuyan a la transición energética; ni tampoco debiera restringirles idear formas público-privadas de financiación (esto es, a través de la referida emisión de bonos de carbono). Cualquier esfuerzo real por modular el consumo de energías que contribuyan al reducir la emisión de GEI sumaría; al menos para fomentar que la toma de conciencia de sus habitantes permita una transición energética a mediano o largo plazos a nivel de proximidad entre las siguientes generaciones.

Sobre otras cuestiones de la gestión del territorio que se agrupan en la llamada gobernanza climática, al igual que hablé de una hipotética toma de conciencia colectiva de proximidad, debiera incluirse la construcción de una nueva gobernanza climática local, que podría organizarse más fácil y rápido de lo que se puede creer. San Juan Lachao, pueblo oaxaqueño con explotación forestal comunitaria, comercializa bonos de carbono desde 2008 a empresas de la municipalidad de Palo Alto, California, y sigue reinvertiendo las ganancias periódicas en sus comunidades: este proyecto les ha generado 210 mil toneladas convertibles en bonos de carbono (correspondientes a cerca de 100 mil USD en seis años), e involucra menos de 2,500 hectáreas de bosque en producción.⁶¹ Con costos prácticamente nulos.

En este sentido, el federalismo comparado ofrece ejemplos que parecen hacer avanzar a estados y municipios en la toma de decisiones colaborativas frente a la degradación climática, tanto en el plano doméstico como en el internacional, de donde podemos extraer en primer lugar un componente esencial para que dichas formas cooperativas funcionen. Y para ello se necesita flexibilidad normativa, que permita la mayor expansión posible sin generar externalidades negativas.

En esa misma dirección, la legislación ambiental canadiense permite que los precios de los bonos de carbono puedan determinarse localmente; siempre y cuando las provincias demuestren capacidades para emitirlos.⁶² De no ser capaces de reflejar una relación proporcional, la Federación inter-

⁶¹ Mayorga, J., “Oaxaca lidera generación de bonos de carbono en el sector forestal”, *Mongabay*, 25 de septiembre de 2020.

⁶² Según lo refiere el ministerio del Cambio Climático de ese país, la Federación impone dos categorías de contribuciones: un impuesto sobre combustibles fósiles (designado *fuel charge*), y otro basado en el desempeño de las empresas locales (el *output based pricing system*), en “Carbon pollution pricing systems across Canada”, disponible en: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work.html>.

viene, a través de un impuesto sobre los dividendos generados. Si bien este impuesto regresa en su integralidad a las provincias, aquella operación no sería la ideal para éstas, por los costos operativos. Al día de hoy, sin embargo, se reportan beneficios en cinco provincias, y el gobierno federal avanza para que al terminar 2021, otras dos provincias estén incluidas en este esquema de incentivos.

En Alemania, la responsabilidad ambiental local también se entiende dentro de un esquema concurrente con la Federación en materia de energía, donde se incluyen las emisiones de carbono y el uso de energías limpias. Los *Länder* pueden echar mano de normas comunitarias para actuar en estas materias de la manera que más convenga a la transición energética local. De hecho, prácticamente ningún país de la OCDE diseña políticas ambientales sin atender a sus entidades territoriales. Es probable que en los próximos años, la dinámica internacional del comercio de bonos de carbono conduzca a imponer modalidades a las condiciones de la otrora libre circulación de personas y mercancías en la UE (desde ahora condicionada al cumplimiento de compromisos climáticos o laborales en el plano subnacional; con medidas parecidas al condicionamiento del turismo internacional a contar con un pasaporte de vacunas como el que se empezó a implementar con éxito desde el segundo semestre de 2021 en varios países de la UE contra la COVID-19). Al menos en Europa, la parte comercial parece el ingrediente que más impacta con las realidades del combate CCC.

Sin embargo, los mismos países de Europa enfrentan dificultades de adaptación normativa; para el caso alemán, arrojan inconsistencias entre las normas de la UE y los *Länder* (con disposiciones incompatibles para la construcción de vivienda, calefacción y transporte público). La estrategia europea se dirige a homologar criterios a partir de la regulación (es así que las directivas europeas que cancelan incentivos para la fabricación de autos térmicos fueran impulsadas desde el *Bundesrat* alemán por los representantes de los *Länder* fabricantes de automóviles).⁶³ De ahí que en términos de una gobernanza climática de contornos definidos, el interés de los *Länder* alemanes busque incidir en las políticas comunitarias, sobre todo en la de-

⁶³ La industria de estos *Länder* no habría buscado una prohibición lisa y llana, sino que en su interés estaba orillar a las instancias europeas a determinar con claridad la hoja de ruta de la transición hacia el predominio de autos eléctricos, sobre todo de los mejores incentivos para lograrlo (véase la moción del 26 de julio de 2017 en el *Bundesrat*). A esta primera decisión, le siguió una decisión del 14 de julio de 2021, de la Comisión Europea, que prohíbe la venta de automóviles de diésel y gasolina para 2035, si bien algunos países como Dinamarca e Irlanda anunciaron que los dejarán de vender en 2030, véase: https://www.rtbfb.be/info/societe/detail_la-commission-europeenne-interdit-la-vente-de-vehicules-neufs-a-essence-ou-diesel-pour-2035?id=10804091.

terminación de posibles tarifas que se puedan imponer a países enteros por no obedecer a las políticas nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático. Pero también existen problemas que no han encontrado solución, ni a nivel de los *Länder*, ni de la UE; por ejemplo, la deforestación o el uso de energía nuclear están todavía a discusión en Bruselas; pero también en Estrasburgo, al igual que lo están en las 16 capitales estatales de Alemania.

La comparación sirve además para entender que debemos alejarnos de ideas preconcebidas sobre casos paradigmáticos que pueden serlo sólo en apariencia. Así, volviendo a Canadá, las políticas ambientales responsables son poco plebiscitadas en casi todas las provincias, siéndolo menos aun a nivel federal. La agenda ambiental local se muestra poco sensible frente al incumplimiento deliberado de obligaciones internacionales (en este caso, sobre el predominio de combustibles fósiles). Aquello se suele atribuir a los climas extremos y a la muy reducida densidad de población en la mayoría de las provincias, que necesitan formas baratas de calefacción; pero donde los recursos naturales son de lo más abundante. Además, por el lado productivo, la tendencia en ese país se dirige a sobreexplotar los amplios recursos mineros, petroleros y otras fuentes extractivas.⁶⁴ Un caso contradictorio al respeto de obligaciones ambientales se encuentra en el acuerdo de 2017 entre las administraciones Trudeau y Trump para enviar crudo canadiense a refinerías de Estados Unidos a través del oleoducto *Keystone XL*, en construcción desde 2013.⁶⁵ Al momento que cambiaba el gobierno estadounidense en 2021, la continuación de la obra fue anulada por el presidente Biden el 21 de enero de 2021 (y el mismo día anunciaba el regreso de Estados Unidos al consenso de la COP-21). La decisión se fundaba en consideraciones eminentemente ambientales (del empleo del ducto para envío no sólo de petróleo sino sobre todo de arenas bituminosas, de amplio potencial contaminante). Inmediatamente, los gobiernos de Alberta y Ottawa (principales afectados económicos de la suspensión de la obra por la nueva administración estadounidense) anunciaron que emprenderían la ruta litigiosa para relanzar su construcción (si bien eran muy pocos los incentivos para el gobierno federal canadiense en ponerse del lado de los intereses provinciales).⁶⁶ Encontramos aquí que el predominio de los intereses económicos suele volver poco enfáticos a los gobiernos de todos los niveles para cumplir sus obligaciones internacionales.

⁶⁴ “Canada: US Environmental Protection Agency withdraws proposed determination”, *MENA Development Report*, 31 de julio de 2019.

⁶⁵ McElroy, M., “The Keystone XL Pipeline”, *Harvard Magazine*, noviembre-diciembre de 2013, disponible en: <https://www.harvardmagazine.com/2013/11/the-keystone-xl-pipeline>.

⁶⁶ Leavitt, K., “Alberta and Ottawa united on Keystone XL pipeline, «political division» persists says Justin Trudeau”, *The Toronto Star*, 30 de octubre de 2020.

Sobre este particular, cabe destacar sin embargo que el esquema cooperativo canadiense mantiene un arreglo flexible en el sistema de reparto competencial; esta flexibilidad es la que parece permitir que las fluctuaciones de la relación bilateral puedan estabilizarse desde los niveles de proximidad.

Además, las federaciones europeas no son ajenas a esta problemática, puesto que la ecuación se vuelve más compleja desde la perspectiva macroeconómica, ya que al elevar las tarifas por el uso de energías fósiles, suelen generarse desequilibrios frente a otros países menos involucrados con la producción de GEI.

No obstante lo anterior, los incentivos para iniciar guerras comerciales por bonos de carbono parecen estar a la vuelta de la esquina. La Ley de Energías Renovables (EGG), aprobada por el *Bundestag* alemán, no ha sido suficiente para promover la generación de energías limpias en todos los *Länder*. No ha resultado fácil que coexistan varias políticas para el mismo sector (siendo que la pluralidad normativa no se refiere a las mismas soluciones de la UE propuestas desde algunos *Länder*). Las cargas no siempre son armónicas con los propósitos de disminuir las emisiones. Los sistemas de compensación y redistribución de ingresos frente a sectores que han pagado costos elevados para seguir operando los sistemas de emisión de bonos compatibles entre países y regiones, tampoco son razonables con frecuencia frente a los objetivos de reducción de emisiones (que los alemanes fijaron en 55% al 2030).

De nuevo en el caso canadiense, y en descargo de las provincias más cuidadosas de cumplir sus obligaciones internacionales en materia ambiental, podemos referir la manera como Québec ha impulsado un cambio en el comportamiento de los actores, basado en incentivos ambientales y en la cooperación interprovincial. Entre las medidas emprendidas, el enfoque se puso en la imposición de límites de emisión comunes, así como en la creación de un mercado conjunto de bonos de carbono con California en 2013. Luego de este acuerdo bilateral, ambos estados acordaron incluir a Ontario en 2017. Este segundo acuerdo interprovincial fue firmado entre los tres estados el 22 de septiembre de 2017 y entró en vigor el 1.º de enero de 2018. La armonización de emisiones estimaba generar un efecto al atraer inversiones extranjeras a las tres provincias, que al inscribirse en la agenda 2030 de Naciones Unidas generaba un consorcio interesante al exterior.

Por otro lado, a través del mercado creado, los quebequenses han sumado fondos provinciales público-privados por 4.7 mil millones USD (acumulados entre 2013 y 2020), que se reinvierten a cada nuevo rendimiento para encontrar, entre los actores locales, incentivos que les han permitido reducir emisiones y contar con modalidades de financiamiento de proyectos ambientales a mediano y largo plazos. Solamente en 2020, estos bonos sumaron 1.7 mil millones USD adicionales.

Estos esfuerzos no se han limitado a la parte financiera. Los gobiernos sucesivos de esta provincia canadiense han sido proactivos en el impulso de una diplomacia ambiental subnacional. Así, el 14 de abril de 2015, la ciudad de Québec fue sede de la cumbre sobre cambio climático *a nivel subnacional*, antesala de la COP-21.⁶⁷ Cabe señalar que la presencia quebequense incentivó al gobierno federal a involucrarse con mayor seriedad en la cuestión (liderazgo que sin embargo no ha dado frutos suficientes entre los electores, dados los cuestionamientos que mencioné respecto de las políticas federales en materia de combustibles fósiles y de falta de respeto a compromisos con los pueblos originarios, que señalaré más adelante). Se puede incluso mencionar que la diplomacia climática subnacional ha llegado a establecer vínculos directamente con otros gobiernos federales. En 2018, el Ministerio de Ecología de Québec inició reuniones virtuales con los gobiernos nacionales de Chile y México para asesorarlos en la puesta en marcha de sus mercados de bonos de carbono (actualmente suspendidos y en la incertidumbre para el caso mexicano).⁶⁸ Vemos pues que la flexibilidad federal puede asegurar un reparto multinivel ideal de las opciones que se pueden detonar en los distintos ámbitos competenciales.

Para relacionar el componente multinivel con la tímida lucha CCC en México, me referiré en seguida a los inconvenientes centralizadores del programa federal Sembrando Vida para afirmar que éste debería al menos sumar esfuerzos de la esfera estatal y municipal; especialmente si se concibe como programa de reforestación y no de dotación de empleos. En su etapa actual, el programa impide concebir a los estados como “laboratorios de democracia” así referidos por el célebre voto disidente del Justice Brandeis en 1932. Se trata de un avance más del consabido esfuerzo de dividir a las sociedades, oponiendo a “ellos” contra “nosotros”.

4. El reparto de competencias ambientales en clave de gobernanza multinivel

Para referir a la gobernanza ambiental multinivel, es necesario recordar los dos ejes de reparto competencial que ofrece el federalismo, entre un esquema cooperativo y otro dual, debido a que el que actualmente existe en

⁶⁷ Véase “Déclaration Québec des Premiers Ministres des Provinces et des Territoires de Canada”, 14 abril de 2015, disponible en: <https://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/sommet2015/pdf/Declaration-Sommet-CC-FR.pdf>.

⁶⁸ Tomó dos años a Semarnat publicar el reglamento para la fase piloto del sistema de comercio de emisiones, no obstante que se tenían avances sustanciales en la administración anterior.

México no opera con claridad en un lado ni en el otro.⁶⁹ Los esquemas multinivel pueden traernos componentes de flexibilidad, capaces de esquivar el riesgo de ruptura social en dos clases. Sólo con la participación de todos los sectores sociales, el gobierno podrá favorecer el desarrollo de estrategias efectivas de lucha CCC.

No debemos pensar que México sea el único país dividido que podría reencauzar sus diferencias hacia objetivos comunes. La polarización partidista estadounidense de los años sesenta, no dejó de acentuarse tras el movimiento de los *civil rights*, hasta llegar a una marcada fragmentación social que se volvió un síntoma que terminó alcanzando a los demás países federales. Las divisiones sociales han retardado la consolidación del modelo de federalismos de integración o cooperativos que los Estados Unidos empezaron a construir desde la Judiciary Act de 1789 al instaurar los tribunales federales de distrito en los estados con el propósito de arbitrar conflictos competenciales entre esferas de autoridad.⁷⁰ En términos económicos, aquel aspecto cooperativo se consagró hasta los años del *New Deal*, con múltiples transferencias de propiedad para infraestructura, asistencia y financiamiento de investigación productiva en cada estado de la Unión Americana; incluso, considerando el envío de fondos federales a las tesorerías de los estados.⁷¹ Y si bien el esquema no devino en transferencias sostenidas (del tipo de la *equalization* canadiense), los funcionarios federales estadounidenses se acostumbraron a negociar el diseño de las políticas nacionales con estados y municipios que, a su vez, serían los encargados de implementarlas.

Sin detenernos en los años que siguieron al auge del paradigma cooperativo, la vuelta al federalismo dualista fomentado por la administración Trump hacen manifiesto el regreso de formas tajantes de separación competencial. Por esta razón hemos visto que los estados de la Unión Americana están intentando reivindicar sus atributos de autonomía, sobre todo fiscal y financiera; de ahí que estas divisiones se proyecten al diseño de políticas, sobre todo de aquellas que confrontan al electorado, como el cambio climático.

Varios estados decidieron reaccionar enérgicamente sobre estas cuestiones para tomar partido de manera directa,⁷² pero debemos aclarar que el

⁶⁹ Véase en este mismo libro, Mariscal, K., “Federalismo ambiental, a propósito de los convenios de ordenamiento ecológico del territorio”.

⁷⁰ Macdonald, A. F., *Federal Aid: A Study of the American Subsidy System*, Nueva York, Crowell, 1928, pp. 1-3.

⁷¹ Elazar, D., *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United States*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

⁷² Kincaid, J., “Les trois Déclinaisons du Fédéralisme Américain”, en Mathieu, F. *et al.* (eds.), *Cinqante Déclinaisons du Fédéralisme: Théorie, Enjeux et Etudes de Cas*, Montreal, Presses Universitaires du Québec, 2020, p. 315.

caso estadounidense es de muy difícil extrapolación a otras realidades federales, aunque existan diferencias notables en los indicadores económicos del estado más rico al más pobre (de California a Mississippi, que por sí solos representan respectivamente el 5o. PIB del mundo y el 24o.). Lo anterior para decir que buena parte de esta reconfiguración entre cooperación y conflicto ofrece a los gobiernos de los estados márgenes de actuación muy considerables, basados en su potencial económico respectivo.

Esto último contrasta con el combate CCC de países en desarrollo como México, con capacidades constitucionales muy disminuidas a nivel local y más aun en lo municipal, lo que reduce el potencial de solución de problemas a niveles de proximidad. No basta que un alcalde o un gobernador quiera emular las prácticas ambientales que han demostrado ser eficientes en otras latitudes para proponer adaptarlas al nivel territorial más apto para su implementación.

El primer paso tendría que implicar en cambio que cada nivel de gobierno esté dispuesto a ejercer atribuciones ambientales, sin escudarse tras el irresponsable argumento “a mí eso no me toca” (en este caso, para mitigar y adaptarse a un fenómeno que, a simple vista, parece que siempre deba ser atendido por la Federación, por tratarse de un problema de enormes dimensiones y complejidad). La parte cooperativa o de integración de nuestro federalismo debiera impulsar a cada alcalde y gobernador a encontrar los incentivos más convincentes, compartir responsabilidades, suscribir convenios con otras entidades estatales o municipales, con entidades de otros países (incluidas las privadas), así sea como estrategia gubernamental de comunicación local a través de la llamada “diplomacia pública”.⁷³ Pueden ejercer atribuciones susceptibles de armonizarse no sólo partiendo de reglas, sino sobre todo de prácticas, donde las relaciones intergubernamentales o los principios de gobernanza multinivel faciliten el funcionamiento de cada ámbito competencial; incluidas las modalidades de representación parlamentaria que alude Daniel Barceló en otro de los capítulos de este libro. Resulta fundamental que las instituciones mantengan el objetivo de facilitar la transmisión de la voluntad de proximidad a las políticas nacionales.⁷⁴ Algunas comunidades buscan asumir retos mayores; aumentar capacidades recaudatorias (y por ende autonomía propia), pero eso no está

⁷³ Nieto, A. y Peña, M., “La diplomacia pública: los medios informativos como instrumento de política exterior”, *Estudios Políticos*, núm. 13-15, diciembre de 2008, pp. 151-153.

⁷⁴ Con relación al Senado en clave multinivel y la necesaria reformulación de este órgano de representación territorial (alejando a las élites partidistas de su influencia), véase en este libro: Barceló, D., “Federalismo multinivel: propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial de los Estados Unidos Mexicanos”.

normalizado en México e incluso parece contrario a los arreglos vigentes, completamente dependientes de una voluntad nacional que el gobierno federal asume como monolítica.

La modalidad de organización federal de México, basada en *leyes generales* (Ley General de Equilibrio Ecológico) y en *sistemas nacionales* (para áreas protegidas, biodiversidad, información ambiental), que parece dotada de normas útiles para concentrar un esfuerzo tan enorme como esta crisis global en reglas y autoridades centrales. El arreglo vigente podría resultar poco propicio para potenciar las capacidades de regiones cuya comunidad esté dispuesta a participar y emprender acciones ambientales CCC a nivel de proximidad. La cooperación está marcada y condicionada por el predominio normativo y presupuestal de la Federación sobre los niveles subfederales. Para que sea útil retomar un plano de sustentabilidad, valdría la pena empezar por revisar dichas modalidades de reparto; pues quienes gobiernan hoy localmente, están amarrados a las ideas y taras de cada nuevo equipo administrativo en las oficinas del subsecuente gobierno federal.

Contrario a lo que ocurre en México, la tendencia dominante en los países que más han avanzado en la implementación de políticas climáticas, apunta a un reparto legislativo más cercano a la gobernanza multinivel y multifactorial. Estos países han advertido que, sin el involucramiento de todos los actores en el territorio, los acuerdos firmados por sus jefes de Estado quedarán destinados a permanecer como letra muerta.

Ahora bien, en países tan diversos, extensos y poblados como India o Brasil, el gobierno federal debe tener claridad sobre el potencial de cada región o estado; las diferencias son muy marcadas. Las oficinas federales no deben descartar que haya entidades locales y municipales mejor preparadas y dispuestas para implementar medidas CCC, que no interfieran las acciones coordinadas desde el ámbito central. Las diferencias además están determinadas por otras condiciones, como la autonomía fiscal frente a las responsabilidades de gasto que cada entidad territorial puede aplicar y a las que debe afrontar.

Siguiendo lineamientos básicos del principio de subsidiariedad, las acciones requeridas (hasta topar con el punto de descender al plano individual, donde se introduce la perspectiva de derechos sociales y ambientales), se involucran necesariamente con los distintos niveles de gobierno. La posibilidad de compartir experiencias (no sólo en el plano nacional, sino de un país a otro) ha permitido que estados y municipios ofrezcan oportunidades definitorias para encontrar las mejores soluciones adaptadas a cada región, reduciendo costos y encontrando resultados óptimos.

Sin ánimo de desmentir los anuncios espectaculares del presidente de México, quien afirmaba que su iniciativa Sembrando Vida es el programa agroforestal más importante del mundo,⁷⁵ y que fue la fuente inspiradora del compromiso multilateral de protección a los bosques, suscrito en la COP-26 de Glasgow (que se resistió a suscribir, hasta el último momento). Pero, frente a este programa —que algunos estiman responsable de la deforestación de 700 mil hectáreas— sólo en 2019 encontramos un caso considerablemente más exitoso de fomento a la actividad forestal en el federalismo etíope,⁷⁶ donde los actores multinivel han sido esenciales, tanto a nivel de las unidades territoriales más pequeñas como en el plano transfronterizo, para encontrar tareas comunes a nivel interprovincial, incluyendo otros países de la región. Como en casi todos los países federales, la gobernanza territorial suele plantear competencias concurrentes.

Dada la magnitud del reto climático, la capacidad federal también se desarrolla en cuanto a la conciliación entre intereses territoriales e incluso internacionales. Esa perspectiva fue introducida en Etiopía desde el Plan Nacional de Desarrollo de 2014. Y se ha puesto al día para el periodo 2021-2030. Para hacerlo funcional desde una perspectiva sectorial, el gobierno federal puso en marcha comités interministeriales para hacer un planteamiento inicial y coordinarlo. De ahí fueron incorporando instancias estatales con sus respectivos ministros de los temas relacionados. Estas plataformas de implementación nacional, bajo esquemas de relaciones intergubernamentales (RIG), son determinantes para el intercambio de información y simplificación de soluciones; esto es, para compartir recursos y movilizar capacidades existentes en cada región del país. Por su parte, el Ministerio de Ecología federal actúa como factor de armonización de todos los elementos, si bien el esquema institucional se homologa a nivel regional, para potenciar cadenas

⁷⁵ Cfr. <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/sembrando-vida-es-el-programa-agroforestal-productivo-mas-grande-del-mundo-y-el-mas-importante-generator-de-empleos-en-el-pais>.

⁷⁶ Refiero este país por tratarse de una federación de dimensiones y población comparables a los de México (1 millón 100 mil km² y 120 millones de habitantes, 69% de menores de 29 años), al que los cambios abruptos en la regularidad de las lluvias y el aumento de la temperatura ha causado afectaciones severas por inundaciones y sequías; por la muerte de 2 millones de animales de pastoreo (hecho que actualmente afecta a Sonora en cifras semejantes) y por la reducción considerable en la producción agrícola. El gobierno federal etíope lanzó en mayo de 2018 el Programa Nacional de Desarrollo Verde, cuyo primer objetivo era plantar 40 árboles por habitante cada año, de suerte que en sólo el primer año se lograron plantar 4 mil millones de árboles, restableciendo 15 millones de hectáreas. La estrategia se plantea junto con el Programa Ambiental de Naciones Unidas (UNEP) sobre Restauración del Ecosistema 2021-2030, disponible en: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/spotlight-ethiopia-tree-planting-programme>.

de valor. Este fue el esquema institucional cooperativo empleado en aquel país, donde sembraron 9 mil millones de árboles entre 2018 y 2019 (y se estima plantar otros 16 mil millones entre 2020 y 2022).

Esos resultados contrastan con los que arrojan programas centralizados en otros países, como el nuestro. En un contexto que se liga con la falta de coordinación frente a autoridades estatales y municipales, refiero la impronta coercitiva del federalismo mexicano actual, con los raquíticos resultados del programa Sembrando Vida, circunscrito a aquellos individuos de municipios catalogados por el Coneval como de medio a muy alto grado de “rezago social” (que pueden emanar exclusivamente de entre una lista de 20 estados, casi todos gobernados por el partido oficial o sus aliados). Sólo pueden ser beneficiarios quienes sean propietarios o ejidatarios, o bien se constituyan en aparceros en unidades de producción limitadas a 2.5 hectáreas; sólo son elegibles las tierras que estén ociosas, o bien las de agostadero (!).⁷⁷ No obstante la dificultad de hacer crecer árboles o huertos en tierras de agostadero, a los beneficiarios no les importará demasiado, dado que el objeto del programa es combatir la pobreza, no reforestar; para ello, reciben una cantidad de dinero mensual fija por hectárea, sin seguimiento para exigir que esos árboles se cuiden durante los próximos años; sin liga alguna con la posible generación de bonos de carbono.

Por otro lado, el carácter clientelar está marcado por los actores del programa. Los intermediarios serán únicamente comisarios ejidales o “facilitadores comunitarios” (a semejanza de los Servidores de la Nación). Los apoyos individuales consisten en dinero (5,000 pesos mensuales) y en especie (por determinar en los lineamientos 3.6.2 del programa), que podrán consistir en semillas o plantas para ser sembradas (sin ningún control de que tengan que sembrarse ahí mismo, o si se siembra en condiciones de riego o de temporal).

Del manual operativo, se pueden deducir gran cantidad de incentivos perversos además de la quema deliberada de bosques: hablemos de traficar con semillas o plantas; pero también de que se han propiciado las talas clandestinas con tal de recibir los estímulos del programa, a costos elevadísimos entre los involucrados.⁷⁸ En suma, el programa dista de convertirse en una solución de largo aliento para las numerosas regiones deforestadas delibe-

⁷⁷ “Parte de los requisitos que se pedían era tener el terreno libre y la gente quemaba a propósito las tierras, los cultivos y los árboles para tener el apoyo; los predios incendiados suman alrededor de 400 hectáreas; muchos de ellos fueron provocados”, declaraciones del diputado local por el distrito de Zongolica, Veracruz, Alexis Sánchez (MC), *El Sol de Córdoba* del 6 de junio de 2019.

⁷⁸ Rodrigo, J. y Martínez, M., “Da pocos frutos Sembrando Vida”, *El Diario de Chihuahua*, 14 de julio de 2020.

radamente a lo largo del país. Todo esto por centralizar y hacer creer a las familias que recibirán un ingreso adicional, y que además se lograrán resultados providenciales de reforestación; todo lo anterior, por obra y gracia del presidente de la República, sin intermediarios.

Los primeros resultados dados a conocer por Coneval hablaban por sí solos: sobreviven únicamente 80 de los 575 millones de árboles plantados durante 2020. El padrón de beneficiarios fue gestionado por funcionarios federales (Siervos de la Nación) desprovistos de formación forestal, pero también de controles internos.

El programa no tiene reportadas las zonas prioritarias en que se deba reforestar en cada estado;⁷⁹ tampoco se definieron las variedades de especies que se utilizarán, ni su carácter endémico, ni el uso que se podría dar entre los habitantes. Considerando lo restringido del uso de la madera y la impunidad registrada por la tala furtiva, no hay objetivos claros para los años que le quedan a la actual administración.

El programa no se distingue por su planeación (se ordenó al Ejército construir doce “viveros militares” para producir 100 millones de plantas; en 2019 sólo entregaron 37 millones —que contrastan con el récord de 350 millones de árboles plantados en Etiopía en un solo día, el 11 de agosto de ese mismo año—). Además, las capacidades instaladas de Conafor estaban preparadas para producir un máximo de 160 millones de plantas al año; el programa anunció resultados que no podía cumplir. Los costos sumaron 15 mil millones de pesos (60% del presupuesto anual de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural) erogados en 2019; 28 mil millones para 2020.

Los resultados logrados en México contrastan con el referido programa Desarrollo Verde en Etiopía, que logró un total de 5,000 millones de árboles plantados en 2019 (estimaciones a las que se suman otros 20,000 millones de árboles por plantar entre 2020 y 2022).⁸⁰ Una vez más, los anuncios de resultados “únicos en el mundo” del presidente de México (declaraciones del 8 de agosto de 2021) distan de ser exactos.

La centralización mexicana produjo una política fallida que no previó siquiera un calendario de entrega de plantas que coincidiera con los ciclos agrícolas, manuales de operación forestal ni métodos de plantación adapta-

⁷⁹ Las bases operativas del programa (sección 4, “Mecánica operativa”) describen cinco zonas geográficas carentes de toda racionalidad (parecen más zonas de influencia para atraer votantes para las elecciones de 2024 y no de descripciones geográficas técnicas para determinar dónde reforestar); por ejemplo, véase la región IV: Altiplano Pacífico: Sinaloa, Colima, Chihuahua, Nayarit, Guerrero y Durango).

⁸⁰ Gashaw, G., “Ethiopia Preparing for Third Round Massive Afforestation Campaign”, *The Ethiopian Herald*, 21 de abril de 2021.

dos a cada región del país.⁸¹ Las consecuencias de la improvisación respecto de las políticas ambientales de lucha CCC, se revelan ajenas a todo atisbo de implementación multinivel.

En contraste, el programa convocado en Etiopía por el primer ministro y Premio Nobel de la Paz, Abiy Ahmed Ali (en cuyo país se perdió el 98% de los bosques), señala en sus lineamientos que cualquier persona puede acudir a viveros de proximidad para solicitar plantas y sembrarlas en sus predios o en predios de la comunidad. En México, la coordinación de los Siervos de la Nación gestiona, para beneficiarios específicos, recursos federales que se depositan en metálico en tarjetas bancarias. Las reglas de operación de Sembrando Vida carecen de registro de seguimiento de resultados así como de una estrategia para prevenir fraudes. No tienen que ser los beneficiarios quienes planten los árboles, y de facto han terminado haciéndolo miembros del Ejército en activo. Un círculo vicioso de centralización, militarización e ineficiencia, marcado por la falta de involucramiento del gobernado con las políticas federales en el territorio.

Por último, al mantenerse suspendida la implementación del mercado mexicano de bonos de carbono, nadie (entre los beneficiarios de Sembrando Vida) podría disfrutar las externalidades positivas de la reforestación, así sea del raquítilo número de 80 millones de árboles al año. Las políticas de este programa, que costará 1.3 mil millones USD durante esta administración, se encuentran desligadas de los esfuerzos internacionales de México CCC.

En el siguiente inciso me detendré en algunos casos ilustrativos del federalismo estadounidense, desde el nivel federal hasta los estatales, para comprender por qué la conducción normativa de los esfuerzos CCC requieren de niveles suficientes de flexibilidad, que encuadren y faciliten la coordinación entre capacidades de cada nivel de gobierno; infundiendo más cooperación que conflicto, de suerte que la conducción federal establezca un piso y no un techo de políticas virtuosas hacia la mitigación y adaptación al cambio climático. En este punto refiero arreglos público-privados, transfronterizos e internacionales, incluidos esfuerzos de relaciones intergubernamentales de Canadá [RIG], que actualmente se encuentran en una modesta fase de expansión en el caso mexicano.⁸² La acción concertada con estados y muni-

⁸¹ El programa atiende la prioridad de “mejorar las condiciones de vida de los sujetos agrarios en los ejidos y comunidades agrarias que se encuentren en mayor situación de pobreza... a través de sistemas de producción agroforestales”, Secretaría del Bienestar, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2021”, *Diario Oficial de la Federación* del 20 de diciembre de 2020.

⁸² Una interesante perspectiva para México, desde sus ciudades, en Lezama, J. L. (coord.), *Cambio climático, ciudad y gestión ambiental: los ámbitos nacional e internacional*, México, El Colegio de México, 2018.

cipios puede ser determinante para lograr los objetivos de la Agenda 2030, hoy sólo útil para justificar informes de la SRE.

5. *Estados en pugna por capacidades fiscales, financieras y regulatorias CCC*

Adelanté que el federalismo que predomina desde hace más de medio siglo en Estados Unidos tiende a una lectura *coercitiva* de ampliación progresiva de atribuciones hacia el ámbito federal, en detrimento de los estados. Lo anterior se explica en tanto las medidas emprendidas responden a una paradójica exigencia de intereses locales que piden una mayor intervención federal en la ejecución de políticas en estados y municipios, sobre todo cuando saltan a la luz reivindicaciones concretas sobre derechos sociales o ambientales de alta complejidad. Al respecto, debemos resaltar que esta manifestación coercitiva del federalismo se traduce en incentivos fiscales para que instancias locales se involucren en crear programas redistributivos, no obstante que éstos se suelen entender como una tarea federal.⁸³ La tendencia estadounidense del pasado medio siglo presenta un panorama donde al federalismo dual de inicios del siglo XIX no le quedó otra que hacerse a un lado, porque los estados no podían ni tenían interés en oponerse frontalmente a los intereses federales.

La centralización de las políticas y los gastos durante los subsecuentes gobiernos dejó atrás la idea cooperativa y dio pie al inicio de la aludida fase coercitiva, en la cual los agentes estatales actúan más como subordinados que como pares de la Federación; léase, como simples agentes de Washington.⁸⁴ También puede ocurrir que algunos estados (no todos) puedan revertir la tendencia centralizadora, imponiendo soluciones desde el nivel local, o diseñadas regionalmente con estados vecinos, para volverlos normas aplicables al conjunto nacional; hasta donde la Federación lo permita.

Veamos un caso al respecto. El transporte sigue siendo, en Estados Unidos, la principal fuente de emisiones de carbono. Se puede contrastar su tratamiento frente a lo ocurrido en Europa, donde la población de los territorios está comprometida e involucrada en reducir las emisiones, de suerte que cada región, provincia o ciudad financie el desarrollo tecnológico para reducir emisiones en el transporte público y en programas de incentivos para empresas y particulares. Por su parte, en Estados Unidos el involucra-

⁸³ Musgrave, R., *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill, 1959.

⁸⁴ Kincaid, J., “Les trois Déclinaisons du Fédéralisme Américain”, *cit.*, p. 319.

miento es bastante más diferenciado de un estado a otro. Las modalidades son muy distintas en los dos extremos económicos que ya describimos entre California y Mississippi, aunque las decisiones que se toman no sólo dependen de estadísticas económicas; en gran medida, dependen de necesidades reales.

California fue el primer estado en regular aspectos ambientales, incluso antes que la Federación: los primeros estándares de emisiones vehiculares se implementaron en 1963 para Los Ángeles, derivados de la intensa contaminación ambiental que privaba. Desde entonces, el California Air Resources Board (CARB) se convirtió en referente de regulación ambiental paralelamente con la Environmental Protection Agency (EPA), a nivel federal. En 2009, 16 estados de la Unión adoptaron las reglas CARB en materia de automóviles nuevos, con lo cual muchas armadoras automotrices de otros países (sobre todo asiáticos) empezaron a fabricar sus modelos para el mercado de Estados Unidos basadas en los estándares CARB y no en los emitidos por la EPA (federal), pero adaptando todos sus productos con estándares californianos para toda la Unión.

La historia no termina ahí. La administración Trump arremetió contra estas disposiciones californianas en 2019 bajo el postulado de la prevalencia federal (*preemption*), para que a través del departamento de transportes, la EPA y la Safer, Affordable Fuel-Efficient Vehicle Rule (SAFE), se implementara el programa “One National Program Rule” y se homologaran las reglas de emisiones en todo el país. Esto, aduciendo que para honrar uno de sus compromisos de campaña, no sólo había que calcular las emisiones sino también la seguridad de los vehículos y su precio accesible para las familias estadounidenses. De esta manera, la Federación motivó el cambio radical del objetivo de la lucha CCC por un objetivo de consumo de automóviles nuevos de menor precio.⁸⁵ En respuesta, California planteó que un porcentaje de autos que circularan en su estado deberían ser eléctricos hacia 2025. La administración estatal lo planteó por vía de incentivos, no de prohibiciones. Por los intereses involucrados, no obstante que la administración Biden se pronuncia a favor de medidas ambientales, vendrán varios episodios por descubrir sobre estas cuestiones para lograr un compromiso en clave cooperativa.

Como vemos, la forma de funcionar de esta suerte de federalismo coercitivo revive el celo a favor de la prevalencia del orden federal sobre los estados cada vez que se desarrollan políticas locales incompatibles con las preferen-

⁸⁵ “[E]nsuring that no state has the right to impose its policies on the rest of the country”, Secretaria de Transporte Elaine L. Chao, declaraciones del 19 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.epa.gov/newsreleases/trump-administration-announces>.

cias políticas del gobierno federal del momento. Ahora bien, el esquema de reparto competencial tampoco se cierra a la posibilidad de fomentar formas de cooperación, como la tendencia reciente de aprovechar, desde las administraciones locales, la emisión de bonos verdes federales (como los Low Emission Grants, que han servido localmente para fomentar inversiones para la mitigación como la ampliación de infraestructura para recarga de baterías automotrices).

De aquí se puede entender que, en una federación como la estadounidense, las decisiones de gobierno han quedado muy poco orientadas hacia los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, quedando en cambio ancladas a intereses económicos y geopolíticos, de índole doméstico en su mayoría. Sin embargo, la flexibilidad federal también sirve para encontrar fórmulas de gasto que, aunque administradas desde el nivel federal, pueden ser aprovechadas en el plano estadual.

Estas tensiones entre Federación y estados se advierten con mayor claridad en los países europeos, donde el sistema de comercio de las emisiones (que se inspira en el principio *el que contamina paga*) implica costos financieros que no siempre están disponibles para la redistribución de recursos en el plano local. El problema es que la reconstrucción de sectores dependientes de insumos muy contaminantes (por ejemplo, la industria del acero en Alemania) se vuelve muy difícil de reconvertir hasta lograr la neutralidad carbónica (cuya obligación global tiene plazo perentorio para el 2050). Considerando la realidad industrial de aquel país, 3 de 16 *Länder* tienen importantes producciones de carbón hasta la fecha. Numerosos grupos privados y *Länder*, afectados por las medidas climáticas, se ven limitados por la capacidad de reacción en la transformación a otras actividades productivas en sus regiones.

Las alternativas vienen, cada vez más, de arreglos público-privados que tienden a desarrollarse y causar impactos positivos localmente. Pensando en la importante capacidad técnica que se generó en la industria automotriz de México a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, los estados del centro del país que establecieron condiciones para que se instalaran armadoras de autos, podrían beneficiar a sus habitantes con algunas ventajas acordadas entre los gobiernos locales y las compañías extranjeras (*i. e.*, como la determinación de precios preferentes de autos eléctricos; reducción de impuestos locales como la tenencia para los compradores de autos nuevos). En eso no tendría que intervenir la Federación. Con iniciativas de este tipo, los estados de la República pueden idear productos financieros acaso más elaborados, que en algo podrían contribuir a paliar localmente la crisis climática. Respecto de la distribución de competencias (frente a la determinación de niveles de GEI), la más acabada de las

fórmulas tiene que ver con el mercado de emisiones. Sobre todo, en los países que han determinado que la gestión financiera debe atribuirse a los estados y no a la Federación. Esto lleva a concentrarse en muy pocas políticas que sean comprensibles por todos, desde luego, con mecanismos de compensación financiera que permitan a todos los sistemas comunicarse entre sí, sin dejar de considerar que las medidas generan costos y externalidades entre ellas.⁸⁶

El Programa de Naciones Unidas para el Ambiente (WCMC) define las externalidades ambientales como las consecuencias derivadas de acciones que afectan no sólo al agente de dicha decisión, sino incluso a diversos actores en el entorno. Y donde el mencionado agente no es ni sancionado ni recompensado. Se originan cuando un individuo, una empresa o un país actúan, pero no asumen los costos (externalidad negativa) pero tampoco los beneficios (externalidad positiva) de su acción.⁸⁷

De lo anterior se desprende que las externalidades (como las que advertimos para el programa Sembrando Vida o la insistencia por construir plantas hidroeléctricas) no benefician la lucha contra las emisiones, y por ende, la carrera contra el desarreglo climático. En otros países, como Canadá (donde se encuentra uno de los sistemas más eficientes para el reparto de recursos financieros entre estados favorecidos y desfavorecidos), las transferencias intergubernamentales parecen ofrecer una alternativa pertinente que podría garantizar la dotación (a todos niveles) de incentivos y recompensas tras la llegada de un incendio o una inundación, evitando al mismo tiempo litigios⁸⁸ (aunque en condiciones particulares o disparidades más acentuadas también se pueda incentivar la litigiosidad). Entre las soluciones público-privadas que se han creado en Estados Unidos debido a la flexibilidad federal, que permite el desarrollo de regulaciones locales, destaca North Carolina, con bonos ambientales (llamados *CDBG funds*) para planes de resiliencia ante desastres naturales (muy socorridos últimamente, que han servido para afrontar inundaciones).⁸⁹ Tras un desastre natural, las comunidades costeras se enfocan en reconstruir los edificios dañados con

⁸⁶ Centemeri, L., “Environmental Damage as Negative Externality: Uncertainty, Moral Complexity and the Limits of the Market”, *E-Cadernos CES*, mayo de 2010, disponible en: <https://journals.openedition.org/eces/266#quotation>.

⁸⁷ “Environmental Externalities”, en The World Bank, *Beyond Economic Growth*, Washington, WBG, 2000, disponible en: <https://www.biodiversitya-z.org/content/environmental-externalities>.

⁸⁸ Bélanger, A., “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate change”, *Forum Constitutionnel*, vol. 20, núm. 1, 2011, pp. 21-31.

⁸⁹ Si bien se pueden extender a otras necesidades como a desarrollar programas de infraestructura para garantizar el acceso a agua potable en poblaciones de ingresos moderados, cfr. <https://deq.nc.gov/about/divisions/water-infrastructure/i-need-funding/community-development-block-grant-infrastructure>.

base en estándares de cambio climático. Se han abierto oportunidades para actuar de manera proactiva. Más financiamiento federal permitiendo flexibilidad local para planear y gastar, resulta la mejor combinación para favorecer respuestas resilientes que favorecen una mayor participación privada; evitando el pasmo de comunidades que tengan que esperar a que actúe la Federación, pudiendo incluso escoger qué materiales se deben usar para reconstruir o los nuevos estándares de alturas de los puentes que deberán tener durante la reconstrucción.

Estos dos ejemplos de Canadá y Estados Unidos no implican que los estados actúen solos; éstos reconocen las capacidades técnicas y la información que se ha ido reuniendo a nivel federal. Nadie niega que los estados necesiten de las agencias federales que garantizan asistencia técnica de investigación y desarrollo (por sólo citar la EPA, o 17 laboratorios nacionales en materia ambiental y otras agencias que actualizan inventarios y crean criterios regulatorios para controlar la emisión de GEI). Sin estas instancias federales, las decisiones locales se vuelven muy complicadas.

En contrapartida, las agencias federales estadounidenses son cuidadosas de no parecer invasivas del ámbito de decisión local, facilitando una planeación respetuosa de las realidades regionales y locales.⁹⁰ A todos conviene armonizar las medidas y propiciar economías de escala. Ninguna entidad territorial podría diseñar desde cero sus políticas climáticas; acaso algunos estados podrían ir desarrollando capacidades, pero eso toma tiempo y recursos. De ahí que, con el buen uso de los marcos regulatorios federales, la funcionalidad del sistema de disminución de emisiones (incluido el internacional y el privado) se deba entender como un piso y no como un techo de las posibilidades de actuación en cada territorio.

III. CONCLUSIÓN

Los primeros resultados que ofrecen los actores estatales y municipales mexicanos CCC, y el recuento de algunos de los aspectos contradictorios que se pueden detectar sin demasiado esfuerzo, ponen en evidencia al sector energético mexicano dentro de un espiral descendente que coincide con el que ha quedado marcado nuestro federalismo francamente enfocado al enfoque *coercitivo*. Dicha progresión, contraria a la autonomía local, ocurrió sobre todo desde

⁹⁰ Ryan, Erin, “Negotiating Environmental Federalism: Dynamic Federalism as a Strategy for Good Governance”, *Wisconsin Law Review*, 2017, pp. 17-39, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3156299.

2000, año en el que una lista cada vez mayor de competencias concurrentes (del artículo 73 de la CPEUM) se fueron arrebatando a los estados. Otros capítulos de este libro desarrollaron con claridad esta idea. Sin embargo, podría ocurrir que la lucha CCC se convierta en la oportunidad perfecta para que estados y municipios soliciten que les sean devueltas muchas de sus competencias ambientales (por la mera razón de contribuir al gran esfuerzo que implica lograr una transición ecológica en un plano de proximidad); o que, al menos, no encuentren obstáculos federales de dependencias energéticas que hoy fungen como el perro del hortelano, que no come ni deja comer.

En este recorrido por la caja de herramientas federales en materia ambiental y sus posibilidades para *mitigar* y *adaptarse* a la lucha CCC desde la proximidad, traté de entender la concentración de facultades ambientales en el Ejecutivo federal (en México y en algunos otros países), pero sobre todo intenté entender si tal centralización (en ocasiones propiciada, incluso consentida por gobernadores y alcaldes) podría aún revertirse, desde el punto de vista fáctico y normativo. Algunos ejemplos del federalismo comparado permiten demostrar que los actores locales pueden todavía impulsar reacomodos competenciales para operar localmente sin tener que contar con autorizaciones federales, y para propiciar una mayor flexibilidad. No obstante, debo partir de un supuesto que resulta difícil conocer de antemano, esto es, que las entidades estatales y municipales de México están dispuestas a asumir una parte de tales compromisos ambientales, de carácter internacional. De nada sirve promover reformas y ajustes legales, si ningún actor local se involucra en este largo trance.

IV. REFERENCIAS

- ARNOLD PARRA, S., “The Struggle over Mexico’s Energy Sector: What’s At Stake?”, 16 de abril de 2021, disponible en: <https://globalriskinsights.com/2021/04/the-struggle-over-mexicos-energy-sector-whats-at-stake/>.
- BÉLANGER, A., “Canadian federalism in the context of combating climate change”, *Forum Constitutionnel*, vol. 20, núm. 1, 2011.
- BRAVO RAMÍREZ, J., “Subsidiariedad: principio consolidador del sistema mexicano de competencias concurrentes en materia ambiental”, *Revista de Interés Público*, Universidad de la Plata, vol. 4, núm. 5, 2020.
- BROUSSET, E. y THUILLÉ, V., “People’s Climate Case c. Union Européenne (2019)”, en COUNIL, C. (ed.), *Les Grandes Affaires Climatiques*, Aix-en-Provence, UMR Droits International.

- CARNOTA, W., “Intergovernmental Relations in Argentina: Systematic Confusion and Predominance of the Center”, en POIRIER, J. *et al.* (eds.), *Intergovernmental Relation in Federal Systems*, Montreal, McGill-IACFS, 2015.
- CASARÍN LEÓN, M. F., “El dominio del Estado”, *Revista de Estudiantes Ita Ius Esto*, año 11, 2015.
- CASTELLS, M. y GODARD, F., *Monopolville: l'entreprise, l'Etat, l'urbain*, París, Mouton, 1974.
- CENTEMERI, L., “Environmental Damage as Negative Externality: Unver-tainty, Moral Complexity and the Limits of the Market”, *E-Cadernos CES*, mayo de 2010, disponible en: <https://journals.openedition.org/eces/266#quotation>.
- CHÁVEZ, J. C., “México se quedará corto en la generación de energía limpia”, *Energía Hoy*, 9 de marzo de 2021.
- CHEN, J. *et al.*, “Population, Water, Food, Energy and Dams”, *Renew Sustainable Energy Review*, núm. 56, abril de 2006.
- COMBES, M., *¡Sortons de l'âge des fossiles! Manifeste pour la transition*, París, Seuil, 2015.
- DILGER, R. J., “Federal Grants to State and local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues”, Washington, Congressional Research Service, 2017.
- EDENHOFER, O., “Renewable energy sources and climate change mitigation”, *Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- ELAZAR, D., *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United States*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- FIGUERES, C., “Three years to Safeguard our Climate”, *Nature*, 7669, 2016.
- FREIER, A. y SCHAJ, G., “La fractura hidráulica en Argentina: los cambios en el concepto de territorialidad y la emergencia de nuevos regímenes de soberanía”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIV, núm. 25, 2016.
- GASHAW, G., “Ethiopia Preparing for Third Round Massive Afforestation Campaign”, *The Ethiopian Herald*, 21 de abril de 2021.
- GAUDIN, J. P., *Gouverner par Contrat*, París, Presses de Sciences Po, 2007.
- GIEC (Groupe d'études), *Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°*, Nueva York, Naciones Unidas, 2018.
- KEARNS GOODWIN, D., *Leadership in Turbulent Times*, Nueva York, Simons & Schuster, 2020.

- KINCAID, J., “From Cooperative to Coercive Federalism”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509, 1.
- KINCAID, J., “Les trois Déclinaisons du Fédéralisme Américain”, en MATHIEU, F. et al. (eds.), *Cinquante Déclinaisons du Fédéralisme: Théorie, Enjeux et Etudes de Cas*, Montréal, Presses Universitaires de Québec, 2020.
- KINCAID, J., “The Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism”, en MEEK, W. y THURMAIER, K. (coords.), *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*, Los Ángeles, Sage Publications.
- LEES, C., *The Red-green Coalition in Germany*, Nueva York, Manchester University Press, 2000.
- LEZAMA, J. L. (coord.), *Cambio climático, ciudad y gestión ambiental: los ámbitos nacional e internacional*, México, El Colegio de México, 2018.
- MACDONALD, A. F., *Federal Aid: A Study of the American Subsidy System*, Nueva York, Crowell, 1928.
- MACLEAN, J., “Will we ever have Paris? Canada’s climate change policy and federalism 3.0”, *Alberta Law Review*, vol. 55, núm. 4, 2018.
- MAYORGA, J., “Oaxaca lidera generación de bonos de carbono en el sector forestal”, *Mongabay*, 25 de septiembre de 2020
- MCELROY, M., “The Keystone XL Pipeline”, *Harvard Magazine*, noviembre-diciembre de 2013, disponible en: <https://www.harvardmagazine.com/2013/11/the-keystone-xl-pipeline>.
- MORAN, E., “Sustainable hydropower in the 21st Century”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115, núm. 47, noviembre de 2018.
- MÜLLER-ROMEL, F. (ed.), *Green Parties in National Governments*, Londres, Frank Cass, 2002.
- MUSGRAVE, R., *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill, 1959.
- NAVA, C., “El Acuerdo de París. Predominio del *soft law* en el régimen climático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, núm. 147, septiembre-diciembre de 2016.
- NIETO, A. y PEÑA, M., “La diplomacia pública: los medios informativos como instrumento de política exterior”, *Estudios Políticos*, núm. 13-15, diciembre de 2008.
- NORIO, E. y FELBAB-BROWN, V., “Global warming, fires and crime in Mexico and Beyond”, *Order from Chaos*, 28 de septiembre de 2020.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B., “La adaptación al cambio climático en la UE: límites y potencialidades de una política multinivel”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29, 2015.

- REVESZ, R., “Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the «Race to the Bottom» rationale for Federal Environmental Regulation”, *New York University Law Review*, vol. 67, 1992.
- RODRIGO, J. y MARTÍNEZ, M., “Da pocos frutos Sembrando Vida”, *El Diario de Chihuahua*, 14 de julio de 2020.
- SERNA DE LA GARZA, J. M., *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, INHERM, 2017.
- SETZER, Joana, “How subnational governments are rescaling environmental governance: The case of the Brazilian State of São Paulo”, *Journal of Environmental Policy & Planning* 19, núm. 5, 2017.
- STERN, N., “Why are We Waiting?” *The Logic, Urgency and Promise of Tackling Climate Change*, Cambridge, MIT Press, 2015.
- VAN ZWIETEN, J., “In-Stream hydrokinetic power: review and appraisal”, *Journal of Energy*, vol. 141, 2015.
- ZACCAI, E., *Deux degrés: les sociétés face au changement climatique*, París, Presses de Sciences Po, 2019.
- ZITTOUN, P., *La fabrique des politiques publiques*, París, Presses de Sciences Po, 2013.

CAPÍTULO DÉCIMO

FEDERALISMO AMBIENTAL A PROPÓSITO DE LOS CONVENIOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

Karla Elizabeth MARISCAL URETA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La protección ambiental.* III. *Federalismo ambiental mexicano.* IV. *Convenios de ordenamiento ecológico del territorio.* V. *Consideraciones finales.* VI. *Fuentes de consulta.*

I. INTRODUCCIÓN

Escudriñar el federalismo ambiental mexicano por medio del análisis de la figura de los convenios de coordinación, específicamente aquellos diseñados en materia de ordenamiento ecológico del territorio, nos permite adentrarnos en algunas características que lo vuelven interesante y complejo. El ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de política ambiental plantea criterios y procedimientos para planear y evaluar riesgos y potencialidades previsibles a corto, mediano y largo plazo, y ofrece regular e incluso inducir el uso de suelo y el desarrollo de actividades productivas.

Las líneas que se muestran a continuación abordan el estudio sobre los procesos de ordenamiento o planificación territorial de carácter ambiental que pueden aprovecharse para el desarrollo social en México a partir de la coordinación que emerge del sistema federal, advirtiendo la conveniencia de consolidar un enfoque territorial, ecológico y participativo.

Algunas inquietudes e interrogantes sobre la efectividad del ordenamiento territorial ecológico en relación con las metas que plantea la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible dan motivo a realizar este trabajo, que sin pretender ser exhaustivo se traza el propósito de abordar la pertinencia del ordenamiento territorial participativo como alternativa para el desarro-

llo sostenible al amparo del modelo federal mexicano; con ello se aspira a advertir un alcance social y ecológico sobre el estudio de lo que algunos han llamado “el federalismo ambiental mexicano”.

Advertimos que el federalismo ambiental para México está concebido como una aproximación al significado y alcances de una cierta tendencia centralizadora; sin embargo, una oportunidad para fortalecer la descentralización —en la perspectiva que para regular el uso de suelo se debe tomar en cuenta lo local y regional— se reconoce en el desarrollo de los convenios de ordenamiento territorial, por lo cual nuestro objetivo general es el análisis de los convenios de coordinación en materia de ordenamiento ecológico del territorio, convencidos de que el desarrollo de facultades coordinadas que permiten la responsabilidad compartida puede ser una estrategia de protección compatible con el modelo sostenible, que enfatiza en que nadie se quede atrás, efectuando una lectura territorial desde lo local.

Se argumenta, se cuestiona y, en la medida de lo posible, se aporta a la reflexión sobre elementos que apunten hacia replanteamientos conceptuales y metodológicos en torno al ordenamiento territorial ecológico y participativo. Por ello, la base de la presente colaboración es la naturaleza del objeto de protección ambiental, que tiene desde luego una multiplicidad de matices, y se integra por aspectos sumamente técnicos y especiales, como aquellos que permiten el equilibrio ecológico y la sostenibilidad.

Una vez delimitado lo que entendemos como objeto de protección ambiental, intentamos mostrar nuestra comprensión sobre el federalismo ambiental en México y su desarrollo a través de la figura de los convenios de coordinación. El elemento crítico se presenta a partir del estudio a los convenios de coordinación en materia de ordenamiento ecológico del territorio locales y regionales, advirtiéndolos su estructura, requisitos, evolución, cualidades y áreas de oportunidad.

Resaltamos finalmente la necesidad de implementar una metodología de ordenamiento territorial que permita apreciar la diversidad social, económica y ambiental de México, y además pretendemos contribuir a la reflexión sobre el beneficio de un modelo de ordenamiento territorial ecológico y participativo como estrategia viable para la sostenibilidad y la inclusión de las comunidades menos favorecidas desde el punto de vista económico-social, resaltando la incorporación de la diversidad para el diseño de mejores instrumentos que verdaderamente respondan a las realidades y a los compromisos que vienen desde el orden internacional, como los objetivos de desarrollo sostenible, en donde un modelo de federalismo cooperativo nos parece una gran alternativa.

II. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Es evidente que la relación entre el ser humano y el medio ambiente es vital; y, en ese sentido, se tiene el deber de preservar el equilibrio ecológico como antesala del derecho a un medio ambiente sano, adecuado o ecológicamente equilibrado, como una condición necesaria para la vida, el desarrollo y el bienestar del género humano, así como para el disfrute de otros derechos humanos.

Carmona Lara nos advierte que en el derecho ambiental lo que se salvaguarda son las circunstancias alteradas del estado natural, que causan conflictos en la sociedad, y por ello adquieren relevancia para su protección jurídica;¹ no obstante, para mantener el equilibrio ecológico se expiden normas y se diseñan procedimientos jurídicos de protección, que imponen obligaciones —generalmente de supervisión y control— a los órganos del poder público.

Los grandes debates dentro del derecho ambiental incluyen la perspectiva de advertir al medio ambiente como un sujeto, o como un objeto de protección; en este sentido, se cuestiona si lo importante es proteger al medio ambiente como un agente que presta servicios a las personas, ya desde la visión antropocéntrica, o bien protegerlo como un sujeto desde la perspectiva del biocentrismo; en cualquier caso, la protección jurídica reviste características especiales y complejas, que es necesario tomar en consideración al momento de diseñar normas jurídicas para su tutela.

En México, una reforma al artículo 4o. de la Constitución federal dada en 1999 permitió que se reconociera el derecho humano a un medio ambiente —pasando una evolución que va del adjetivo “adecuado” al adjetivo “sano”—.² Así, han surgido diversas estrategias de aproximación para la protección del medio ambiente como derecho humano.

Sobre el concepto de medio ambiente hay quienes dividen al medio ambiente en natural y artificial;³ dentro de los elementos naturales encontramos

¹ Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-SEP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 34.

² En 1999 el artículo 4o. constitucional incorporó el derecho al medio ambiente adecuado, y en 2012 se modificó para hacer alusión al medio ambiente sano. Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*, México, Porrúa, 2015, p. 26.

³ Bordali Salamanca, Andrés. “Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno”, *Revista de Derecho*, vol. IX, diciembre de 1998, pp. 43-64, disponible en: <http://revistas.uach.cl/html/revider/v9n1/body/art02.htm#r1>.

a la flora, la fauna, el aire, el suelo y el agua. El término “medio ambiente”, desde el punto de vista normativo en México coincide con el contenido doctrinal del medio ambiente natural.

Triffterer sostiene que el medio ambiente es todo aquello que de una manera positiva o negativa puede influir sobre la existencia humana digna o en una mayor o menor calidad de vida,⁴ óptica que anuncia los efectos que pueden advertirse en el equilibrio ecológico por la degradación ambiental ocasionada ya por diversas circunstancias naturales como por aquellas inducidas por el ser humano a través de lo que se ha denominado “daño ambiental”.

La conducta y el desarrollo de ciertas actividades tienen relación directa con el bienestar ambiental; el ser humano debe aprender a relacionarse de manera inofensiva con el medio ambiente dada su dependencia con él.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) ha definido al medio ambiente como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.⁵ Esta definición se refiere a elementos susceptibles de interactuar entre ellos, y hace alusión a una relación de espacio y tiempo entre ambos. Asimismo, aunque de manera superficial, no deja de considerar a los elementos base (agua, aire, suelo, etcétera), como parte esencial de la materia que le da contenido al concepto. Ahora bien, nos parece que el contenido del concepto “medio ambiente” está dado a partir de los recursos naturales, la interacción entre ellos y la interacción con el ser humano.

Ante la lógica de la norma suprema, el punto de partida para la protección ambiental, y quizá lo más relevante de las bases constitucionales en materia ambiental, es el reconocimiento del derecho al medio ambiente sano y las perspectivas para su protección, siendo así el punto de partida de la tutela ambiental, que implica el sostenimiento del equilibrio ecológico, y para ello se hace necesaria la protección a los elementos naturales del ambiente.

⁴ Triffterer, Otto, *Die Rolle des Strafrechts beim Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland*, citado por Bacigalupo Zapater, Enrique, “La instrumentación técnica-legislativa de la protección penal del medio ambiente”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 5, 1980-1981, pp. 191-214, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2104216>.

⁵ Cámara de Diputados, artículo 3, LGEEPA, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus facultades para emitir tesis aisladas y jurisprudencia, ha determinado que “este derecho humano se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña... en este contexto, la idea de que la obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales”;⁶ asimismo, ha establecido que “el derecho humano a un medio ambiente sano posee una dimensión individual..., pero también cuenta con una dimensión colectiva”.⁷

Dada su importancia, la tutela ambiental impone deberes de actuación a los órganos públicos por mandato constitucional; asimismo, acompañan a la tutela ambiental principios como los de prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, sustentabilidad y congruencia, los cuales se configuran a fin de normar las conductas en orden al uso racional y de conservación del medio ambiente.⁸ A la par, las bases constitucionales del derecho ambiental mexicano advierten obligaciones concretas para la tutela efectiva del medio ambiente sano, la preservación del equilibrio ecológico y la protección de los elementos naturales.

Rodríguez Rescia ha señalado el deber de retribuirle a la naturaleza el cuidado, la conservación y la preservación para mantener el equilibrio y garantizar la vida de las generaciones,⁹ deber que se reconoce en el texto del artículo 4o. de la Constitución federal de México, que para ello establece facultades a la Federación, a los estados y a los municipios.

El ordenamiento ecológico del territorio (OET) es un instrumento para la planeación y gestión del territorio, que puede abonar a avanzar en el logro de un desarrollo sostenible y consolidar la protección del derecho al medio ambiente sano mediante la construcción de estrategias para mantener el equilibrio ecológico. La LGEEPA reconoce al OET como una política para un proceso de planeación territorial, que definitivamente para tener éxito requiere del aprovechamiento de las estructuras de gobierno para su fin, así como del sistema federal, que puede fungir como un conducto para el desarrollo y la protección ambiental.

⁶ Tesis 1a. CCLXXXIX/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 309.

⁷ Tesis 1a. CCXCII/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 308.

⁸ Tesis 1a. XXVII.3o.15 CS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 55, junio de 2018, t. IV, p. 3092.

⁹ Rodríguez Rescia, Víctor, “El derecho al medio ambiente en el sistema interamericano de protección de derechos humanos”, *Revista de Derechos Humanos*, Guatemala, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de San Carlos, núm. 11, 2004, p. 61.

III. FEDERALISMO AMBIENTAL MEXICANO

El federalismo, concebido como una forma de Estado que tiene su origen en un pacto de unión entre estados que antes eran soberanos y mediante un convenio-pacto crean un superorganismo con facultades generales para todos y reservando atribuciones para ejercer en la jurisdicción local,¹⁰ ha transitado por el pensamiento de teóricos como Tocqueville, Kelsen, Hamilton, Madison y Jay. Así, se ha extendido la comprensión del concepto a la perspectiva de sistema, en donde distintas entidades se asocian para organizarse con una figura central a la que se le otorgan facultades, en tanto las partes se reservan lo que consideran les permite disfrutar de su soberanía en la jurisdicción territorial que les compete.

Ahora bien, el federalismo de nuestros días revela diferentes matices; la separación total de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno se está transformando en modelos de federalismo más cooperativo, donde existe una integración basada en modelos de colaboración y coordinación;¹¹ en algunos aspectos de tal transición México avanza más lento que otros países pese a que diversos sectores advierten la conveniencia de la evolución en el modelo.

En el devenir histórico se aprecia que el sistema federal mexicano ha tenido un alto grado de centralización. La competencia legislativa del Congreso federal se ha ido ensanchando paulatinamente, y factores como el desarrollo del presidencialismo y la ocupación de un mismo partido en la posición más alta del Ejecutivo durante décadas han abonado a la concentración de facultades en la esfera federal.

Se puede decir entonces que el federalismo mexicano es producto de adecuaciones, revisiones y adaptaciones históricas de modelos doctrinarios, esquemas institucionales, correlación de fuerzas políticas y necesidades socioeconómicas, que han derivado en una forma de gobierno sui géneris.¹² En este orden de ideas, se aprecian tres momentos históricos sobre el federalismo en México.

El primero de ellos es conocido como el federalismo fundacional de 1824, que no emerge de entidades libres que se asocian en igualdad de condiciones conforme al modelo norteamericano y europeo; el segundo, el federalismo liberal de 1857, que establece una esfera de soberanía propia de

¹⁰ Gallardo García, Martín, *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2017, p. 63.

¹¹ *Ibidem*, p. 294.

¹² *Ibidem*, pp. 298 y 299.

la Federación, distinta a la esfera soberana de los estados, y finalmente, el tercero, llamado “federalismo unitario”, se caracteriza por concentrar en el gobierno federal un amplio número de facultades y potestades fiscales, jurisdiccionales, económicas y sociales, avalado en la doctrina del nacionalismo, en el establecimiento de una fórmula política de homologación Estado-Federación-Poder Ejecutivo federal.¹³

En contraste, Serna de la Garza referencia que el Estado federal se puede caracterizar por lo siguiente:

- 1) La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución.
- 2) La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales.
- 3) La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.¹⁴

Estimamos que el Estado federal existe ante la presencia de las características señaladas (agregamos que independientemente de su génesis). Ahora bien, la escala en que se desarrollen cada una de ellas identifica a nuestro parecer al tipo de federalismo que se sigue; en el caso mexicano, para la materia ambiental nos parece cercana al federalismo unitario a pesar de que recientemente se han realizado esfuerzos por desarrollar acciones coordinadas.

Barceló, tomando en consideración la fórmula de Elazar, señala que el federalismo combina los principios de autogobierno y gobierno compartido entre los distintos estados sujetos a una Constitución suprema, que representa la unión.¹⁵ Así, por virtud de lo que se prevé en el pacto federal, las partes ejercen el gobierno de forma compartida, en esencia con cierto equilibrio, aunque las tendencias políticas y hasta sociales determinen los grados de coordinación o colaboración.

Al respecto, Serna de la Garza identifica que el régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano admite cuatro modalidades básicas, a saber: 1) coordinación como principio de organi-

¹³ *Idem.*

¹⁴ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 4.

¹⁵ Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 1.

zación, 2) coordinación como título competencial formal o procedimental, 3) coordinación como fórmula de cooperación, y 4) concurrencia como título competencial material.¹⁶

En este sentido, nos parece que las modalidades que se presentan dependen mucho de la calidad de las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, es decir, de si en realidad los gobiernos locales son fuertes o en cambio responden a conductas estratégicas y oportunistas de intereses particulares o de partido. De igual manera, si el gobierno federal interactúa sobre las bases del modelo federal cooperativo o bien a partir de un esquema de jerarquía, en donde se centraliza en aras de la fortaleza presidencial, no es el federalismo en sí el que funciona o no, sino la forma en cómo se desarrolla el modelo.

En algunas áreas se puede presentar cierta tensión al advertir una situación particular sobre el rol de las entidades federativas respecto al gobierno federal. Esto sucede en casos ambientales con determinada regularidad. Algunos acontecimientos de naturaleza política, histórica y hasta económica han dado vida a lo que también se ha llamado nuestra federación centralizada.

Hernández Trillo comenta que un federalismo ambiental bien diseñado presenta las siguientes características:

- i. Las atribuciones y obligaciones en materia ambiental están bien definidas;
- ii. la distribución de costos y beneficios se encuentran bien delimitados y debidamente financiados; y,
- iii. la coordinación entre los órdenes de gobierno se den mediante mecanismos efectivos.¹⁷

Así, si estas características se presentan con distintos matices, el éxito del modelo federal se vincula en mucho con tales matices. En el campo de lo ambiental, Carmona Lara advierte que los principios para los instrumentos de tutela ambiental en el caso mexicano son:

- Coordinación, colaboración, consenso, mediación y arbitraje.
- La estrategia de la mezcla de instrumentos de tutela ambiental, incluyendo los límites, parámetros y prohibiciones.
- Abrir posibilidades participativas.¹⁸

¹⁶ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 105.

¹⁷ Hernández Trillo, Fausto, *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión*, Santiago, CEPAL, 2015, p. 20, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39661/S1501129_es.pdf.

¹⁸ Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p. 36.

Como apreciamos, la coordinación es un eje necesario para la protección ambiental. Ahora bien, en el caso mexicano el reparto de facultades entre estados y Federación se establece al tenor del artículo 124 de la Constitución, en donde lo que no esté expresamente reservado a la Federación puede desarrollarse por las entidades federativas. La concurrencia para México se desdobra en la posibilidad de que el Congreso de la Unión expida una norma en la cual establezca el reparto de competencias entre los distintos órdenes de gobierno; en el caso de la materia ambiental, tal circunstancia tiene lugar en la LGEEPA.

Si se trata de las competencias ambientales pese a que la LGEEPA hace una distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios, se advierte que uno de los grandes retos para la aplicación del derecho ambiental mexicano es precisamente la definición clara de las autoridades que deben intervenir para dar solución a los casos ambientales.¹⁹

La fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional se encarga de establecer la distribución de competencias en materia ambiental, lo que debe entenderse como una norma programática que confiere potestades al Congreso federal para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.²⁰ Asimismo, la fracción X de ese mismo artículo también advierte facultades federales para legislar sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, energía eléctrica y nuclear,²¹ entre otros aspectos, actividades que definitivamente son objeto de control ambiental.

Por cuanto a los municipios, es el artículo 115 constitucional el que señala sus facultades específicas para hacerse cargo de ciertas funciones y servicios públicos, tales como los siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento, así como seguridad pública.²² Sobre este tenor, se advierten diferentes problemáticas particulares derivadas de

¹⁹ *Ibidem*, p. 88.

²⁰ Cámara de Diputados, artículo 73, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf.

²¹ *Idem*.

²² Cámara de Diputados, artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf.

cada función o servicio público que se debe prestar, y mucho tiene que ver con el sistema de coordinación fiscal vigente, así como con las características de cada municipio, su diversidad y las enormes brechas entre unos y otros, por lo que se cuestiona seriamente la eficiencia de la actuación municipal al respecto.

Con relación a las restantes bases constitucionales del derecho ambiental mexicano, también encontramos señalamientos expresos de facultades; por ejemplo, el artículo 25 constitucional prevé en términos de la rectoría económica del Estado, que ésta debe ser integral y sustentable; para ello, obliga a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencias, a implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia. Asimismo, advierte que tanto el plan nacional de desarrollo como los planes estatales y municipales deberán observar el principio de sustentabilidad.²³

El artículo 26 constitucional, en términos de la planeación democrática, mandata que será el Ejecutivo quien 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; para ello habrá de celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas para la elaboración y ejecución del plan nacional de desarrollo.²⁴

Asimismo, el artículo 27 constitucional establece la propiedad originaria de la nación sobre los elementos naturales del medio ambiente, y determina que es el gobierno federal el que tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Tratándose de las entidades federativas y municipios, señala que éstos tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, y podrán en sus respectivas jurisdicciones, determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Además, se prevé que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones.²⁵

²³ Cámara de Diputados, artículo 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf.

²⁴ Cámara de Diputados, artículo 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf.

²⁵ Cámara de Diputados, artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf.

Finalmente, la LGEEPA, considerada ley marco ambiental, como ley general, tiene entre sus propositos establecer el sistema de facultades ambientales entre los órdenes de gobierno, en función de la facultad del Congreso federal para legislar sobre normas que busquen el equilibrio ecológico. En este sentido, establece que la federación, los estados y los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de conformidad con la distribución de competencias que se prevén en la misma Ley.

Carmona Lara reconoce que en caso de las facultades ambientales, la concurrencia nunca se trata de un ejercicio simultáneo de competencia, sino de la ocupación emergente de una materia federal por parte de los estados miembros; asimismo, que salvo lo que determina como facultades específicas, la LGEEPA utiliza en ocasiones categorías de rango abierto, que confunden sobre quién tiene la competencia; por ejemplo, cuando establece lo siguiente: política general, criterios ecológicos generales, hechos que por su naturaleza y complejidad requieren de la participación de la Federación.²⁶

En materia de federalismo ambiental existen algunos problemas que no son exclusivos de México. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha detectado que tanto en China como en países de América Latina —Brasil, Argentina y México— se identifica lo siguiente:

- 1) Falta de coordinación entre órdenes de gobierno.
- 2) En ocasiones lo ambiental no está muy especificado en las Constituciones federales; es decir, hay una indefinición de competencias.
- 3) No existen mecanismos ni instrumentos en manos de los estados y los municipios para poder ejercer mejor la tarea ambiental. Esto incluye no sólo atribución de competencias, sino mecanismos de financiamiento y una estructura legal que les dote de instrumentos para castigar las violaciones a la ley.²⁷

En consecuencia, en lo ambiental las entidades federativas sólo pueden actuar sobre aquellos aspectos que constitucionalmente no han sido reservados a la Federación, o bien sobre aquellos aspectos que el Congreso Federal les delegó en la LGEEPA. Sin embargo, la propia LGEEPA advierte la posibilidad de celebrar convenios para áreas específicas entre los diversos

²⁶ Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Profepa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 23 y 24.

²⁷ Hernández Trillo, Fausto, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

órdenes de gobierno, como en el caso del ordenamiento territorial a través de lo que se ha llamado “el ordenamiento ecológico del territorio”; no obstante, subsiste la tendencia a centralizar y, en algunos casos, la indefinición y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación.

La coordinación favorece aspectos como el fortalecimiento de la democracia, en tanto que procura asegurar la participación de la población y de sus representantes políticos, el reconocimiento a la identidad por cuanto a la conciencia sobre la existencia de las identidades regionales; a la vez, permite analizar las tendencias y desarrollos de los fenómenos económicos, ecológicos, sociales, culturales y relacionados con el medio ambiente.

IV. CONVENIOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio (OT) ha experimentado una evolución significativa. Como política de Estado e instrumento de planificación, nace vinculada a la consolidación del Estado de bienestar en la década de los treinta, y se generalizó como disciplina científica y política de Estado de naturaleza técnica, económica, social, ambiental y administrativa a partir de 1960. Un antecedente importante fue la puesta en marcha en Estados Unidos del Plan integrado de gestión del Valle de Tennessee, creado bajo la administración Roosevelt, para la recuperación de los suelos y demás recursos naturales en esta unidad regional, conformada por una superficie de diez millones de hectáreas a recuperar.²⁸

En Europa, surge asociada a la planificación urbanística, en casos como Suiza y demás países alpinos, y se centró en corregir los problemas de accesibilidad y conectividad que los elementos geográficos (geomorfológicas y de paisaje) imponían a estas regiones. Finalmente, en 1983 el Consejo de Europa enuncia, a través de la Carta Europea para la OT, cuatro principios básicos o estrategias en materia territorial que deberán guiar el accionar de los Estados miembros, a saber:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes inequidades en el nivel de vida de las poblaciones.
- La mejora de la calidad de vida, mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos y en la mejora de las infraestructuras.

²⁸ Sanabria Pérez, Soledad, “La ordenación del territorio: origen y significado”, *Revista Terra Nueva Etapa*, vol. XXX, núm. 47, enero-junio de 2014, p. 14.

- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las diversidades, formas y estilos de vida local.
- Por último, la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables para cada tipo de suelo.²⁹

Como puede observarse, la OT está unida a la planificación y al surgimiento de normas para dar respuesta a dos actuaciones públicas, como el urbanismo y la planificación socioeconómica de vocación regional, también para prevenir riesgos.

En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano da lugar a la llamada Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, que promueve la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país. La Ley en comento define a la OT como una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

La OT se basa en la determinación del potencial del territorio terrestre y marino en función de un posible uso agrícola, ganadero, industrial, pesquero, forestal, urbano, de desarrollo turístico, para infraestructura o conservación. Así, debe fundamentarse en un análisis de los intereses públicos frente a los legítimos derechos de propiedad, las necesidades de desarrollo y la dinámica de los mercados relevantes.³⁰

La OT plantea una transformación en la amplia gama de relaciones humanas con implicaciones espaciales y temporales, a la vez que estructuras y procesos naturales muy diversos e influidos, en toda escala, por la dinámica cultural, política, económica y tecnológica de la sociedad.³¹ En este orden de ideas, la OT puede realizarse para diferentes finalidades concretas; en el caso ambiental, bajo la figura del ordenamiento ecológico del territorio (OET), que promueve la LGEEPA, la cual se presenta como un modelo de desarrollo territorial con equidad y sostenibilidad.

En la LGEEPA, el OET se identifica en cuatro vertientes: general, marina, regional y local. Particularmente nos enfocaremos en esta colaboración en el OET regional y local, que se promueve mediante la coordinación. El

²⁹ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

³⁰ Quadri de la Torre, Gabriel, *Políticas públicas, sustentabilidad y medio ambiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 202.

³¹ Medina Sansón, Leopoldo, *Ordenamiento territorial participativo en localidades rurales marginales*, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 2013, p. 48.

artículo 6 de dicha ley señala que las atribuciones otorgadas a la federación pueden ser ejercidas con acciones de coordinación³² en términos de lo que sea necesario.

A su vez, el artículo 11 de la referida ley prevé que la federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con objeto de que los gobiernos de las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación;

II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad;

III. La evaluación del impacto ambiental La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;

IV. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;

V. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

VI. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, luz intrusa, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal;

VII. La realización de acciones operativas, o

VIII. La inspección y vigilancia del cumplimiento la Ley y demás disposiciones que de ella deriven.³³

Asimismo, el artículo 12 de la citada Ley determina que los convenios o acuerdos de coordinación deberán sujetarse a las siguientes bases:

- Celebrarse a petición de una entidad federativa.
- Atender a los requerimientos que establece la Semarnat.
- Publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación.

³² Cámara de Diputados, artículo 6, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf.

³³ Cámara de Diputados, artículo 11, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf.

- Establecerán su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración.
- Establecerán también el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación.
- Además, aspectos como el cronograma de las actividades a realizar; la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas.
- Los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos.³⁴

Así, del contenido de los artículos 11 y 12 de la LGEEPA advertimos que los convenios o acuerdos de coordinación son dirigidos y evaluados por la federación, lo que muestra la acentuación de facultades ambientales hacia el órgano central —Semarnat—. Ahora bien, la concurrencia se da de manera efectiva cuando se identifican áreas naturales protegidas.

Respecto de la coordinación de forma general en el sistema federal, Serna de la Garza advierte que puede ser entendida como un título competencial formal o procedimental, en donde 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.³⁵

Se estima una tendencia a denominar todos los mecanismos como “coordinadores”, pero en algunos casos son más técnicas de cooperación. Jiménez distingue entre unas y otras, asociando la coordinación a la presencia de cierta superioridad de un ente, y la cooperación, a un plano de igualdad.³⁶

³⁴ Cámara de Diputados, artículo 12, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf.

³⁵ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Grandes Temas Constitucionales, Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 74.

³⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, “Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano”, en López Olvera, Miguel Alejandro y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, t. 1: *Derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 171.

En materia ambiental, a través de la Semarnat tienen lugar algunos convenios para áreas específicas, particularmente en materia de desarrollo rural sustentable, para acciones de inspección al control de la movilización agropecuaria, acuícola y pesquera, y de ordenamiento territorial.³⁷ El caso más recurrente nos parece que es el que se refiere a los convenios de coordinación que establecen las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la formulación, aprobación, expedición, ejecución y evaluación del programa de ordenamiento territorial, que se celebran entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. De acuerdo con el artículo 3o., fracción XXIV, de la LGEEPA, el ordenamiento ecológico del territorio tiene por objeto la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos, a partir del análisis de las tendencias del deterioro y los posibles aprovechamientos del suelo.

La LGEEPA establece los criterios que se deben considerar en la formulación del ordenamiento ecológico. Existe un programa de ordenamiento ecológico general, que formula Semarnat sobre la base de un diagnóstico de los recursos en atención a su disponibilidad y demanda, las actividades productivas y los asentamientos humanos existentes por región; este programa general establece también los lineamientos y estrategias para la protección, restauración y aprovechamiento de los recursos. Además del programa general, existen programas regionales, locales y marinos.

Respecto a los programas de ordenamiento regional y local, la Semarnat tiene la obligación de asistir técnicamente a las entidades federativas en la formulación y ejecución de aquéllos. La competencia de la Semarnat en torno a la celebración de convenios está descrita en el artículo 4o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico, en las fracciones V y XI:

- Suscribir y participar en la formulación de convenios de ordenamiento ecológico en regiones que comprendan el territorio de dos o más entidades federativas, en coordinación con los municipios correspondientes.
- Celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas para determinar estrategias y criterios en la materia, con la participación de los municipios correspondientes.

De acuerdo con la LGEEPA, en materia de ordenamiento ecológico, la distribución de competencia por modalidad de programa es la siguiente:

³⁷ Gobierno de México, *Convenios de coordinación*, disponible en: <https://www.gob.mx/busqueda?utf8=%E2%9C%93#gsc.tab=0&gsc.sort=&gsc.q=convenios%20de%20coordinacion&gsc.page=10>.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN MATERIA
DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

<i>Autoridad</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Competencia</i>	<i>Fundamento</i>
Federación: Semarnat	General del territorio (poegt)	Formulación aplicación Evaluación	Artículos 5, 19 bis, 20 y 20 bis de la LGEEPA
Federación: Semarnat	Marino	Formulación aplicación Evaluación	Artículos 5, 19 bis, 20 bis 6 y 20 bis, 7 de la LGEEPA
Estados	Regionales	Formulación expedición Ejecución	Artículos 7, 19 bis, 20 bis 2 y 20 bis, 3 de la LGEEPA
Conjunta: Semarnat y estados, municipios	Regional cuando incluya un área natural protegida federal	Elaboración aprobación	Artículos 20 bis 2 y 20 bis, 5 de la LGEEPA
Municipios	Locales	Formulación expedición	Artículos 8, fracción VIII, 19 bis, 20 bis 4 y 20 bis, 5 de la LGEEPA

FUENTE: Gobierno de México, *Convenios de coordinación ordenamiento territorial*, disponible en:
<https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html>.

En los casos en que una región ecológica (unidad del territorio que comprende características ecológicas)³⁸ abarque el territorio de dos o más entidades federativas, la Federación celebra acuerdos o convenios de coordinación regional con los gobiernos locales, ya sea entidades federativas, municipios o demarcaciones de la Ciudad de México.³⁹

Los programas de ordenamiento ecológico regional, de acuerdo con la LGEEPA, deberán contar con los siguientes criterios mínimos:

³⁸ Cámara de Diputados, artículo 3o., fracción XXX, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf

³⁹ Cámara de Diputados, artículo 20, bis 2, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf

I. Determinar el área o región a ordenar y sus características físicas, bióticas, socioeconómicas, además de un diagnóstico ambiental y respecto del uso de tecnologías usadas por los habitantes;

II. Criterios de regulación ecológica respecto de la protección y aprovechamiento sustentable de los recursos, las actividades productivas y los asentamientos humanos.

III. Lineamientos de ejecución, evaluación, seguimiento y modificación del programa.⁴⁰

Además de la necesidad de proteger los recursos, aprovecharlos sustentablemente y regular las actividades productivas, es trascendente en la planeación del ordenamiento ecológico tomar en cuenta los criterios de regulación de asentamientos humanos, lo cual va de la mano con la regulación del uso de suelo y la autorización de desmonte y construcción de zonas habitacionales. En materia de asentamientos humanos, al respecto del ordenamiento ecológico, se deben observar los siguientes lineamientos:

- Los programas de desarrollo urbano deben tomar en cuenta los programas de ordenamiento ecológico.
- Eficiencia del uso de suelo. Se evitará el esquema de desarrollo segregado o unifuncional y las tendencias de suburbanización extensiva.
- En las áreas de crecimiento de centros de población se debe evitar afectar áreas con alto valor ambiental.
- Establecer sistemas de transporte colectivo y otros considerados de eficiencia energética ambiental de forma privilegiada.
- Es prioritario el manejo de áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.
- Promoción por parte de los tres niveles de gobierno de los instrumentos económicos para promover prácticas de protección y restauración, así como el desarrollo sustentable.
- Aprovechamiento del agua para uso urbano con incorporación equitativa de costos para tratamiento.
- Se establecerán zonas de salvaguarda intermedias para establecer áreas para actividades altamente riesgosas; éstas no se podrán destinar a uso habitacional, comercial ni otro que ponga en riesgo a la población.

⁴⁰ Cámara de Diputados, artículo 20 bis 3, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/48_180121.pdf.

- Mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida;
- Evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

Por ello, en la regulación de las actividades productivas, así como de los asentamientos humanos en la planeación de los programas de ordenamiento, los convenios de coordinación adquieren relevancia para la protección de la población, seguridad y calidad de vida. Para 2021 la Semarnat reporta cerca de 160 convenios de OET de orden regional o local. Los convenios tienen como marco general los siguientes aspectos:

<i>Nombre</i>	<i>Objeto</i>	<i>Partes</i>	<i>Alcance de la coordinación</i>
Convenio de coordinación que establece las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la formulación, la aprobación, la expedición, la ejecución y la evaluación del programa de ordenamiento ecológico	<i>a.</i> Promover la transparencia del proceso de ordenamiento ecológico, mediante el acceso, publicación y difusión de la información generada, los métodos utilizados y resultados obtenidos <i>b.</i> Coordinarse con el fin de que se establezcan con toda claridad las bases y mecanismos a que se sujetarán para la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación, seguimiento y, en su caso, la modificación de “EL PROGRAMA”.	— “El gobierno federal” <i>a.</i> Un representante de “La Semarnat”; — Por “el estado”. <i>a.</i> Dos representantes que designe el titular del Ejecutivo estatal. — Por “los municipios” “el gobierno del estado” se compromete a identificar a los gobiernos municipales que tienen jurisdicción en la zona que abarcan las acciones, procedimientos y programas.	“LAS PARTES” se comprometen a observar las estrategias ecológicas, los lineamientos ecológicos y demás disposiciones que deriven de “EL PROGRAMA” previo al otorgamiento de las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y toda resolución de su competencia, así como en la realización de las actividades que de acuerdo con la legislación aplicable correspondan a cada una.

<i>Nombre</i>	<i>Objeto</i>	<i>Partes</i>	<i>Alcance de la coordinación</i>
	c. Promover la corresponsabilidad de sus sectores involucrados en la planeación territorial, a fin de establecer las bases y mecanismos a que se sujetarán para apoyar la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación, seguimiento y, en su caso, la modificación de “EL PROGRAMA”.		Además de lo anterior, “LAS PARTES” se comprometen a analizar y garantizar la congruencia y la compatibilidad de los proyectos de obra pública y demás actividades con incidencia territorial en el ámbito de su competencia con los lineamientos ecológicos y las estrategias ecológicas del ordenamiento ecológico mencionado.

Fuente: Gobierno de México, *Convenios de coordinación ordenamiento territorial*, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html>.

De acuerdo con el Reglamento de la LGEEPA, en materia de ordenamiento ecológico el objetivo que guardan los convenios de coordinación es estar en posibilidad de precisar las acciones, plazos y los compromisos de la agenda del proceso de ordenamiento ecológico, cuyas etapas de planeación integran los siguientes aspectos:

- Creación de instrumento de coordinación.
- Participación social.
- Difusión de información para la transparencia del proceso.
- Obtención de información con rigor metodológico.
- Proceso sistemático de verificación de resultados.
- Generación de indicadores ambientales para evaluación del proceso de ordenamiento, a efecto de corregir o modificar programas.
- Asignar lineamientos y estrategias ecológicos.
- Establecer un sistema de monitoreo del programa.
- Evaluar la permanencia o modificación del programa (monitoreo).

Aunque en los referidos aspectos se menciona la participación social, nos parece que del análisis a los convenios y anexos no se advierte una metodología clara para garantizar la participación ciudadana inclusiva y de

manera diversificada por región en atención a las diferentes circunstancias socioeconómicas de las comunidades.

Respecto a la fecha de creación, advertimos que algunos convenios se encuentran vigentes desde 1998, y que no se ha realizado una evaluación que permita identificar áreas de oportunidad para adecuaciones acordes a los objetivos de regulación específica y a las necesidades desde lo local, aspecto que nos parece necesario, a fin de contar con instrumentos efectivos en materia de OET.

En los instrumentos de OET con participación de dos o más entidades federativas se identificó que la Semarnat ha mostrado nueve convenios. En la siguiente tabla se integra la información disponible:

CONVENIOS DE COORDINACIÓN ENTRE DOS O MÁS ESTADOS

<i>Estados</i>	<i>Ordenamiento ecológico</i>	<i>Fecha de firma</i>
Puebla, Estado de México y Morelos	Volcán Popocatepetl	08/jul/2004
Estado de México y Michoacán	Mariposa monarca	09/nov/2000
Hidalgo, Puebla y Veracruz	Cuenca del río Tuxpan	17/mar/2005
Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	Cuenca de Burgos	06/ago/2003
Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México y Tlaxcala	Cuenca del valle de México	27/oct/2009
Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora	Marino Golfo de California	5/jun/2004
Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán	Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe	28/sep/2007
Baja California y Baja California Sur	Marino y Regional Pacífico Norte	22/sep/2009
Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Oaxaca	Marino y Regional Pacífico Centro Sur	Información no disponible

FUENTE: Semarnat, *Convenios de coordinación*, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html> (consultada el 30 julio de 2021).

Los acuerdos mencionados se realizaron con la participación de la Semarnat como representante en materia ambiental del Ejecutivo Federal, y con la participación de algunas otras secretarías; además de estos nueve convenios de coordinación se tiene registro de otros 186, de los cuales veintitrés son de carácter estatal, por lo que se formularon con la participación de los estados y Federación, y el resto 163, con la participación de la federación, el estado y los municipios correspondientes a la región ecológica de que se trata.⁴¹

Del análisis a los instrumentos descritos se observa que éstos reúnen los requisitos formales del artículo 12 de la LGEEPA; sin embargo, nos parece que existe falta de transparencia en la generación de anexos técnicos, como en el proceso de evaluación y diagnóstico, además de que la publicidad del instrumento está ceñida a un periodo, lo cual no permite la constante evaluación y análisis.

Asimismo, pese a que se han celebrado convenios locales y regionales en una gran parte del territorio nacional, aún faltan muchas regiones sin estos instrumentos, debido a diferencias en el presupuesto e infraestructura entre las entidades federativas y los municipios, lo cual revela una brecha importante entre entidades; además, con todo y la apertura a la participación ciudadana, la coordinación continúa sobre una base de jerarquía del gobierno central respecto de las entidades federativas.

Es importante señalar que un elemento trascendente dentro del estudio de los programas de ordenamiento ecológico territorial es la obligación de la Semarnat de promover la participación social en la formulación del programa general a través de mecanismos de consulta, además de someter a consulta pública la propuesta del ordenamiento general por medio de foros regionales, talleres y diversos mecanismos de inclusión en el proceso; aunque se observa la tendencia a propiciar la participación social mediante un proceso de consulta pública, es necesario mayor publicidad, transparencia y una metodología más incluyente.

El modelo de la OT participativa parece una alternativa para identificar de una forma más precisa las necesidades sociales y posicionar al propio OET como un instrumento que manifieste, desde su construcción, las necesidades y perspectivas de los grupos sociales y económicos ocupantes y constructores de un territorio determinado.⁴²

⁴¹ Semarnat, *Convenios de coordinación*, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html> (consultada el 30 julio de 2021).

⁴² Medina, *op. cit.*, p. 49.

El modelo participativo permite que desde adentro, las comunidades y los sujetos de interés en el territorio se integren a la gestión pública gubernamental, para de forma incluyente identificar aspectos como los siguientes:

- Crecimiento espacial y demográfico en el país.
- Elementos constitutivos del espacio público.
- La existencia de condiciones especiales de normas nacionales o afectaciones ambientales y de riesgo, limitaciones o acciones públicas que condicionan el ordenamiento territorial.
- La vulnerabilidad ambiental: zonas propensas a inundación, zonas de fragilidad ambiental, zonas con degradación de suelo y erosión, zonas de desgaste minero.
- Principios constitucionales para la formulación y revisión de los programas de ordenamiento territorial.
- Necesidad de reglamentación.
- Clasificación del uso y descripción de perímetros y características del suelo.
- Movilidad.
- Áreas naturales protegidas.
- Exposición a amenazas y riesgos.
- Capacidad de adaptación al cambio climático.

La OT participativa en esencia debe concebirse como un medio que facilite la construcción de conciencia sobre el aprovechamiento y cuidado de la tierra, la necesidad de impulsar la apropiación democrática del territorio y el desarrollo social. Debe además establecer, con la mayor precisión posible, alternativas de cambio en estructuras y procesos que inciden sobre la evolución del conjunto integrado por la sociedad, el territorio y sus ecosistemas.⁴³

La participación apertura la OT a un modelo menos rígido, que puede ampararse en la coordinación de facultades, y exige que los instrumentos, como los convenios, no se asienten sobre una base general y mecánica de elementos a identificar siempre de la misma forma en cada caso por entidad federativa, sino que puede dar pauta a metodologías diversas en función de las diferencias socioecológicas de las regiones, reconociendo y partiendo de la gran diversidad que posee el territorio mexicano.

Un modelo de OET más participativo, que traslade quizá la metodología de la consulta previa, libre e informada, pero con optimización de cos-

⁴³ *Ibidem*, p. 491.

tos, de sólo aplicarse para comunidades indígenas, a aplicarse a cualesquier otro tipo de comunidad, por ser su metodología la que a nuestro parecer se delinea de manera más efectiva sobre la idea de los derechos humanos y los principios que emanan del modelo de desarrollo sostenible, puede ser un vía para la mayor funcionalidad de la OT en materia de preservación y protección ambiental.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La agenda 2030 para el desarrollo sostenible de 2015 nacida para minimizar la pobreza plantea un modelo de economía con un enfoque ambiental y social. La propuesta de inicio ha sido equilibrar el desarrollo económico, social y la protección ambiental a través de compromisos específicos sobre diecisiete áreas, que se han traducido en objetivos de desarrollo sostenible (ODS): fin de la pobreza, cero hambre, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía no contaminante, trabajo y crecimiento económico, innovación e industria, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, protección a la vida submarina, ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas, así como alianzas para el logro de los objetivos.

Los ODS son una oportunidad para hacerle frente a las actuales crisis justo en las tres áreas estratégicas que se conjugan en el concepto de desarrollo sostenible; no obstante, una de las grandes premisas del desarrollo sostenible es que nadie se quede atrás, en el rezago, en la pobreza, en la desigualdad; para ello, nos parece indispensable obtener datos y estadísticas reales, oportunos, de calidad, abiertos y específicos en sectores estratégicos que permitan decisiones más acertadas.

En este rubro, y justo para la toma de decisiones como para el diseño de estrategias de control ambiental, la ordenación del territorio es de suma importancia para identificar la composición y el estado de las cosas en el territorio desde las esferas económica, social y ambiental; tal instrumento puede abonar a mecanismos más efectivos que garanticen el derecho humano al medio ambiente sano, la protección y racionalización de los recursos naturales y la resiliencia socioambiental.

La OT adecuada permite tomar mejores decisiones tanto para la protección de las poblaciones ante los embates del cambio climático como para las alteraciones en los ciclos hidrometeorológicos, las sequías y las inunda-

ciones, entre otros, además de para el desarrollo de programas de crecimiento económico exitosos.

Asimismo, el modelo de gobierno abierto en las esferas de la administración parece un buen camino sin trastocar —amparados en los estados de emergencia— los límites constitucionales y de los derechos humanos. No obstante, del análisis documental respecto de los convenios de coordinación sobre ordenamiento ecológico se advierte un desafío importante en materia de transparencia y acceso a la información.

En cuanto al registro de convenios de coordinación, se advierte que aunque algunos se firmaron en 2003, permanecen con estado “en trámite”, y todavía tenemos gran parte del territorio sin instrumentos de ordenamiento ecológico, además de que otros requieren urgente actualización.

Se identificaron diversos aspectos aún sin abordaje de la estructura gubernamental mexicana, como los siguientes:

- La gestión participativa de los problemas territoriales, de manera que trasciendan los límites político-administrativos más allá de la figura o del mecanismo formalmente establecido.
- Simplificación y optimización de trámites institucionales que faciliten la coordinación.
- Desarrollo de capacidades técnicas para la planeación, gestión y financiación.
- Reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.
- Prevalencia del interés general sobre el particular.
- Estructura normativa orientada a la vocación del municipio, el modelo de ocupación, la estructura territorial ambiental y la estructura de sistemas generales (vías, espacios públicos y servicios públicos).

El modelo federal ambiental a partir la celebración de convenios de ordenamiento ecológico permite una mayor integración de lo local, y puede, bien articulado, fortalecer las autonomías de las entidades federativas mediante estrategias económico-ambientales efectivas para el desarrollo sostenible, incluso en regiones tan diversas como las que posee México.

La OT participativa, al impulsar la apropiación democrática del territorio y la perspectiva social, exige un mayor desarrollo de la coordinación de facultades, en donde los convenios atiendan a una metodología flexible apoyada en la diversidad.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- BARCELÓ ROJAS, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, “Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno”, *Revista de Derecho*, vol. IX, diciembre de 1998.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-SEP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Profepa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- GALLARDO GARCÍA, Martín, *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2017.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión*, Santiago, CEPAL, 2015.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, “Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y CIENFUEGOS SALGADO, David (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, t. 1: *Derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MARISCAL URETA, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*, México, Porrúa, 2015.
- MEDINA SANSON, Leopoldo, *Ordenamiento territorial participativo en localidades rurales marginales*, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 2013.
- QUADRI DE LA TORRE, Gabriel, *Políticas públicas, sustentabilidad y medio ambiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor, “El derecho al medio ambiente en el sistema interamericano de protección de derechos humanos”, *Revista de Derechos Humanos*, Guatemala, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de San Carlos, núm. 11, 2004.
- SANABRIA PÉREZ, Soledad, “La ordenación del territorio: origen y significado”, *Revista Terra Nueva Etapa*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, vol. XXX, núm. 47, enero-junio de 2014.
- SEMARNAT, Convenios de coordinación, 2021, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html> (consultada el 30 julio de 2021).

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Grandes Temas Constitucionales, Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

TRIFFTERER, Otto, *Die Rolle des Strafrechts beim Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland*, citado por BACIGALUPO ZAPATER, Enrique, “La instrumentación técnica-legislativa de la protección penal del medio ambiente”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 5, 1980-1981.

CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

EL ENFRENTAMIENTO FISCAL EN MÉXICO

Enrique RABELL GARCÍA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico*. III. *Antecedentes de la coordinación fiscal*. IV. *El federalismo fiscal vigente*. V. *El desequilibrio fiscal*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador al frente de Morena y la nueva administración federal (2018-2024) han vuelto a poner en la agenda nacional los retos y problemas del federalismo fiscal en México, debido a diversas posturas políticas, la disminución de ingresos del Estado, agravada por la pandemia de COVID-19, lo que ha originado la conformación de un bloque de diez gobernadores estatales, denominado “La Alianza”, los cuales reclaman que históricamente sus entidades aportan mucho al desarrollo nacional y no son compensadas en forma justa en el reparto de los diversos fondos federales, además de no tener acceso a bases tributarias, y han llegado inclusive a señalar la posibilidad de salirse del pacto fiscal.

Esta situación lleva a plantearse varias interrogantes, entre ellas el concepto mismo de federación y sus criterios de reparto fiscal, las cuestiones constitucionales sobre la posibilidad de salirse del pacto fiscal o formas de reforma, el análisis empírico para conocer la situación real en esta materia, así como la consideración de diversas alternativas de política fiscal o nuevo pacto, que pudieran vislumbrar una posible reforma. Al efecto, sirve de hipótesis del presente trabajo, que la falta de reglas constitucionales específicas en materia de coordinación fiscal y la diversidad de reglas secundarias han originado la centralización de ingresos, la proliferación de ramos, fondos y programas federales, que en vez de consolidar un pacto fiscal sólido y con finanzas públicas sanas en los tres niveles de gobierno, acentúa la

dependencia fiscal y el clientelismo político de las entidades federativas, así como el dominio político y financiero de la Federación.

Se utilizan como un soporte teórico los modelos sobre el “principal y el agente”, así como el de “contratos incompletos”, que es una derivación del primero, en los cuales se describe como un principal, en este caso la Federación, utiliza un contrato (las leyes y los contratos de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal), para tener el control sobre la forma de aplicación del contrato y sus modificaciones futuras en materia de federalismo fiscal. Como técnica de interpretación jurídica se utiliza la sociología del derecho, ya que hace uso de diversas disciplinas científicas en la interpretación de las normas; en el presente caso el estudio histórico, político, administrativo y financiero del federalismo fiscal.

Por tanto, los apartados de análisis y estudio que se presentan a continuación son: el segundo, relativo a los antecedentes históricos de la coordinación fiscal; el tercero, sobre las normas y principios federales en la Constitución mexicana; el cuarto narra la problemática vigente mediante especificar las reglas administrativas más importantes de todos los ramos y fondos de la Federación que se aplican a los estados y municipios, y el quinto, dedicado a las conclusiones, presenta una propuesta de políticas públicas en materia de coordinación, que pudieran ser utilizados para iniciar una importante discusión en esta materia.

II. MARCO TEÓRICO

Desde el punto de vista constitucional, existen dos modelos de federalismo: aquel que establece competencias expresas en favor del gobierno nacional, siendo éste el federalismo dual, en el cual cada nivel de gobierno ejecuta sus responsabilidades por su cuenta y sin intervención del otro, correspondiente al modelo original de Estados Unidos de América durante el siglo XIX, y el contrario, de competencias expresas en favor de las entidades federativas, el cual dio origen al federalismo cooperativo, en el cual los niveles de gobierno ejecutan responsabilidades en forma conjunta, como el modelo en Canadá, así como la mayoría de federalismos durante el siglo XX.¹

Sin embargo, desde otras disciplinas científicas existen una gran variedad de modelos teóricos. Al efecto, el presente estudio utilizará como soporte teórico, derivado de los enfoques de políticas públicas en materia de federa-

¹ Kincaid, John y G. Alan Tarr, *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, vol. 1, McGill-Queen's University Press, 2005.

lismo fiscal, el del “principal y agente”, así como el de “contratos incompletos”. El primero nace del trabajo de Laffont y Martimort, donde un principal (gobierno que otorga fondos) delega una tarea a un agente (gobierno receptor), mediante un contrato. En este caso, la teoría señala que el agente siempre tendrá más información, lo cual le permitirá manipular el contrato a su favor, aunque el receptor aplique diversas estrategias. En modelos más avanzados se considera un principal y varios agentes, con diversas consecuencias, como la competencia entre los agentes o la posibilidad de que éstos se unan en contra del principal.² Gallagher considera que éste es el modelo ideal para estudiar el federalismo fiscal, en el cual los gobiernos receptores (agentes) terminan actuando bajo la voluntad del principal.³

La teoría de los “contratos incompletos” es una extensión del principal y agente. Hart y Moore definen que un contrato es incompleto cuando la naturaleza de un bien es incierta, y su cumplimiento futuro dependerá del estado de la naturaleza o de eventos no contemplados; en razón de lo difícil de prever el futuro, así como lo caro de monitorear el acuerdo, se firma el contrato incompleto, y cada vez que se materializa un nuevo evento no contemplado se vuelve a renegociar el acuerdo.⁴ Bhajan y Sheehan explican que esta perspectiva es la mejor para entender cómo los gobiernos centrales tienen el control de los subnacionales bajo el sistema de transferencias, sin importar si son condicionales o no, ya que un gobierno central tiene el monopolio político y fiscal, además de que los eventos inciertos, como el devenir de la economía, los cambios políticos, el manejo de información, entre otros, le darán la ventaja sobre los subnacionales.⁵

Ambos enfoques son un marco útil para analizar el federalismo en México. Al existir formalmente un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, queda clara la figura del agente en el gobierno nacional. Los estados de la naturaleza no contemplados, como el cambio democrático en México, los vaivenes de la economía, los ajustes de las fórmulas, los cambios en las finanzas de gobiernos estatales, la situación de COVID-19 y demás eventos de trascendencia nacional que aparecen en el camino, justifican la existencia de un contrato incompleto que se vuelve a negociar cada determinado

² Laffont, Jean Jaques y Martimort, David, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton University Press, 2001.

³ Gallagher, Mark, *Choices in Fiscal Federalism*, Washington, D. C., Center for Applied Studies in Economics, 1998, p. 5.

⁴ Hart, O. y Moore, J., *Foundations of Incomplete Contracts*, Blackwell Synergy, 1998, p. 115.

⁵ Bhajan, Grewal y Sheehan, Peter, *The Evolution of Constitutional Federalism in Australia: An Incomplete Contract Approach*, Melbourne, Center for Strategic Economic Studies, Working Paper 22, 2003, p. 12.

tiempo, como ha sucedido en las múltiples reformas desde 1980. De ahí que se utilice este enfoque para entender en particular los problemas con la denominada “Alianza” de gobernadores, el monopolio federal, así como las diferencias entre las entidades federativas.

En cuanto a la sociología del derecho, de acuerdo con el estudio de Alfredo Ves, que toma de base a Ihering, se establecen como subtemas o áreas del conocimiento de esta rama del derecho los intereses políticos, económicos, culturales e ideológicos, como una lista preliminar mínima del estudio de los intereses sociales.⁶ Por su parte, Vincenzo Ferrari, siguiendo a Norberto Bobbio, señala en sus *Lineamientos de sociología del derecho*, que esta disciplina es una rama especial de la sociología y del derecho, entendida como modalidad de acción político-social y examinada como sistema en su conjunto, en su estructura, en sus funciones y en su dinámica. Señala lo correcto de la separación kelseniana entre ciencia del derecho, que versa sobre la validez formal de las normas, y sociología del derecho, que trata sobre la relación entre normas y hechos; es decir, sobre la eficacia de éstas.⁷ De esta forma, como herramienta de interpretación de las normas, en este caso las relativas al federalismo fiscal, se utilizan como variables de análisis la historia del sistema, los aspectos administrativos y las reglas sobre el uso de los fondos federales, el impacto financiero y económico de los fondos, así como la elaboración de políticas o alternativas fiscales de reformas que demuestren la complejidad del sistema.

III. ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL

Durante el siglo XIX los principales impuestos federales fueron los de comercio exterior y el impuesto del timbre. Las entidades aplicaban las alcabalas (comercio interior), y al suprimirse éstas en el porfiriato las sustituyeron con una variedad de impuestos y otras fuentes locales.⁸ Al aumentar la capacidad financiera de la Federación en este último periodo, se dieron los primeros acuerdos para ayudar a los estados según sus circunstancias, acuerdos que permanecieron al promulgarse la Constitución en 1917.⁹

⁶ Ves Lozada, Alfredo E., “La sociología del derecho: su temática actual”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 29, núm. 3, jul-sep. 1967, pp. 501-505.

⁷ Ferrari, Vincenzo, “Norberto Bobbio y la sociología del derecho”, *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, núm. 4, abril de 1988, p. 80.

⁸ Márquez Colín, Graciela, “De contribuyentes y recaudadores”, *La justicia durante el porfiriato y la Revolución 1898-1914*, t. 4, México, SCJN, 2010, pp. 5-15

⁹ Martínez Almazán, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988, p. 55.

Esta situación llevó a la convocatoria de distintas convenciones nacionales fiscales para buscar resolver problemas y coordinar esfuerzos. Las primeras convenciones se efectuaron en 1925 y 1932, las cuales buscaron resolver aspectos de la concurrencia y prácticas alcabalatorias. Sin embargo, las conclusiones de estas convenciones no fueron incorporadas al marco legal. En la Tercera Convención Nacional Fiscal en 1947 se logró avanzar en materia del federalismo fiscal, y se iniciaron las bases de un sistema de coordinación, así como la implementación de un Plan Nacional de Arbitrios; al respecto, se publicaron las siguientes normativas: a) Ley que regula el Pago de las Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (29 de diciembre, 1948); b) Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas (28 de diciembre, 1953); c) Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1948), y d) Ley que otorga Compensaciones adicionales a los Estados que celebren el Convenio de Coordinación en materia de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1o. de enero, 1954).¹⁰

Se lograron avances significativos en la coordinación fiscal; pero con ello dio inicio la centralización de la mayoría de las fuentes tributarias a favor de la Federación. Además, no todos los estados se encontraban coordinados, y existían tratos diferenciados. Esta situación, así como el desequilibrio en las finanzas públicas, motivó la promulgación de una nueva Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1978, y se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al cual todos los estados aceptaron adherirse en 1980.

Los ingresos de coordinación provienen de cierta cantidad de “impuestos federales destinados a la participación”, como los de ingresos (ISR) y ventas (IVA), que se destinan a fondos, los cuales son repartidos a los estados de acuerdo con fórmulas relacionadas con la población o la economía. A lo largo del tiempo, el porcentaje de ingresos federales a participaciones ha aumentado, se han agregado más fondos, así como modificado las fórmulas de una situación de población a favorecer el esfuerzo fiscal, mediante diversas reformas (1990, 1995, 1997 y 2009, 2011, 2014, 2016 y 2017).

En particular, las reformas de 1995 y 1997 aumentaron el porcentaje de ingresos federales (Fondo General de 18.1% al 20%), y permitieron a los estados tener nuevos ingresos propios (ejemplo de automóviles y hospedaje). Con el nuevo milenio, destacó la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria en febrero de 2004, promovida por el nuevo presidente, Vicente Fox (2000-2006), como primer gobierno de transición del PAN. En la Convención destaca la conclusión de compartir el impuesto al valor

¹⁰ Martínez Almazán, Raúl, *La coordinación fiscal*, México, INAP, 1997, pp. 131-133.

agregado entre los tres niveles de gobierno.¹¹ Sin embargo, a la fecha esta propuesta no ha sido ejercida por ninguna entidad federativa.

Fue en el segundo sexenio del PAN, bajo la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), cuando se lograron cambios trascendentales a la fórmula de repartición de las participaciones, con la finalidad de afirmar el criterio de otorgar mayor importancia a la actividad económica y capacidad fiscal. Y en el sexenio de Peña Nieto (2012-2018) las reformas fueron relativas a un nuevo Fondo de Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la fiscalización y rendición de cuentas.

De esta forma, el federalismo fiscal ha evolucionado en diversos instrumentos, como lo son las participaciones y aportaciones, las cuales serán explicadas en el siguiente apartado.

IV. EL FEDERALISMO FISCAL VIGENTE

1. *Participaciones*

Las participaciones, junto con los convenios de descentralización, representan el pacto fiscal o Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, integrados por fondos federales que se otorgan sin condiciones tanto a los estados como a la Ciudad de México y a los gobiernos locales.¹² Las fuentes de ingreso (impuestos asignables), el número de fondos en particular, así como las fórmulas de distribución se encuentran en la Ley de Coordinación Fiscal. Los fondos contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal son:

- a) Fondo General de Participaciones (artículo 2). Se compone del 20% de la recaudación federal participable. Se reparte conforme a lo repartido en el Presupuesto de Egresos federal 2007, y lo adicional conforme al PIB, a los ingresos estatales y a la población. Se tiene la obligación de transferir al menos 20% a los municipios o a los gobiernos locales.
- b) Impuesto sobre automóviles nuevos (artículo 2). Se otorga 100% de la recaudación a los estados y a la Ciudad de México que celebren convenio. Se tiene la obligación de transferir el 20% como mínimo a los gobiernos locales. Este impuesto está destinado a ser 100% de los

¹¹ “Editorial”, *Excelsior*, México, 2004, en línea: www.excelsior.com.mx, consulta: septiembre 2.

¹² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Federalizado PPEF 2020-PEF 2019*, México, H. Cámara de Diputados, 2019, disponible en: https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php, consulta: febrero 11, 2020.

- estados y quedar fuera del sistema de coordinación. Al dejarse a la soberanía estatal desde 2010, la mayoría de entidades ya no lo cobran.
- c) Transferencia por comercio a municipios (artículo 2-A, I). Se integra por .136% de la recaudación federal participable a municipios fronterizos o litorales donde se realice exportación e importación de bienes. Se reparte mediante ponderación de la participación del año anterior, recaudación de predial y derechos de agua.
 - d) Transferencia de ingresos petroleros a municipios (artículo 2-A, II). Se integra por 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo a municipios fronterizos o en litorales por los cuales se exporte o importe petróleo.
 - e) Fondo de Fomento Municipal (artículo 2-A, III). Se integra por el 1% de la recaudación federal participable. Se divide en un 16.8% directo al Fondo de Fomento Municipal, y el otro 83.2% se destina a incrementar el Fondo, sólo a las entidades que se coordinen en materia de derechos. Se reparte conforme al Presupuesto de Egresos federal 2007; recaudación predial, derechos de agua y población de la entidad.
 - f) Ingresos a entidades por los impuestos especiales sobre producción y servicios (artículo 3-A). Se integra por el 20% de la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y el 8% recaudado de tabacos labrados. Se reparte en función de la recaudación en cada entidad federativa. Asimismo, se tiene la obligación de otorgar al menos 20% a los municipios.
 - g) Ingresos a entidades por recaudación del impuesto sobre la renta (artículo 3- B). Las entidades participarán al 100% de la recaudación del impuesto sobre la renta correspondiente al salario del personal adscrito en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales. Las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales el 100% de la recaudación del impuesto correspondiente al personal subordinado en el municipio o demarcación territorial.
 - h) Fondo de Fiscalización a entidades (artículo 4). Se integra por 1.25% de la recaudación federal participable. Se reparte conforme a las variables de su participación en el Presupuesto de 2007; PIB; valor de mercancía embargada; recaudación de impuestos y derechos locales, y las participaciones federales recibidas. Asimismo, se debe otorgar cuando menos 20% a los municipios.

- i) Cuotas de gasolina a entidades (artículo 4-A). Se integra de acuerdo con el consumo en cada una de las entidades. Se reparte 9/11 de la recaudación con base en el consumo; además, se establece un fondo de compensación integrado por el 2/11 restante, destinado exclusivamente a los diez estados con menor PIB per cápita no minero y no petrolero.
- j) Fondo de extracción de hidrocarburos a entidades (artículo 4-B). Se integra por .46% del importe por el derecho sobre hidrocarburos pagado por Pemex, conforme al artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se reparte sólo a las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas en el último censo económico del INEGI. Contempla que 75% sea otorgado conforme a la ponderación de extracción de petróleo y gas, y el 25% restante con base en la producción de gas. Los municipios de estas entidades recibirán al menos el 20% de estas cantidades.
- k) Recursos provenientes de la “Colaboración administrativa” (artículos 13-15). La Federación y las entidades podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente. En los convenios se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios por las actividades de administración fiscal.

2. *Las aportaciones condicionales*

Aunque las aportaciones se encuentran en la Ley de Coordinación Fiscal, no son parte de la coordinación, o pacto fiscal, no están en los convenios de coordinación y su programación es un acto discrecional anual dentro del Presupuesto de Egresos federal.¹³ Sin embargo, es gasto federalizado, por destinarse a las entidades federativas. Formalmente, las aportaciones condicionales existen desde la creación del Ramo 26 a finales de los setenta. Este ramo proporcionó fondos a los estados en el rubro de obras públicas. Posteriormente, adquirieron gran importancia en la administración del presidente Salinas de Gortari (1988-94) al utilizarse como base financiera del programa de Solidaridad.

¹³ Rabell García, Enrique, *Federalismo fiscal en México*, Querétaro, Concyteq, 2010, disponible en: <http://www.concyteq.edu.mx/PDF/Federalismofiscal.pdf>, consulta: agosto 5, 2020.

Solidaridad fue transformado en el “Fondo Social de Infraestructura Municipal” durante la presidencia de Zedillo (1994-2000), y utilizando como base de la fórmula la pobreza de las comunidades. Esos recursos fueron incorporados al Ramo 33 para conjuntar la mayoría de las modalidades de aportaciones condicionales bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante la reforma que adiciona el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1997. La inercia histórica y los compromisos políticos han creado una multiplicidad de fondos y programas tanto en el Ramo 33 y otros.

Las aportaciones vigentes dentro de la Ley de Coordinación Fiscal son:

- a) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (artículo 26). Este Fondo se encuentra dividido en dos ramos del presupuesto federal. El Ramo 25, sobre las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos en la Ciudad de México, para cumplir atribuciones de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Se mantiene como “gasto federal” a la Ciudad de México, y se distingue del resto del régimen descentralizado a las entidades. El Ramo 33 reproduce el mismo concepto en materia de educación, pero para el resto de las entidades federativas, como resultado del proceso de descentralización de este sector a los estados.
- b) Aportaciones para los Servicios de Salud (artículo 29). Se utilizan para apoyar los servicios en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud, como resultado de la descentralización a las entidades en salud. El reparto de este Fondo y del anterior se realiza con las variables de la infraestructura existente y el crecimiento de la población.
- c) Aportaciones para la Infraestructura Social (artículo 32). Se destinan para el financiamiento de obras de infraestructura para agua, drenaje, electricidad, salud y educación, acciones sociales básicas e inversiones que benefician directamente a sectores de la población que se encuentren en rezago social o pobreza extrema. Se integra como mínimo por el 2.52% de la recaudación federal participable. Al efecto, se divide en Fondo Municipal (2.2% de la recaudación federal participable), y Fondo Estatal (.30% de la recaudación federal participable).
- d) Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (artículo 36). Este Fondo se integra por al menos 2.35% de la recaudación federal participable a los municipios de todos los estados, y el .21% de la recaudación

federal participable a las demarcaciones (alcaldías) de la Ciudad de México. Se utilizan para cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y acciones de seguridad pública. Los recursos se distribuyen en proporción directa al número de habitantes de cada entidad.

- e) Aportaciones Múltiples a las entidades federativas (artículo 39). Se integra por la referencia del .81% de la recaudación federal participable. Se destinará un 46% al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios, y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. El 54% restante se utiliza para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria. El reparto se realiza conforme a la infraestructura existente en el sector educativo.
- f) Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos a los estados (artículo 42). Se utiliza para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, de acuerdo con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros. Los recursos se integran de acuerdo con el presupuesto de egresos federal y se reparten conforme a la capacidad o infraestructura existente.
- g) Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (artículo 44). Los recursos se integran conforme al presupuesto de egresos federal y se reparten conforme a la capacidad y necesidades. Su uso es para reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática en la materia, y el servicio telefónico nacional de emergencia; a las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación

social y de menores infractores, así como instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación, y evaluación de programas de evaluación.

- h) Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (artículo 46). Los recursos se determinan anualmente con el 1.46% de la recaudación federal participable. Las variables que se consideran son el PIB de las entidades federativas y la población. Se destinan para la inversión en infraestructura física; saneamiento financiero; saneamiento de pensiones; modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales; modernización de los sistemas de recaudación locales; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil; apoyo a la educación pública, y proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.

3. Convenios de descentralización y reasignación

Los convenios son acuerdos que las dependencias (secretarías federales) realizan con las entidades federativas para transferir recursos y dar cumplimiento a los diversos objetivos de los programas federales, como el Seguro Popular. Estos convenios se formalizan durante el primer trimestre del año; por tanto, las cifras que se presentan en el presupuesto federal son estimaciones. Las materias que comprenden son educación pública, salud, turismo, medio ambiente, seguridad pública, hacienda y crédito público, y desarrollo social. Es importante recalcar que estos recursos no están sujetos a una ley como lo es la de Coordinación Fiscal, ni existen reglas o fórmulas específicas para su asignación a las entidades y gobiernos locales. Por tanto, los recursos de estos convenios están adscritos a la dependencia central federal correspondiente. Los convenios de adhesión se complementan con los anexos, y permiten en muchos casos que las entidades asuman tareas de la Federación, como recaudar impuestos y multas, por lo que varían en forma importante de acuerdo con la capacidad fiscal y administrativa de cada entidad.

4. Protección social en la salud

También forma parte de los convenios de descentralización. Ante el esfuerzo de contar con una administración universal de la salud, se impul-

saron los programas “Seguro Popular” y “Dignificación”, los cuales fueron adscritos a los sistemas de salud de las entidades federativas desde 2011. Los programas apoyan los servicios incluidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud, y son transferidos por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, que depende de la Secretaría de Salud federal. En particular, estos recursos se encuentran dentro del ramo federal de la Secretaría de Salud.

5. *Ramo 23*

El Presupuesto de 2014 modificó el Ramo 23, bajo el nombre de “Provisiones salariales y económicas”, el cual contiene diversos fondos tanto para uso de la Federación (como las cuestiones salariales para los trabajadores federales) como para gasto federalizado. Estos fondos no están sujetos a la Ley de Coordinación Fiscal ni a otra norma que establezca cierta institucionalidad. Por lo tanto, su repartición se apega a cuestiones políticas tanto entre las entidades como entre el Congreso y el presidente, ya que se destinan a reglas particulares, proyectos, áreas geográficas, necesidades, etcétera. Inclusive los fondos aparecen y desaparecen al correr de los años.¹⁴

Para el Presupuesto 2021 desaparecen los fondos metropolitano, regional y accesibilidad al transporte público de personas con discapacidad.

Quedando como fondos federalizados: para Entidades y Municipios Productores de Hidrocarburos (75%), de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (24%) y Provisión para la Armonización Contable (.5%); todos ellos son el 7.2% de este Fondo.¹⁵

V. EL DESEQUILIBRIO FISCAL

1. *Importancia de los fondos*

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos 2020 sobre el gasto federalizado (tabla 1), las participaciones y los convenios de descentralización representan el 54% de transferencias libres a las entidades, y el 17% del total de ingresos

¹⁴ “El polémico Ramo 23”, *El Economista*, México, 2019, disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/El-polemico-Ramo-23-del-PPEF-recibiria-mas-recursos-en-el-2020-2019-0916-0081.html>, consulta: enero 20, 2020.

¹⁵ Dirección General de Finanzas, *Recursos asignados al Ramo 23*, México, Senado de la República, 2021, pp. 4 y 5.

de la Federación. Por su parte, las aportaciones alcanzan un importante 42% del gasto federalizado, un porcentaje casi igual entre participaciones libres y gasto condicionado.¹⁶

TABLA 1
GASTO FEDERALIZADO 2020, EN MILLONES DE PESOS

<i>Conceptos</i>		<i>% Gto. fed.</i>	<i>% Tot ing</i>
Ramo 28 Participaciones Federales	19,817.40	48%	15%
Fondo General de Participaciones	662,195.00	35%	11%
Fondo de Fomento Municipal	32,885.90		
Fondo de Compensación del ISAN	2,604.30		
Otros conceptos participables	222,132.30	12%	4%
Ramo 25 Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	453,810.50	24%	7%
Ramo 33 Aportaciones Federales	336,016.20	18%	6%
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	99,461.30		
Infraestructura Social (FAIS)	83,181.60		
Fortalecimiento de los Municipios (Fortamundf)	84,263.60		
Aportaciones Múltiples (FAM)	26,769.10		
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	7,090.20		
Seguridad Pública (FASP)	7,210.00		
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	46,040.30		
Convenios de Descentralización y Reasignación	119,649.00	6%	2%
Protección Social en Salud	71,215.50	4%	1%
Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23	13,409.30	1%	0%
Total Gasto federal	1,913,917.90		
Impuestos federales	3,505,822.40	55%	
Total ingresos Federación	6,107,732.40	31%	

FUENTE: CEFP, Presupuesto de Egresos 2020.

¹⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2019, *op. cit.*

La importancia también se aprecia frente a los ingresos federales. El gasto federalizado representa el 55% del total de los impuestos federales y el 31% del total de los ingresos de la Federación. Desde esta perspectiva, existe un alto grado de descentralización de recursos, aunque denota la concentración de ingresos federales y dependencia de las entidades federativas. Con ello acredita el monopolio fiscal de la Federación y su posición como el agente principal en la teoría de los contratos incompletos.

2. *Posicionamiento político/situación fiscal*

Durante 2020 se han intensificado los problemas del federalismo fiscal ante la disminución de la recaudación federal por efectos del estancamiento económico de inicios del sexenio y los efectos de COVID-19, los cuales se trasladan hasta la propuesta de presupuesto de egresos para 2021. Esta situación financiera, más la confrontación política natural de los gobernadores de la Alianza, al ser gobiernos de oposición al partido del presidente, llevaron a la conformación de este bloque opositor, por afuera de la Conferencia Nacional de Gobernadores, que ha sido la instancia histórica e institucional de diálogo y acuerdos entre la Federación y las entidades; esta Alianza demanda que se entreguen los recursos proyectados en el presupuesto federal, y cuestiona la equidad del reparto de fondos, en virtud de que sus entidades en forma proporcional aportan más al producto interno bruto de lo que reciben en fondos, además de señalar su deseo de salirse del pacto fiscal. La Alianza está conformada por las entidades de Aguascalientes (PAN), Chihuahua (PAN), Coahuila (PRI), Colima (PRI), Durango (PAN), Guanajuato (PAN), Jalisco (MC), Michoacán (PRD) Nuevo León (independiente) y Tamaulipas (PAN). De ellos, destacan en forma indudable Jalisco y Nuevo León, por ser entidades con una gran aportación a la producción nacional.

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria señala que entre 2013 y 2020 el gasto federalizado representó el 83% de los recursos totales de las entidades y municipios, lo que denota la gran dependencia financiera e importancia de estos recursos. Asimismo, señala que en 2020 el gasto federalizado disminuyó 2% respecto del Presupuesto de Egresos.¹⁷ Para el Presupuesto de 2021 se prevé una reducción del total del gasto federalizado de 5.5% (108.521 millones). En este total, en términos absolu-

¹⁷ CIEP, *Contracción del gasto federalizado. Implicaciones para las instituciones subnacionales*, México, 2020, disponible en: <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>, consulta: octubre 16.

tos los estados de Campeche (-10.5%), Tabasco y Nayarit (-7.9%), Sonora (-7.6%), Morelos (-7.3%) y Guanajuato (-7.1%) serán los más afectados. Los menos afectados serían Tamaulipas (-2.1%) y Zacatecas (-2.8%).¹⁸ Es importante recalcar que no existe una política o discrecionalidad para decidir las entidades más afectadas, sino que es producto de las diferentes fórmulas de asignación previstas en la Ley de Coordinación Fiscal federal.

En cuanto a las participaciones del Ramo 28, su reducción será del 6.4% real. En cuanto a las aportaciones, las disminuciones son de -1.1% al Ramo 33 y del -1.8% al Ramo 25. Las reducciones principales fueron al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), equivalente a 10,200 millones de pesos, lo que representa menos recursos para desarrollo regional, saneamiento financiero, registros públicos y sistemas de recaudación, así como el financiamiento de obras y acciones en materia de infraestructura para combatir la pobreza extrema y el rezago social. Los convenios de descentralización presentan una disminución del 23.1% para 2021. La baja se debe principalmente a que se eliminaron convenios de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, así como los asignados a la protección social en salud (Seguro Popular). Por su parte, el Ramo 23, que son provisiones salariales y económicas, dejó en cero los fondos metropolitanos, regional y de subsidios para seguridad pública de los municipios (Fortaseg).¹⁹ Los eventos inciertos, en este caso la COVID y la baja económica, han afectado las participaciones vía la disminución de la recaudación, y el decremento de aportaciones en forma discrecional por el Congreso y el Ejecutivo federal, lo cual acentúa la dependencia financiera de las entidades y le da una mayor hegemonía del gobierno federal.

3. Perfil de las entidades

Para analizar el reparto de fondos a las entidades, es necesario buscar las variables relacionadas con las fórmulas y confrontarlas frente al reparto de los fondos. En principio, se estudian las variables del producto interno bruto (como referencia de capacidad fiscal), pobreza (referencia de mayores

¹⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Federalizado PPEF 2021-PEF 2020*, México, H. Cámara de Diputados, 2021, disponible en: https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_ppef_ppenf_int.php, consulta: enero 24, 2020.

¹⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2021, *op cit.*

necesidades) y población (componente mayoritario en todas las fórmulas), para conocer el perfil de las entidades federativas, además de ser los datos disponibles para efectos de estudio. En particular, se encuentran el producto interno bruto por entidad federativa del INEGI²⁰ y la tasa o porcentaje de población en pobreza de la Coneval,²¹ los más recientes de 2018. En inicio, la correlación de estas variables con la población permitirá conocer el perfil social y económico (tabla 2).

TABLA 2
 CORRELACIÓN DE VARIABLES SOCIOECONÓMICAS

	<i>Pib</i>	<i>% pobreza</i>
Población	.71	.17

FUENTE: INEGI y Coneval, 2018.

La correlación se hizo frente a la población de 2015, que es el último conteo oficial. La correlación de 71% entre población y actividad económica indica que a mayor población existe mayor actividad económica, lo cual es lo esperado. Sin embargo, existe un 29% que no está explicado, y que denota otras variables que intervienen en el progreso económico de las entidades. Por ejemplo, el Estado de México (16.1 millones de habitantes) y la Ciudad de México (8.9 millones de habitantes) ocupan los primeros lugares tanto en población como en economía. Pero Nuevo León ocupa el tercer lugar en Pib y el séptimo en población (5.1 millones de habitantes); Veracruz es la tercera entidad con mayor población (8.1 millones de habitantes), pero la quinta en cuanto al Pib, al igual que muchas otras entidades con posiciones diferentes en estas dos variables.

Por su parte, la tasa de pobreza mide el porcentaje de personas en pobreza frente al total de la población. Por tanto, la correlación positiva equivale a que a mayor población habría mayor pobreza. En virtud de lo alto de la correlación de Pib con población, el de pobreza debe correr en el sentido opuesto, y de ahí que la correlación sea del 17%. Aunque la correlación es muy baja y cercana al cero, sorprende que sea positiva la correlación. Esta situación se debe a que varias entidades federativas con niveles altos

²⁰ INEGI (2018), *Pib y cuentas nacionales*, México, en línea: <https://www.inegi.org.mx/>, consulta: octubre 19.

²¹ Coneval, *Medición de la pobreza*, México, 2018, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>, consulta: octubre 19.

de pobreza tienen una población grande, como Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz y Guanajuato.

4. *El gasto federalizado a entidades*

En cuanto al reparto del gasto federalizado, se utiliza la cuenta pública 2018, en razón de que es el dinero efectivamente pagado, y es la última información disponible.²² En principio, no sorprende que las entidades federativas beneficiadas sean las que tienen mayor población en términos absolutos. Sin embargo, al analizar el total del gasto federalizado per cápita, como medida de estandarización, las posiciones en la tabla cambian en forma radical. Entre los primeros lugares destacan Campeche, Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Tabasco, Zacatecas, Guerrero y Oaxaca. Y en los últimos lugares de abajo hacia arriba: Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Puebla, Nuevo León y Veracruz. Es importante notar que del último al primero existe el doble de recursos entregados por persona, lo cual habla de una gran disparidad. En esta perspectiva, no existe una tendencia que marque que las entidades favorecidas sean las de mayor riqueza económica o las de mayor pobreza.

TABLA 3
TOTAL DE GASTO FEDERALIZADO PER CÁPITA A ENTIDADES

	<i>Total</i>	<i>Particip.</i>	<i>Aport.</i>	<i>Resto</i>
Prom. nac.	16,461	7,061	6,134	3,266
Aguascalientes	16,746	7,029	7,158	2,560
Baja California	15,330	7,429	5,643	2,258
Baja California Sur	23,464	8,561	10,017	4,887
Campeche	24,294	9,887	8,936	5,471
Coahuila	15,139	6,632	5,579	2,928
Colima	21,815	8,173	8,369	5,274

²² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Federalizado, Cuenta Pública*, México, H. Cámara de Diputados, 2018, disponible en: https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_pgef_int.php, consulta: octubre 19.

	<i>Total</i>	<i>Particip.</i>	<i>Aport.</i>	<i>Resto</i>
Chiapas	17,275	6,136	8,316	2,823
Chihuahua	14,740	6,913	5,775	2,052
Ciudad de México	22,584	10,449	5,835	6,300
Durango	18,198	6,537	7,564	4,097
Guanajuato	12,575	6,149	4,856	1,570
Guerrero	18,951	5,734	9,485	3,732
Hidalgo	16,562	5,727	8,117	2,718
Jalisco	13,169	7,084	4,325	1,760
México	13,659	7,140	4,511	2,008
Michoacán	15,865	5,929	6,663	3,273
Morelos	14,536	5,939	6,293	2,304
Nayarit	18,575	6,758	7,956	3,862
Nuevo León	14,373	7,682	4,489	2,202
Oaxaca	18,378	5,428	10,281	2,669
Puebla	13,914	5,836	5,511	2,566
Querétaro	15,834	7,443	5,569	2,822
Quintana Roo	16,989	7,690	6,937	2,362
San Luis Potosí	16,023	6,535	6,808	2,680
Sinaloa	18,118	6,991	6,071	5,057
Sonora	16,397	8,151	5,524	2,723
Tabasco	19,840	10,052	6,150	3,637
Tamaulipas	15,953	7,540	6,086	2,327
Tlaxcala	16,934	6,475	7,475	2,984
Veracruz	14,529	6,041	6,435	2,053
Yucatán	16,541	6,968	6,036	3,536
Zacatecas	19,026	7,008	7,689	4,329

FUENTE: CEFEP, *Cuenta pública*, 2018.

Al verificar los resultados en las participaciones por persona, se observa una ligera tendencia a favorecer a las entidades con mayor desarrollo, lo

cual es el efecto de incluir en las variables la capacidad fiscal propia de las entidades y sus municipios. En cambio, en las aportaciones el resultado es al contrario, en el sentido de favorecer ligeramente a las entidades con mayor pobreza o que tienen mayores nóminas en educación y salubridad, por ejemplo. Al efecto, no existe en toda la normatividad una declaración puntual sobre la finalidad de las aportaciones, ni que unas compensen a otras, sino que los resultados son efecto del desarrollo histórico y político de éstas.

5. *Análisis del gasto federalizado*

Al analizar la correlación con los recursos federales per cápita frente a las variables socioeconómicas, se obtienen resultados importantes (tabla 4). En principio, la relación de las transferencias totales sólo presentó una relación significativa con la población del orden del 41%. La relación del gasto total por persona frente a la población es negativa (-.41), lo que significa que la tendencia general es que las entidades federativas con menor densidad de población son las que reciben más recursos federales por persona, lo que se confirma en las primeras entidades en recibir más recursos en la tabla, con la única excepción de la Ciudad de México. Este resultado es el efecto del reparto de las aportaciones y el resto de fondos que presentaron la tendencia negativa. Por su parte, las participaciones no tuvieron efecto importante con la población, pero sí con el producto interno bruto y la pobreza. La relación entre participaciones y producción fue positiva (del 44%); esto es, en términos generales se favorece a las entidades con mayor producción económica, y, por tanto, la relación con pobreza fue inversa. En la misma tabla aparecen Campeche y Tabasco, ya que en las fórmulas de varios fondos se contempla la producción de petróleo en las entidades.

TABLA 4
ANÁLISIS GASTO FEDERALIZADO PER CÁPITA

	<i>Total \$</i>	<i>Participaciones</i>	<i>Aportaciones</i>	<i>Resto</i>
Población	-.41	-.06	-.49	-.30
Pib	-.03	.44	-.50	.12
Pobreza	0.0	-.42	.38	-.07

FUENTE: CEFP, *Cuenta pública*, 2018; INEGI y Coneval, 2018.

Los resultados en las aportaciones fueron de importancia. En cuanto a población y actividad económica, la relación fue negativa; esto es, las entidades con menor población (49% de relación) y menor actividad económica (50%) recibieron más aportaciones por persona. La pobreza está medida como porcentaje de personas en pobreza frente a la población, de ahí que la correlación sea positiva (38%) con las aportaciones, señalando que las entidades con mayor porcentaje de pobreza son las que reciben más aportaciones. Los resultados son producto de incluir aspectos de población, nóminas de estos apartados, aspectos materiales y pobreza. En cuanto al resto de recursos referentes a otros ramos, la correlación importante fue con la población, denotando que las entidades con menor población fueron las que recibieron mayores recursos.

Por lo tanto, se confirma que los ramos sobre participaciones y aportaciones cumplen parcialmente su finalidad; el primero, en apoyar a entidades con mayor riqueza, y el segundo, a las que están en vías de desarrollo. Sin embargo, es importante señalar que dichas correlaciones son entre el .4 y .5 aproximado; esto es, no hay una relación fuerte, y la finalidad no se cumple al 100%. La razón principal por no llegar a la finalidad completa se debe a la inclusión de otras variables en cada uno de los fondos, que hace que disminuya el efecto principal, así como el hecho de que hay entidades con mucha población tanto con riqueza como con pobreza. Y, como resultado final referido al gasto total, el efecto de la combinación de todas estas variables y pesos específicos de las fórmulas es el predominio a favorecer a entidades con menor densidad de población.

6. *Propuesta de reforma*

La Alianza argumenta que al comparar lo que aportan sus estados al Pib en términos porcentuales no equivale a lo que reciben vía las transferencias federales. Esta situación ya se acreditó en el análisis pasado, al verificar que los estados de la Alianza son de los que menos fondos reciben. Ahora bien, como propuesta de reforma a su favor, se cambia la fórmula de las participaciones para incluir únicamente la producción interna de cada una de las entidades. De esta forma, se utilizan los datos del Pib por entidad en forma proporcional, y con estos porcentajes se aplican al total de las participaciones entregadas en la cuenta pública 2018, para obtener los nuevos datos en este nuevo escenario, que favorece en forma completa el potencial económico (tabla 5).

TABLA 5
PARTICIPACIONES CONFORME AL PIB

	<i>Total</i>	<i>PIB</i>	<i>Aport.</i>	<i>Resto</i>
Prom. nac.	16,461	7,061	6,134	3,266
Aguascalientes	12,614	2,897	7,158	2,560
Baja California	15,193	7,292	5,643	2,258
Baja California Sur	17,128	2,225	10,017	4,887
Campeche	21,229	6,822	8,936	5,471
Coahuila	16,348	7,841	5,579	2,928
Colima	14,992	1,349	8,369	5,274
Chiapas	14,589	3,450	8,316	2,823
Chihuahua	15,094	7,267	5,775	2,052
Ciudad de México	52,431	40,296	5,835	6,300
Durango	14,273	2,612	7,564	4,097
Guanajuato	15,611	9,185	4,856	1,570
Guerrero	16,320	3,103	9,485	3,732
Hidalgo	14,408	3,574	8,117	2,718
Jalisco	21,649	15,564	4,325	1,760
México	27,212	20,693	4,511	2,008
Michoacán	15,404	5,468	6,663	3,273
Morelos	11,192	2,595	6,293	2,304
Nayarit	13,371	1,553	7,956	3,862
Nuevo León	24,131	17,440	4,489	2,202
Oaxaca	16,313	3,362	10,281	2,669
Puebla	15,857	7,780	5,511	2,566
Querétaro	13,625	5,235	5,569	2,822
Quintana Roo	12,987	3,687	6,937	2,362

	<i>Total</i>	<i>PIB</i>	<i>Aport.</i>	<i>Resto</i>
San Luis Potosí	14,256	4,768	6,808	2,680
Sinaloa	16,159	5,032	6,071	5,057
Sonora	15,733	7,486	5,524	2,723
Tabasco	15,803	6,015	6,150	3,637
Tamaulipas	14,961	6,547	6,086	2,327
Tlaxcala	11,735	1,276	7,475	2,984
Veracruz	18,721	10,233	6,435	2,053
Yucatán	12,937	3,365	6,036	3,536
Zacatecas	14,050	2,032	7,689	4,329

FUENTE: CEFP, *Cuenta pública*, 2018; INEGI, 2018.

En forma notoria, las posiciones cambian, e inclusive en el total del gasto federalizado se recuperan entidades como Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Veracruz, entre otros. Respecto de la Alianza, en forma notoria ganan Nuevo León y Jalisco, además de Guanajuato, Chihuahua y Coahuila. Pero pierden respecto del reparto original Aguascalientes, Colima, Durango, Michoacán y Tamaulipas, lo que representa un reto para la Alianza en cuanto a qué reforma buscar, ya que, al igual que el conjunto de todas las entidades, en materia de federalismo una propuesta termina por beneficiar a unos y perjudicar a otros. Además, en el presente escenario, el más radical en cuanto a favorecer el potencial económico, se daría la mayor disparidad entre las entidades en términos de reparto. Y en el caso contrario de favorecer en la fórmula a entidades con menor desarrollo, nos lleva a los resultados opuestos.

Hasta aquí las consecuencias de propuestas con modificación de las fórmulas, ya sea favoreciendo la economía de las entidades o con desventaja social, lo cual se conoce como “juego de suma cero”, que implica que cualquier modificación hará que ganen unos a costa de otros, dificultando que una reforma pudiera llegar a tener un amplio consenso entre las entidades. Esta situación demuestra la teoría de los “contratos incompletos”, donde las fórmulas actuales como su reforma, benefician al agente principal, en este caso la Federación, hecho que obliga a buscar propuestas que incrementen los ingresos de las entidades sin que se modifique la situación de las fórmulas y el reparto actual.

VI. CONCLUSIONES

1. *Aspectos de política pública*

El presente trabajo inicia presentando la problemática actual del federalismo fiscal en México, relativa a la falta de normas constitucionales y sobre la equidad del Sistema de Coordinación Fiscal. Al respecto, se presentó la hipótesis relacionada a que la falta de reglas constitucionales en materia de coordinación fiscal origina la proliferación de ramos y programas similares, que en vez de consolidar unas finanzas públicas sanas de los tres niveles de gobierno acentúa el centralismo, la dependencia fiscal y el clientelismo político.

Se utilizan como soporte teórico los modelos del “principal y el agente” y el de “contratos incompletos”, que señalan que la falta de reglas puntuales, así como eventos inciertos, ocasionan el control por parte del principal (Federación) sobre los agentes (entidades). En particular, el estudio financiero demostró que existe una mayor concentración de ingresos en favor de la Federación, que existe un alto nivel de transferencias que originan dependencia financiera de las entidades federativas y municipios; además, el estudio administrativo e histórico demostraron que existen un alto número de fondos y cambios constantes, que han llevado a crear un federalismo fiscal de gran complejidad. Esta situación, más la baja de la economía, llevaron a la conformación de un bloque denominado la “Alianza”, que busca reformar el pacto fiscal o salirse de él.

Destaca que ha existido un aumento histórico de estos fondos; sin embargo, conforme a los presupuestos de egresos 2020 y 2021, por primera ocasión se ha dado una caída pronunciada a estos ramos federales (28 y 33, principalmente). En cuanto al reparto de fondos, se acreditó que en términos generales las participaciones favorecen a las entidades con mayor economía, y el resto de fondos, principalmente las aportaciones, favorecen a las entidades con mayor pobreza o menor población. Siendo el efecto general de todas las transferencias, en términos por persona, favorecer a las entidades con menor densidad de población. Con ello se acredita el reclamo de varias entidades de la Alianza, como Jalisco o Nuevo León, en el sentido de que el actual sistema no les favorece.

Se proyectó como primera alternativa, cambiar el criterio de las participaciones a la posición más radical de utilizar solamente el producto interno bruto por entidad. En forma efectiva, las entidades ya señaladas pasaron de ocupar las peores posiciones de la tabla a las mejores. Sin embargo, dentro

de la misma Alianza habría entidades que ganan y otras que pierden, lo cual representa un reto enorme para la Alianza, en el sentido de presentar un frente común. Cualquier criterio que se tome, ya sea en favor de la economía o del rumbo contrario, el efecto será siempre el mismo, de tener entidades que ganen y otras que pierdan con el nuevo reparto, por ser un modelo de suma cero. Por tanto, la única forma de poder encaminar una reforma integral sería contar con un amplio consenso nacional, en el sentido de establecer los fines del federalismo fiscal, ya sea favoreciendo la competitividad o la equidad hacia los que menos tienen. Reto difícil de perseguir, por las disparidades socioeconómicas de las entidades y la situación política actual, lo cual encuadra dentro de las teorías señaladas en el sentido de que las reglas existentes y los eventos inciertos le otorgan un monopolio fiscal y político a la Federación.

Sin embargo, puede existir margen para otras alternativas que no impliquen suma cero. Estas opciones pueden establecerse en los convenios de adhesión y sus anexos, en los cuales puede existir cierto grado de individualidad por entidad, como ya existe en cierto grado. En este caso la propuesta puede ir desde el apoyo a recaudar impuestos e ingresos federales por parte de las entidades y gobiernos locales, multas y similares, quedándose con cierto margen de dichos ingresos, o aspectos parciales, como ceder parte de la base fiscal, que se le conoce como “pequeños contribuyentes” a las entidades, quedando por definir qué pudiera ser un pequeño contribuyente en materia de ingresos o utilidades, o inclusive actividades del IVA de fácil fiscalización. Otro conjunto de alternativas, que son comunes en otras federaciones, serían las sobretasas.

La sobretasa o tasa adicional que pudieran agregar las entidades y/o municipios sería otra alternativa, bajo el mismo régimen fiscal, que permitiría a las entidades tener recursos en forma directa. La discusión consistiría en el margen de negociación de la sobretasa y si inclusive la Federación pudiera disminuir un poco su tasa para otorgar un mejor margen a las entidades y no elevar el impuesto a los contribuyentes. Otra propuesta es dejar a las entidades y a los gobiernos locales gravar el comercio informal, ya que estos gobiernos tienen mejor acceso a esta base. En todos estos casos no habría cambios a ninguno de los fondos, no habría entidades perdedoras, y las de mayor potencial económico o esfuerzo fiscal se verían con mayores beneficios, aunque en estas propuestas continúa el dominio de la Federación, ya que depende de su soberanía ceder este espacio, lo que le permite crear “tratos” especiales según la capacidad de cada entidad o situación política.

2. Cuestiones constitucionales

Desde la perspectiva constitucional, con relación a salirse del pacto fiscal o reformar el Sistema de Coordinación Fiscal, en virtud de que no existe este pacto en la Constitución nacional (únicamente la fracción XXIX, base 5, artículo 73, obliga a la Federación a compartir este grupo de contribuciones especiales),²³ y que varios artículos de la Ley de Coordinación Fiscal mencionan en forma expresa lo voluntario de adherirse al Sistema, o calcular las participaciones al faltar una o varias entidades (artículos 5 y 10), es factible salirse del Sistema en forma unilateral.²⁴ Sin embargo, el salirse implicaría para cualquier entidad, dejar de recibir los fondos federales y tener que cobrar nuevos impuestos “locales” para recuperar los ingresos perdidos; en consecuencia, sus habitantes pagarían doble tributación, ya que esta nueva situación no implicaría que la Federación dejará de cobrar sus impuestos, basada tanto en su propia soberanía como en diversos artículos de la propia Constitución nacional (principalmente el 73) que así lo permiten.

Por otra parte, la reforma al Sistema vía el Poder Judicial de la Federación no tendría efecto alguno. Mediante la acción de amparo, en primer término los gobernadores como autoridad no podrían interponerlo. Aun así, considerando que exista un acto de supra a subordinación, el efecto del amparo sería para la persona física del gobernante, y no tendría efectos para todos sus gobernados; el amparo no tiene efectos generales. En cuanto a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, que introduce la figura de la “declaratoria general de inconstitucionalidad”, por medio del juicio de amparo indirecto contra leyes, sí contempla efectos generales. Sin embargo, el proceso judicial incluye jurisprudencia por reiteración, notificación al Poder Legislativo, y en caso de omisión, con el voto de ocho ministros se procede a la declaratoria, ocasionando que en la práctica no haya tenido aplicación alguna.²⁵ La nueva reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación eliminó algunos de los problemas citados, pero persiste la

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>, consulta: marzo 4, 2021.

²⁴ Cámara de Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, México, H. Congreso de la Unión, 2021, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf, consulta, febrero 23, 2021.

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Determinación histórica: SCJN emite por primera vez declaratoria general de inconstitucionalidad”, *Comunicados*, México, 2019, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/multimedia/comunicados>, consulta: julio 22, 2020.

relación entre los dos poderes y la reiteración de jurisprudencia.²⁶ Por lo que respecta al juicio de controversia constitucional o inconstitucionalidad de leyes, ambos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su ámbito de protección no alcanza para poder hacer una modificación que cambie las fórmulas de reparto de los fondos, lo que sería una acción legislativa; por tanto, únicamente queda la vía de la reforma legislativa, la cual, como la historia lo demuestra, sería necesario convocar a una convención nacional fiscal o hacendaria para llegar a importantes acuerdos entre todos.

En concreto, el presente ensayo, utilizando la técnica de la sociología del derecho, ha estudiado la problemática actual, y ha demostrado las consecuencias históricas de los arreglos o reformas al federalismo fiscal, que ha incrementado las reglas y su complejidad, así como las desviaciones financieras de las fórmulas y el efecto general del reparto fiscal, y la dificultad de lograr una posición común para todas las entidades. Si bien no existe la discrecionalidad en las participaciones, la Federación tiene margen de maniobra en los acuerdos específicos con cada entidad, en el aumento o disminución de las aportaciones vía el presupuesto nacional, o la creación o desaparición de fondos o ramos dedicados al federalismo, lo que le asegura su dominio financiero y político. En caso de acordarse un nuevo pacto, éste deberá decidir primero los fines o esencia del federalismo fiscal, y, a partir de ahí, crear nuevos esquemas que permitan en su caso reformar las fórmulas de asignación de los fondos federales, o transitar hacia nuevos esquemas de mayor tributación de entidades y gobiernos locales sin modificar las fórmulas existentes.

En un sentido práctico y de corto plazo es posible hacer modificaciones vía los acuerdos específicos y sus anexos, y permitir así los esquemas mencionados de abrir nuevos espacios de tributación para entidades y gobiernos locales. Sin embargo, aun con ese mismo esquema u otro que pueda vislumbrarse (a las fórmulas o división de competencias fiscales), lo más deseable sería la reforma constitucional, para establecer en forma puntual no sólo una clara división de competencias fiscales entre los tres niveles de gobierno, o bases fiscales compartidas, sino constitucionalizar el Sistema Fiscal de Coordinación, para otorgar certidumbre a todos los niveles de gobierno, disminuir la proliferación de ramos o programas complementarios al mismo, así como la dependencia política y fiscal que hoy existe.

²⁶ *DOF*, Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, México, 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021, consulta: marzo 30.

Si bien es cierto que el monopolio de la Federación no se rompería bajo la visión de las teorías del “principal y el agente” y de “contratos incompletos”, lo cual no es el objetivo, ya que implicaría un cambio de forma de Estado y de gobierno muy profundo, sí habría un cambio a mayor plazo en el sentido de iniciar una nueva fase con un nuevo “equilibrio” que las partes consideren equitativo y una mayor autonomía financiera de las entidades.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BHAJAN, Grewal y SHEEHAN, Peter, *The Evolution of Constitutional Federalism in Australia: An Incomplete Contract Approach*, Melbourne, Center for Strategic Economic Studies, Working Paper no. 22, 2003.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Ley de Coordinación Fiscal, México, H. Congreso de la Unión, 2021, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf, consulta: febrero 23.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Gasto federalizado, cuenta pública*, México, H. Cámara de Diputados, 2018, disponible en: https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php, consulta: octubre 19.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Gasto federalizado PPEF 2020-PEF 2019*, México, H. Cámara de Diputados, 2019, disponible en: https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php, consulta: febrero 11, 2020.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Gasto federalizado PPEF 2021-PEF 2020*, México, H. Cámara de Diputados, 2020, disponible en: https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php, consulta: enero 24, 2021.
- CIEP, *Contracción del gasto federalizado. Implicaciones para las instituciones subnacionales*, México, 2020, disponible en: <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>, consulta: octubre 16.
- CONEVAL, *Medición de la pobreza*, México, 2018, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>, consulta: octubre 19.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>, consulta: marzo 4, 2021.
- DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS, *Recursos Asignados al Ramo 23*, México, Senado de la República, 2021.

- DOF, Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, México, 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021, consulta: marzo 30.
- “El polémico Ramo 23”, *El Economista*, México, 2019, disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/El-polemico-Ramo-23-del-PPEF-recibiria-mas-recursos-en-el-2020-20190916-0081.html>, consulta: enero 20, 2020.
- “Editorial”, *Excelsior*, México, 2004, disponible en: www.excelsior.com.mx, consulta: septiembre 2.
- FERRARI, Vincenzo, “Norberto Bobbio y la sociología del derecho”, *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, núm. 4, abril de 1988.
- GALLAGHER, Mark, *Choices in Fiscal Federalism*, Washington, D. C., Center for Applied Studies in Economics, 1998.
- HART, O. y MOORE, J., *Foundations of Incomplete Contracts*, Blackwell Synergy, 1998.
- INEGI, *Pib y cuentas nacionales*, México, 2018, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/>, consulta: octubre 19.
- KINCAID, John y TARR, G. Alan, *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, vol. 1, McGill-Queen’s University Press, 2005.
- LAFFONT, Jean Jaques y MARTIMORT, David, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton, University Press, 2001.
- MÁRQUEZ COLÍN, Graciela, “De contribuyentes y recaudadores”, *La justicia durante el porfiriato y la Revolución 1898-1914*, t. 4, México, SCJN, 2010.
- MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988.
- MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, *La coordinación fiscal*, México, INAP, 1997.
- RABELL GARCÍA, Enrique, *Federalismo fiscal en México*, Querétaro, Concyteq, 2010, disponible en: <http://www.concyteq.edu.mx/PDF/Federalismofiscal.pdf>, consulta: agosto 5, 2020.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Determinación histórica: SCJN emite por primera vez declaratoria general de inconstitucionalidad”, *Comunicados*, México, 2019, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/multimedia/comunicados>, consulta: julio 22, 2020.
- VES LOZADA, Alfredo E., “La sociología del derecho: su temática actual”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 29, núm. 3, jul-sep., 1967.

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

APRENDIZAJES DEL FEDERALISMO HACENDARIO: EL CASO DE LA PANDEMIA POR LA COVID-19

Gabriela RÍOS GRANADOS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La política social en México.* III. *¿Un sistema de transferencias o la competencia tributaria?* IV. *¿Cuál ha sido el papel que ha jugado el federalismo en la pandemia?* V. *Aprendizajes del federalismo hacendario.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Gracias al análisis sobre la reacción de los gobiernos federal y locales para contrarrestar los efectos económicos y sociales originados por la pandemia de COVID-19, en este capítulo se profundiza en el sistema de transferencias desarrollado en el federalismo hacendario mexicano. Es un caso paradigmático que permite ahondar sobre las posibilidades de reacción de los diferentes niveles de gobierno frente a acontecimientos que ponen al Estado en alerta. Este es el escenario perfecto para analizar fortalezas, inconsistencias, sesgos, debilidades, vacíos y riquezas que existen en el federalismo hacendario puesto en práctica con la política social del Estado. Ésta es la razón por la que el presente capítulo tiene perfecta cabida en este libro. Si bien es un capítulo que parte de un problema en concreto, es decir, es de corte inductivo, esto nos ayuda a indagar sobre los diversos andamiajes (normativo, fiscal, entre otros) en el que está construido el federalismo hacendario.

Tal como lo hemos expresado en otra parte,

el sistema tributario es reflejo de un orden social más amplio. Es decir, si la informalidad es prevalente en el sistema tributario, es porque éste está adosado a las prácticas de la sociedad mexicana, en la que imperan la falta de

confianza en las instituciones, la corrupción y otras prácticas no deseables de nuestra sociedad.¹

En este mismo sentido, el federalismo hacendario mexicano es reflejo de un orden social más amplio, que sin duda está cargado de grandes contradicciones, y aquí cabe citar a Héctor Fix-Fierro, pues este autor, siguiendo a Brian Tamanaha, indicó:

En la sociología jurídica hay una extendida concepción sobre el Derecho como reflejo de la sociedad. Pero justamente en países como México (y en general en todos los que sufrieron la colonización europea), los modelos jurídicos han sido fundamentalmente tomados de otras realidades sociales, lo que genera una brecha con las relaciones sociales prevalecientes en la sociedad receptora.²

En mi opinión, el federalismo hacendario mexicano se ha tropicalizado³ con las necesidades reales de la sociedad mexicana, considerando éstas como necesidades económicas, políticas, culturales y sociales. Una cuestión está plasmada en la Constitución y otra es cómo interactúa en la realidad social el federalismo hacendario.⁴ Y lo que en este capítulo se analiza es precisamente esta realidad social sobre la que se ha construido el federalismo hacendario. Es decir, el federalismo hacendario en México se ha moldeado por las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales. Y reto-

¹ Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, “Comportamientos de las personas estilistas y peluqueras frente al cumplimiento tributario en la Ciudad de México: Cultura contributiva y confianza social”, en Ríos Granados, Gabriela y Padrón Innamorato, Mauricio (coords.), *La informalidad laboral y las obligaciones tributarias: el caso de las estéticas y peluquerías en la Ciudad de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 70.

² Fix-Fierro Héctor, “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, en Ávila Ortiz, Raúl *et al.* (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2016, p. 18.

³ En este sentido, citamos a Brian Tamanaha: “La ley cambia porque opera en un contexto social completamente diferente. El derecho en Japón, por ejemplo, principalmente el producto del Código Civil alemán transplantado con ciertas influencias norteamericanas de la posguerra, y completamente envuelto por las actitudes y orientación cultural japonesas, tiene una relación con la sociedad muy diferente que en Alemania o en los Estados Unidos” (traducción libre), Tamanaha Brian, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, 2001, p. 120.

⁴ Este tema es conocido en la sociología jurídica como el “problema de la brecha” (*Gap problem*), pues se reconoce la existencia de una brecha entre la ley-en-los-libros (*law-in-books*) y la ley-en-acción (*law-in-action*). Y aquí se dice que donde existe una brecha la ley no es espejo de la sociedad. Véase a Tamanaha Brian, *A General Jurisprudence of Law and Society*, *op. cit.*, p. 131.

mando las palabras de Fix-Fierro, en el caso del federalismo hacendario, “la realidad acaba imponiendo un ajuste a la norma, que de este modo adquiere un nivel de mayor consonancia con la sociedad en que se inserta, pero a costa de perder su fuerza reformista”.⁵

A más de un año del inicio de la pandemia por coronavirus causante del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2), se han puesto al descubierto las profundas desigualdades de la sociedad mexicana, y esto sin lugar a duda toca el escenario de la hacienda pública en sus vertientes fiscal, presupuestaria y deuda pública. En nuestra consideración, cuando el federalismo funciona correctamente pone a competir a los gobiernos de las entidades federativas para proveer mejores bienes y servicios públicos a la ciudadanía.⁶ Ésta es una de las apuestas del federalismo. Es un federalismo al servicio de la ciudadanía. En México habría que pensar en gobiernos subnacionales fuertes, robustos, consolidados y encaminados para mejorar los bienes y servicios públicos,⁷ con el propósito, en la medida de lo posible, de evitar que se profundicen las desigualdades. Sin embargo, se observa todo lo contrario; son gobiernos periféricos al gobierno federal; es como si en los hechos estuviésemos ante un federalismo centralizado.⁸ Entonces, sostenemos que la discusión sobre el modelo de transferencias intergubernamentales no está zanjada en México, porque los sistemas federales son dinámicos, y además, en nuestro caso, los datos empíricos son evidentes: el federalismo no ha estado al servicio del ciudadano, sino al contrario: ha estado más al servicio de los políticos o de las fuerzas políticas.⁹ Por eso ase-

⁵ Fix-Fierro Héctor, “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, *cit.*, *supra*, p. 19.

⁶ Es importante advertir desde que se conceptualizó por primera vez el federalismo, es decir, poco más de doscientos años, no hay una unívoca definición del federalismo, así como de sus confines y articulaciones. Hay mucho escrito sobre el tema; sin embargo, para propósitos de este capítulo, sólo asumimos los que analizamos en el documento.

⁷ Nosotros somos de la idea de contar con gobiernos subnacionales fuertes y recaudadores de contribuciones; ya en otro trabajo de nuestra autoría se ha expresado: “...la provisión de un servicio o de un bien público de calidad, municipal o local, genera cambios de comportamiento de los particulares y esto crea una mayor recaudación municipal o estatal. En suma, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad fortalece las capacidades recaudatorias de los niveles municipal y estatal, lo que produce un mayor compromiso de los gobiernos a rendir cuentas a sus habitantes”. En Ríos Granados, Gabriela, “El federalismo fiscal a través de los servicios públicos. Impuesto predial en la CDMX, una primera mirada”, comunicación técnica, *XXX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, t. II, ILADT, Uruguay, 2018, p. 828.

⁸ Para una lectura más profunda respecto a este tema, remítase al capítulo tercero de este libro.

⁹ “Las entidades federativas generan únicamente el 12% de sus ingresos, mientras que el 80% de sus recursos provienen del acuerdo de coordinación fiscal con la Federación...”.

veramos que existe un importante dilema sobre cómo organizar mejor la distribución de competencias fiscales, y este dilema se refleja en la posible discusión de una reforma hacendaria, que ha sido planteada por legisladores, organizaciones de la sociedad civil y la academia.¹⁰ Recordemos que la última gran reforma hacendaria se dio en 2014, cuando entró en vigor el impuesto sobre la renta vigente, en donde se aumentaron las tasas imponibles para las personas físicas.

Aunque el federalismo hacendario se refiere a sus tres partes: ingreso, gasto y deuda, aquí sólo analizamos el tema del egreso, y de forma colateral el ingreso, dado que lo tratamos como binomio. En este capítulo hacemos varias preguntas de investigación, a las que tratamos de dar contestación en el desarrollo del mismo; así, nuestra pregunta principal es: ¿cuál es el papel que ha jugado el federalismo hacendario en la pandemia por COVID-19? De esta pregunta principal se derivan varias, como las siguientes: ¿es necesaria la coordinación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal para articular mejor su respuesta frente a la contracción económica ocasionada por confinamiento por la COVID-19? ¿Cómo ha funcionado el Ramo 33 para nivelar las desigualdades sociales en época pandémica? ¿Cuáles han sido los aprendizajes de nuestro federalismo en esta época pandémica?

De tal suerte, analizamos cómo han reaccionado los gobiernos subnacionales ante la pandemia originada por la COVID-19, de cara a la acción retardada del gobierno federal, tema que se va abordando a lo largo de este capítulo. El análisis se centra en la situación fiscal y en la presupuestaria,

¹⁰ “Para 2020 se estiman más de dos billones de pesos en ingresos totales de las entidades federativas. Sin embargo, gran parte de estos recursos no son generados por los estados, los cuales generan únicamente el 12% de sus ingresos. Los impuestos estatales son el ingreso propio más importante para las entidades federativas. No obstante, solo representan el 4.7% de la recaudación total del país. El Gobierno federal recauda el 93.6%”. Centro de Investigación de Política Pública, *Hablemos de ingresos en los estados*, México, 2020, disponible en: <https://imco.org.mx/hablemos-de-ingresos-en-los-estados/Día> de consulta: 16 de agosto 2021.

¹⁰ Desde el inicio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, legisladores, como Alfonso Ramírez Cuéllar, diputado federal por Morena de la LXIV Legislatura, como presidente de la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados, planteó la reforma fiscal, en la que buscaba en todo momento una tercera convención nacional hacendaria. El mencionado legislador siguió apostando por la convención hacendaria, y aunque pudiera ser el escenario perfecto para un nuevo arreglo fiscal, las entidades federativas no están muy proactivas en este tema. Para este objetivo creó un grupo interdisciplinario, en el que se desarrolló el siguiente documento: *Nuevas políticas públicas contra la desigualdad. Informe del grupo de trabajo para la transición hacendaria*, agosto 2021, Dip. Alfonso Ramírez Cuéllar (coord.), México, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura de la Paridad de Género, 2021.

enfocándonos prácticamente en el gasto social en general y particularmente en el gasto en salud.¹¹

Al cuestionamos el papel que ha jugado el federalismo hacendario en la crisis originada por la pandemia de COVID-19, se revisa la acción del gobierno federal mediante el gasto social de cara a la pandemia, así como la intervención de los gobiernos subnacionales en esta problemática y con relación a sus capacidades recaudatorias. En este sentido, en un primer apartado se establece qué se entiende por política social y cómo ha sido la política social mexicana, para después revisar el gasto social frente a la pandemia; en un segundo epígrafe se analiza qué nos conviene más: si un sistema de transferencias o la competencia tributaria;¹² en un tercer apartado nos planteamos cuál ha sido el papel que ha jugado el federalismo en la pandemia, y, por último, hacemos las reflexiones sobre los aprendizajes que nos está dejando la pandemia.

La metodología que se aplica en este artículo es inductiva, documental y analítica. Dado que el federalismo hacendario ha sido estudiado tanto por la literatura económica como por la jurídica, la ciencia política y la sociológica, el enfoque de este artículo será interdisciplinario,¹³ porque conside-

¹¹ El gasto social como el de salud, forman parte de la política social, y que ésta a su vez es más amplia que los programas destinados a la pobreza. Véase a Martínez Espinosa, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 55, marzo 2021, p. 123.

¹² Como hemos indicado en líneas arriba, entendemos como competencia fiscal cuando en el federalismo se pone a competir a los gobiernos de las entidades federativas para proveer mejores bienes y servicios públicos a la ciudadanía.

¹³ La sociedad cada vez más requiere de una apertura disciplinaria para la resolución de problemas; tanto es así, que en la UNAM en el Subsistema de Humanidades coexisten institutos con una visión disciplinaria, centros con enfoque inter o multidisciplinario, programas universitarios creados para acercarse a la sociedad, cátedras extraordinarias y seminarios universitarios. Así, en palabras de Muñoz García: “los cambios organizativos más recientes han partido de un conjunto de ideas acerca de la apertura académica de las disciplinas, y de la necesidad de que interactúen los establecimientos o instituciones donde se cultivan. La apertura está dada por vía de la diversificación y fragmentación, como lógicas mediante las cuales se produce el desarrollo del conocimiento que imponen nuevas razones y arreglos para establecer los moldes, o modos para generarlo.

En este sentido, la apertura significa la interacción o intersección de campos disciplinarios para el logro de innovaciones. Esto es, de enfoques inter y multidisciplinarios para el análisis de los objetos de estudio... En esta época de la modernidad la producción de conocimiento científico ha venido borrando las diferencias y las divergencias entre las ciencias naturales, las sociales y las humanidades. Hay un movimiento hacia la convergencia. A la entrada del milenio hay cada vez menos separación, más intersecciones disciplinarias obligadas por la naturaleza, complejidad y particularidad de los fenómenos que se estudian; por las propias

ramos que nos llevará a una aproximación del problema más certera y con más propuestas de solución.

II. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

La política social¹⁴ es más abarcativa que los programas destinados a programas sobre salud o justicia social. Para algunos autores, la política social¹⁵ se entiende como

...el entramado institucional de postulados epistemológicos y metodológicos que se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos diversos (humanos, financieros, tecnológicos, etcétera) con el objetivo prioritario de atender las cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de población, pero que también incluye metas relacionadas con la estabilidad del sistema político y las correcciones a las ineficiencias del sistema económico.¹⁶

Molina Cano ha definido a la política social como

una actividad eminentemente estatal que, dando un carácter peculiar a una época histórica, se realiza jurídicamente en un doble sentido: globalmente a través de la socialización del derecho y específicamente por medio de su con-

preguntas que se hacen los investigadores, pero también por las necesidades de conocimiento que les plantea la realidad social”. Muñoz García, Humberto, *Fortalecer la investigación humanística y social en la UNAM*, serie de cuadernos del CRIM, 2002, pp. 16 y 17.

¹⁴ Para un estudio con mayor profusión sobre la historia y la teoría de la política social, véase Cano Molina, Jerónimo, *El concepto de la política social: historia y teoría*, capítulo 2, “La política social en la historia”, Murcia, Isabor, 2004, p. 39.

¹⁵ El concepto de política social ha sido ampliamente estudiado; sin embargo, para términos prácticos sólo abordaremos los que nos ayudan a ejemplificar nuestro estudio de caso.

¹⁶ Martínez Espinosa, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *op. cit.*, p. 123. Para este autor, siguiendo a Jennifer Pribble, indica que “El régimen de política social es apropiado, tanto contextual como metodológicamente, para identificar el paquete de políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina”, p. 124. Jennifer Pribble define como política social: “Defino los regímenes de política social como un paquete de políticas, proporcionadas por el Estado, que protegen a los ciudadanos de la pobreza, la redistribución de ingresos y oportunidades de vida. Sostengo que estos regímenes consisten de dos dimensiones políticas: una que busca prevenir los riesgos sociales a través de inversiones en el capital humano, a la cual llamo prevención de riesgo, y una segunda, que aborda los riesgos una vez que ya hayan ocurrido a través de subsidios y otras formas directas de intervención, al cual me refiero como confrontación del riesgo” (traducción libre). Pribble, Jennifer, “Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America”, *Studies in Comparative International Development* (St Comp Int Dev), 2011, 46:191-216, p. 192.

figuración institucional a través del impuesto, la meritocracia, la negociación laboral y el aseguramiento colectivo, en sus diferentes variantes.¹⁷

Por su parte, Montagut Teresa explica qué es la política social:

Política social es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general. Una definición operativa de la política social es la que define como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo de servicios y prestaciones que intentan paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas.¹⁸

La literatura especializada es muy crítica con la política social mexicana. Dicho esto, es necesario expresar que gracias a la gran lucha social que se dio con la Revolución mexicana, la Constitución de 1917 nació con vocación garantista de los derechos sociales (educación, derecho de huelga, salud y seguridad social); de hecho, se reconoce como la Constitución que sancionó por primera vez estos derechos,¹⁹ lo que dio pauta a desarrollar una política social muy enraizada en México. En este mismo camino se indica que el Estado de bienestar mexicano nació en 1942.²⁰ Los expertos²¹ en la materia han indicado que la política desarrollada posteriormente a la entrada en vigor de la Constitución federal se enfocó a proteger a la clase trabajadora, restringiendo su ámbito de ampliación a los empleados formales, por lo que la protección social fue muy acotada, olvidándose de las demás personas. Así, en la política social mexicana se van encontrando asimetrías con una mirada utilitarista, pues en lugar de ver a las personas como ciudadanos, se les ha visto como clientes, de ahí que la política social

¹⁷ Cano Molina, Jerónimo, “El concepto de la política social: historia y teoría”, capítulo 2, *op. cit.*, p. 62.

¹⁸ Montagut, Teresa, *Política social. Una introducción*, 4a. ed., Barcelona, Ariel, 2014, p. 21.

¹⁹ En este mismo sentido encontramos a Moreno Salazar, Pedro; Ortiz Guerrero, Claudia y Marrufo Heredia, Eduardo, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril de 2004, p. 57.

²⁰ Bizberg, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, en Ilán Bizberg y Scott, Martin, *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, 2012, p. 177.

²¹ La mayoría de los autores aquí citados coinciden en esta aseveración.

haya construido clientelas, corporaciones sociales²² y asistencialismo.²³ De acuerdo con Bizberg, a diferencia de Estados Unidos y de Canadá, en México las políticas sociales se construyeron en clave clientelar:

El caso mexicano se diferencia de estos dos tanto porque el régimen de bienestar en este país fue sobre todo un mecanismo de intercambio clientelar entre el Estado y los sectores más estratégicos: trabajadores del gobierno, obreros de las empresas estatales, militares, así como de legitimación de la población en general, y como tal se puede definir como estatal-corporativo.²⁴

Encontramos autores que han enfatizado que la política social se ha subordinado a la política económica.²⁵ En esta misma ruta, se ha considerado que nuestra política social también ha tenido tintes asistencialistas, y tal fue el caso de los primeros programas asistencialistas en la época de Carlos Salinas de Gortari:

²² En este mismo sentido encontramos a Moreno Salazar, Pedro; Ortiz Guerrero, Claudia y Marrufo Heredia, Eduardo, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *op. cit.* pp. 58 y 61. Estos autores dividen hasta 2004, año en que publicaron su artículo, a la política social en tres etapas: considerando a la primera dentro del intercambio corporativista, en la que sin duda destaca el gobierno cardenista; la segunda etapa se dio con Díaz Ordaz, en la que se continuó con la centralización administrativa y política; y la tercera etapa inició con De la Madrid, en donde se da un cambio importante con la descentralización y la privatización de la empresa pública. En esta tercera etapa estos autores indican: “Con Salinas de Gortari se presenta una situación particular... Con este gobierno se configura un nuevo estilo de gestión de la política social, sin dejar de ser elemento principal la recentralización tanto política como administrativa. La creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (Rousseau 1995:277) se dirigió a la organización, movilización social y comunitaria, y se orientó hacia los sectores pobres y en pobreza extrema mediante la focalización y la selectividad”. Moreno Salazar, Pedro *et al.*, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *op. cit.*, p. 64.

²³ Según Bizberg Ilán: “El estado de bienestar mexicano no es sólo dual, sino que es sobre todo un régimen en el cual la balanza de los beneficios se ha inclinado hacia un sector, el corporativo. El término dual tampoco logra capturar la característica clave de este régimen, que ha sido utilizado como un mecanismo de legitimación de un régimen político, en el cual el Estado fue el principal agente de desarrollo y cohesión social”. Para mayor profundidad en el tema véase a Bizberg, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, *op. cit.*, p. 177. En el mismo sentido, encontramos a Dautrey, Philippe, “Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social. El caso de México”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, april, 2013, pp. 26 y 31. Disponible en: URN: NBN:NL:UI:10-11495 Philippe Dautrey. Open Acces article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0) Licence <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>.

²⁴ Bizberg, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, *op. cit.*, p. 180

²⁵ Moreno Salazar, Pedro *et al.*, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *op. cit.*, p. 60.

El primer programa que apunta en esta dirección fue establecido durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. El programa Solidaridad era, sin embargo, un programa heterodoxo que combinaba elementos del “viejo” régimen corporativo con los nuevos focalizados hacia las poblaciones marginadas. Y, en esa medida, era también un programa que tenía fines políticos-clientelares, al tiempo que buscaba aliviar en cierta medida los problemas más acuciantes de la pobreza. Un programa focalizado a las regiones más pobres del país, descentralizado, que transfería recursos para la implementación de programas específicos de desarrollo o productivos. Pero no era un programa que transfería recursos monetarios de manera individualizada, sino exigía que fueran presentados colectivamente y decididos por las comunidades receptoras como por funcionarios de la Secretaría de gobierno que administraba los fondos. Por una parte estaba destinado a llevar a cabo la construcción de clínicas, escuelas, caminos en las poblaciones más pobres del país, por otra la idea era ubicar liderazgos y grupos con capacidad para organizarse, que pudieran ser instrumentados con fines clientelistas. Se llegó incluso a especular la intención por parte del gobierno de Salinas de construir un nuevo partido político o reestructurar al propio PRI con base en estas nuevas organizaciones.²⁶

También se ha destacado que la política social se ha segmentado.²⁷ Y al respecto Philippe Dautrey considera que fueron perniciosas la descentralización del sistema de salud y la privatización de los regímenes de pensiones, suscitadas por el neoliberalismo.²⁸ Así, tras analizar con datos el desempeño de la política social mexicana y encontrarla como clientelar y asistencialista, Dautrey ha expresado que

En México, la política social no es comparable a las que se implementaron en Estados Unidos y en Europa donde existe un mayor compromiso con los derechos humanos. El gasto social (protección social, asistencia, desarrollo local y educación) suele ser menor, incluso respecto al de países semejantes como Brasil y Argentina.²⁹

²⁶ Bizberg, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, *op. cit.* p. 204.

²⁷ Dautrey, Philippe, *Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social. El caso de México*, *op. cit.*, p. 26. También se ha indicado que la política social, además de ser descentralizada, también su gestión ha sido difusa. Moreno Salazar, Pedro *et al.*, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *op. cit.*, p. 60.

²⁸ Dautrey, Philippe, *Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social. El caso de México*, *op. cit.*, p. 26.

²⁹ *Idem.*

Del primer programa asistencialista a la actualidad hubo una transición importante; ahora, sin duda alguna, se dan recursos monetarios (transferencias directas individuales) con los programas de Bienestar de Andrés Manuel López Obrador; pero antes de entrar en vigor estos programas existieron programas como Progresa y Oportunidades, que respondieron a esta misma lógica. La actual política social de la Federación está impregnada de asistencialismo, incluso en el Presupuesto de Egresos de la Federación el ramo administrativo denominado “desarrollo social” cambió a “bienestar”, para seguir con la misma tónica asistencialista con la denominación expresa de “bienestar”.³⁰

Dentro de la política social mexicana también se ha expresado que la desarticulación entre los distintos niveles de gobierno viene de tiempo atrás.³¹ En este sentido:

Los programas sociales no son condición suficiente para la erradicación de la pobreza, pero podrían haber conseguido resultados más contundentes y consistentes. Ello se debe a las anomalías que han mostrado. En primer lugar, los programas sociales se han diseñado e implementado de manera fragmentada, pues cada nivel de gobierno cuenta con sus propios programas, con lo que suelen duplicarse, estorbarse y dispensar recursos públicos.³²

Una vez explorado sobre la política social mexicana, veamos ahora el gasto social frente a la pandemia.

El gasto social frente a la pandemia

Sobre la acción del gobierno frente a la pandemia, en un principio hubo una gran ofensiva de los gobiernos subnacionales debido a la lenta acción del gobierno federal de otorgar, por un lado, beneficios tributarios a los con-

³⁰ Martínez Espinosa indica que “Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) han sido instrumentos arquetípicos de intervención focalizada contra la pobreza en América Latina desde mediados de la década de 1990. Los PTC tienen dos características básicas: a) la entrega periódica de recursos monetarios a los beneficiados con la condición de que b) estos cumplan con ciertos condicionamientos para mantener dichos beneficios. Los PTC se iniciaron en Brasil en 1995 entres ciudades y a nivel nacional en México con el Programa de Educación, Salud y Alimentación”. Véase a Martínez Espinosa, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *op. cit.* pp. 126 y 132.

³¹ La desarticulación prevaleció durante la pandemia.

³² Martínez Espinosa Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *op. cit.*, p. 126.

tribuyentes, y, por el otro, al mantener los programas Bienestar³³ creados por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador,³⁴ desplazó la importancia de crear otros instrumentos de política social. Sin embargo, llegaron con posterioridad, como las “tandas de bienestar”, el “crédito a la palabra”, entre otros.

La ofensiva de los mencionados gobiernos fue desarticulada, que a nuestro parecer ha tenido pocos rendimientos para la población, y esto es resultado de las desigualdades interregionales, de la falta del control del gasto público, así como de la falta de padrón de beneficiarios,³⁵ entre otras cuestiones. Veamos pues los datos antes de comenzar nuestro análisis. De acuerdo con el estudio *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: política social frente a desastres* presentado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),³⁶ la principal problemática se dio con el paro obligatorio y el cierre de las actividades económicas, lo que para países como México representó un fuerte impacto en las economías familiares, dado que muchas familias viven al día y no obtuvieron los apoyos del gobierno. De acuerdo con el estudio del Coneval:

Un indicador que pone en perspectiva la magnitud de las afectaciones económicas es el Producto Interno Bruto (PIB), su disminución implica una desaceleración de la actividad económica y afectaciones directas en los sectores productivos (Esquivel, 2020). De acuerdo con las proyecciones de perspectivas económicas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo

³³ De acuerdo con Martínez Espinoza: “Según sus programas sociales prioritarios, se puede afirmar que el gobierno de AMLO enfoca sus acciones en a) espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas); b) buscando inversión productiva (Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida); c) aumentando los beneficios sociales en modalidad de transferencias monetarias (para que los beneficios lleguen directamente a los ciudadanos), y d) pretendiendo una coordinación intersecretarial para la operación de la política social mediante el término de «programas integrales de desarrollo» (las secretarías de Bienestar, Trabajo y Previsión Social y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deben coordinarse para la operación de varios programas sociales)”. Martínez Espinoza Manuel I., *op. cit.*, p. 135.

³⁴ Recordemos que el gran estandarte de Manuel Andrés López Obrador fue darle prioridad a los sectores más desprotegidos de la sociedad y el bienestar social. Para el análisis de este tema se recomienda a Martínez Espinoza, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *op. cit.*, p. 122.

³⁵ El clientelismo juega un papel muy destacado cuando se trata de programas destinados al gasto social y que no permite llegar a las personas necesitadas de tales apoyos.

³⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, Coneval, Ciudad de México, 2021.

Económico (OCDE, 2021), la caída del PIB real de la economía mundial en 2020 fue de 3.4 por ciento. Los países con las mayores disminuciones en este indicador fueron España y Reino Unido, con caídas de 11.0 y 9.9 por ciento respectivamente. La proyección para la zona euro fue una disminución del PIB real de 6.8 por ciento, mientras que para países del G20 como Argentina, India y Sudáfrica la reducción prevista fue de 10.5, 7.4 y 7.2 por ciento respectivamente. En México, en 2020, se presentó una caída de 8.5 puntos porcentuales con respecto a 2019 (INEGI, 2021b).³⁷

Sobre la respuesta de las entidades federativas frente a la pandemia, el Coneval indicó:

Por último, aunque no existe una respuesta coordinada en el país que considere los tres órdenes de gobierno, hay entidades federativas que, en su ámbito, implementaron planes y estrategias integrales. En algunos casos, no se limitaron a plantear respuestas inmediatas, sino que recurrieron también al uso de la información y evidencia que les permitió identificar los principales problemas que estaba generando la pandemia y otros factores externos, para definir un conjunto integrado de programas y acciones. Además, en algunos casos, elaboraron mecanismos normativos que dieran claridad a la forma de llevar a cabo los programas y acciones, como reglas de operación y lineamientos e incluso definieron instrumentos que les permitieran monitorear y evaluar los avances. De esta manera, 90.4 por ciento de los programas y acciones estatales no cuentan con estrategias de evaluación y 87.6 por ciento no tienen indicadores para evaluar sus avances.³⁸

Comencemos, pues, con el análisis del gasto social. Resulta interesante recordar que hay una fuerte dependencia económica de las entidades federativas y los municipios hacia la Federación, que, entre otras variables, se ha generado gracias a un instrumento diseñado en la Ley de la Coordinación Fiscal³⁹ (en adelante LCF), y que reparte dinero destinado principalmente al gasto social. Esta herramienta es el Ramo 33; la finalidad del recurso dinero de este Ramo es “descentralizar responsabilidades, proveer ingreso de manera regular a entidades locales y distribuir el ingreso entre las regiones”.⁴⁰

³⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, cit., p. 22.

³⁸ *Ibidem*, p. 131.

³⁹ Instrumento que data desde finales de los setenta del siglo pasado.

⁴⁰ Ángeles Castro, Gerardo; Salazar Rivera, Mayra Paulina y Sandoval Contreras, Luis, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XXVIII, núm. 1, primer semestre de 2019, p. 107.

Somos de la opinión de que las entidades deben esforzarse por obtener mayores recursos captados de la recaudación de sus ingresos tributarios⁴¹ y no depender tanto de la Federación. La descentralización fiscal es lo idóneo para México; así, de acuerdo con Garman, Haggard y Willis:

De manera ideal, cada bien y servicio público deberá ser proporcionado por la jurisdicción que de manera más completa internalice sus beneficios y costos. Para cierta cantidad de bienes y servicios, es evidente que dicha jurisdicción es más reducida que la nacional. Dado que las preferencias del ciudadano varían de jurisdicción a jurisdicción, la descentralización fomenta el bienestar al empatar de manera más adecuada los productos gubernamentales a los gustos locales, e incrementa la eficacia tanto en proporcionar los servicios gubernamentales, como en aumentar ingresos.⁴²

Aunque el Ramo 33 se creó para mejorar el gasto federal, a través de la descentralización y desconcentración de las funciones del gobierno federal hacia las entidades federativas, sostenemos que aunque nivele y mejore la equidad entre las entidades federativas, al asignar mayores ingresos a las entidades con mayor pobreza, el presupuesto federal no debería intervenir en la asignación de recursos entre regiones y ciudades. Sobre este punto, hay autores que opinan lo contrario,⁴³ entonces, ¿hasta dónde debe intervenir la Federación para compensar la desigualdad de las entidades federativas? ¿Qué tan beneficiosa ha sido la armonización tributaria mediante la LCF, en la que se estableció por ley la transferencia de recursos del gobierno federal a los gobiernos locales? ¿Cómo se ha aplicado el Ramo 33 en los programas emergentes de las entidades federativas? ¿Cuál ha sido el papel que ha jugado el federalismo en la pandemia?

Para responder a estas preguntas, se requiere analizar qué tipo de federalismo hacendario tenemos. Como hemos indicado en líneas arriba, las entidades federativas y los municipios son gobiernos periféricos del gobierno

⁴¹ En este sentido, Sobarzo sostiene que el financiamiento de bienes y servicios públicos mediante impuestos es lo que activa el contrato social y permite una mejor rendición de cuentas. *Cfr.* Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique, “Relaciones fiscales intergubernamentales en México. Evolución reciente y perspectivas”, *Problemas de Desarrollo*, vol. 40, núm. 156, 2009, pp. 14-27 Consultado en scielo.org.mx.

⁴² (Traducción libre) Garman, Christopher; Haggard, Stephan y Willis, Eliza, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics* 53 (January 2001), p. 205. Consultado en <http://about.jstor.org/terms>, 29 de julio de 2021.

⁴³ Ángeles Castro, Gerardo *et al.*, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, *op. cit.*, p. 109.

federal, y funcionan gracias al modelo de transferencias de la LCF.⁴⁴ Para dilucidar qué tipo de federalismo hay en México, hay que distinguirlo frente a otros federalismos fiscales. En el mundo existen diversos modelos de federalismo fiscal; entre los que más destacan están: la competencia tributaria, la armonización fiscal y el modelo de transferencias. Estos modelos responden a “cómo deben distribuirse las facultades de ingreso y gasto entre los diferentes niveles de gobierno”.⁴⁵

Ahora veamos la construcción de nuestro federalismo hacendario. Sin lugar a duda, las bases del federalismo hacendario las tenemos en la Constitución federal;⁴⁶ sin embargo, el sistema de transferencias ha caracterizado a nuestro federalismo a partir de los ochenta. De acuerdo con Garman, Haggard y Willis, el proceso de descentralización se lideró desde el Ejecutivo, y el marco clave fue la LCF;⁴⁷ sin embargo, también se hacían transferencias a través de programas discrecionales, que eran ejecutados en conjunto por la Federación con las entidades estatales y municipales, y cuyo propósito era meramente político. Así, existieron los programas llevados a cabo por Miguel de la Madrid Hurtado y por Carlos Salinas de Gortari.⁴⁸ Dada la alternancia del gobierno federal, fue cada vez más difícil controlar las deci-

⁴⁴ Recordemos que el Sistema Nacional de Coordinación nació en 1980, y fue mediante este sistema como se centralizan las potestades normativas tributarias de las entidades federativas a favor de la Federación, comenzando con la nueva era de la descentralización del gasto federal, es decir, se concentraron las facultades tributarias de las entidades federativas y municipios para descentralizar el gasto de la Federación a los subnacionales.

⁴⁵ Trujillo Salazar, Lucía Paola, “Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, semestre 2008, p. 452. En este mismo sentido encontramos a Torsten Persson y Guido Tabellini al indicar: “...es un tema clásico en el federalismo: ¿cómo asignar la responsabilidad de ciertas funciones estatales a los diferentes niveles de gobierno? Un tópico general común, es la política fiscal, en particular sus aspectos redistributivos” (traducción libre). Persson Torsten, Tabellini Guido, “A European State: Lesson from Existing Federations. Does Centralization Increase the Size of Government?”, *European Economic Review*, núm. 38, 1994, p. 766. Sin duda alguna esta es una cuestión que viene desde hace más de doscientos años con *El Federalista* (1780) de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, y que al día de hoy sigue sin zanjarse.

⁴⁶ La interpretación jurisprudencial ha jugado un papel muy importante en la definición de las competencias tributarias en los tres niveles de gobierno. Para mayor referencia remítase a la obra de Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano un análisis jurídico*, México, Porrúa, 2009.

⁴⁷ Dicha ley tuvo una importante reforma en 2013, en la que se redefinieron las transferencias a los municipios, en fondos participables para mejorar la recaudación local.

⁴⁸ Garman, Christopher *et al.*, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, *op. cit.*, p. 323. Estos autores hacen énfasis en los programas sociales de Miguel de la Madrid, así como en el Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas de Gortari.

siones de la Cámara de Diputados, sobre todo en materia presupuestaria. Y llegamos al punto en que, por primera vez, en la época de Vicente Fox, se usó el veto presidencial para el presupuesto federal. Y en esa época fue cuando se introdujo el Ramo 23 en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Responsabilidad Hacendaria, ramo que en primera instancia permitía la negociación de la aprobación del presupuesto.

III. ¿UN SISTEMA DE TRANSFERENCIAS O LA COMPETENCIA TRIBUTARIA?

Sin lugar a duda, esta pregunta es medular para desarrollar este capítulo de investigación. El sistema federal hacendario en México es un sistema centralizado basado en transferencias; un ejemplo de esto lo encontramos en el gasto federalizado. La idea de federalismo centralizado⁴⁹ la retomamos del concepto de Riker,⁵⁰ que en su momento puso en la discusión académica, argumentos provocadores, y que sin duda, como se le ha reconocido, las proposiciones más importantes sobre el federalismo fueron desarrolladas en su trabajo de 1964 (*Federalism: Origin, Operation, Significance 1964*).⁵¹ Para este autor, México se ubica en el federalismo hispanoamericano, y así lo expresa:

En éstos, una vez que se evapora el miedo a la reconquista o a una amenaza extranjera, la necesidad militar urgente desaparece y los caudillos y las oligarquías locales dejan un líder fuerte, la federación desaparece y donde sí aparece este líder (el cual no tiene que ser unipersonal, puede ser un partido) concluye que “muchas constituciones federales operan (generalmente por dictadores) como si fueran un gobierno unitario”. Riker ubica a México en este último caso: “...ha mantenido una constitución federal por casi toda

⁴⁹ En el pensamiento de Riker se desarrolla la definición de cómo los sistemas federales pueden ser sostenibles a lo largo del tiempo. Y se basa principalmente en dos maneras: “(1) Centralización, la que le permite al gobierno central explotar las ventajas de una base más grande para impuestos y ejércitos, y (2) El aseguramiento de las garantías a los distritos de electores, lo cual evita la transformación del federalismo a un gobierno unitario” (traducción libre). Riker, William H., *The Federalism: Origin, Operation, and Significance*, Boston, Little, Brown and Company, 1964, p. 50.

⁵⁰ Riker definió al federalismo como “El federalismo como organización política en la cual las actividades del gobierno se dividen entre los gobiernos regionales y el gobierno central, de tal manera, que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades sobre las cuales toma decisiones finales” (traducción libre), Riker, William H., “Federalism”, en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson (eds.), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, vol. 5, 1975, pp 93-172.

⁵¹ Volden, Craig, “Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker”, *The Journal of Federalism*, 34:4, p. 90, consultado en <http://academic.oup.com/publius/article/34/4/891865425>.

su historia como país independiente, aunque su federalismo ha sido tan altamente centralizado como el de la ex Unión Soviética” (pp. 42 y 43). Incluso pone a México, la ex URSS y Yugoslavia como ejemplos para mostrar el tipo de federalismo en el cual el gobierno central puede intimidar invariablemente a los gobiernos constitutivos (tipo de federalismo A, en donde el pacto se rompe a favor del centro), y para 1964, existe un partido político en cada uno de estos países, que gobierna a todos los niveles, el cual puede ser un mecanismo efectivo para unificar las ideologías.⁵²

Aunque el trabajo de Riker data de 1964, sigue siendo un clásico en la materia, y además sus postulados continúan aplicándose para México, pues no hemos avanzado mucho hacia la descentralización del sistema,⁵³ incluso en el sexenio pasado se apostó por la aplicación de leyes nacionales en lugar de leyes federales. Y en lo que se refiere a la política fiscal, sus ideas se acomodan en la actualidad más que nunca. En este sentido, y siguiendo a este autor, consideramos que el sistema federal hacendario es centralizado, porque el grado de decisión y autonomía de los gobiernos subnacionales no es tan independiente ni relevante tanto en la imposición como en la recaudación de las contribuciones y en el gasto público. Para muestra, un botón: en el caso del impuesto predial, que es un impuesto de carácter municipal y prácticamente está abandonado por los municipios,⁵⁴ a diferencia de lo que sucede en la Ciudad de México, que a partir de la entrada en vigor de su Constitu-

⁵² Drijanski Roth, Patricia, “Reseñas, William H. Riker, Federalism, Origin, Operation, Significance”, Boston, Little, Brown and Company, 1964, 169 pp., *Perfiles Lationamericanos* 10, enero junio, 1997, p. 190.

⁵³ En este mismo sentido encontramos a Garman Christopher *et al.*, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, *op. cit.*, p. 215. En esta dirección, indican: “...México y Venezuela sobresalen como lo sistemas más centralizados, prácticamente todos los poderes hacendarios a lo largo de su historia han estado en manos del gobierno central. ... En México el gobierno federal continuó predominando con la recaudación de impuestos hasta mediados de la década de los noventa” (traducción libre). En el trabajo aquí citado en la misma página.

⁵⁴ Madrigal-Delgado Guadalupe de Jesús ha documentado ampliamente mediante datos y literatura la baja recaudación a nivel local, dado que han desaprovechado las potestades tributarias por la escasa capacidad técnica y administrativa, incluso indica que hay existencia de municipios en donde los ingresos propios son menores del 3%, y por supuesto, sus finanzas las basan en las transferencias. Esta autora indica: “En México la dependencia de los gobiernos locales es superior al 56% y la recaudación del predial es de tan sólo del 0.2% del PIB, es decir, muy por debajo de países como Reino Unido, Francia y Estados Unidos que recaudan 4.2, 3.7 y 2.88% de su PIB (OCDE, 2013), e incluso de países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Colombia y Chile donde dicha recaudación es de 0.4, 0.4, 0.7 y 0.6% del PIB respectivo (Gómez-Sabaini *et al.*, 2017)”. Madrigal-Delgado, Guadalupe de Jesús, “Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal”, en *Investigación Administrativa*, vol. 50, núm. 127, 2021, p. 135.

ción es una hacienda pública unitaria, es decir, que la Ciudad de México intenta la facultad de recaudar el impuesto predial y destinarlo al gasto público de las alcaldías. En la Ciudad de México el impuesto predial representa el segundo rubro en recaudación después del impuesto sobre nómina.

Otro claro ejemplo se refiere a las decisiones que ha tomado el presidente de la República en el ámbito hacendístico. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), después de presentar el estudio aquí citado, realizó la recomendación de que es necesaria una reforma fiscal para financiar la cobertura de programas sociales y revertir las carencias sociales que aumentaron entre 2018 y 2020,⁵⁵ y ante esta recomendación, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, insistió en que no habrá reforma fiscal. Es decir, la figura presidencial en el actual sexenio se ha fortalecido dentro de nuestro federalismo centralizado no obstante la existencia de varios interlocutores, entre ellos los subnacionales, que han hecho el llamado para la reforma fiscal. Esto no es de asombrarse, porque en México siempre hemos tenido un presidencialismo muy fuerte; sin embargo, en este sexenio la figura del presidente se ha hecho más influyente, dado que en la primera parte del sexenio obtuvo mayoría absoluta en los escaños del Congreso de la Unión, con lo cual quedó muy mermada la oposición. No cabe duda de que las decisiones más importantes y dominantes en el ámbito hacendario están centralizadas en la Federación, y particularmente en el presidente de la República. Hay una falta importante de contrapesos.

En nuestra consideración, el sistema de transferencias mexicano se ha distorsionado por incentivos tanto políticos y económicos inciertos en nuestro federalismo. El federalismo ha sido estudiado desde muchas disciplinas, y en el campo económico se han hecho comprobaciones para saber cómo funcionan y se comportan las transferencias. En este sentido, es importante indicar un trabajo de corte económico, en el que la pregunta de investigación es: si las elecciones competitivas y el gobierno dividido verticalmente han cambiado las relaciones fiscales entre los estados y el gobierno federal, para responder a esta pregunta se emplearon “modelos de datos de panel de efectos fijos con errores estándar corregidos para estimar los efectos de estas variables en la asignación de fondos federales no condicionados (participaciones) y condicionados (transferencias o aportaciones) a los estados mexicanos durante la década de 1990”.⁵⁶

⁵⁵ *Reforma*, 8 de agosto de 2021.

⁵⁶ Flamad, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 2, II semestre de 2006, p. 325.

Un hallazgo importante de este estudio fue que la democratización de nuestro sistema político tuvo un impacto importante sobre la asignación de los recursos financieros a las entidades federativas. Los resultados del estudio fueron reveladores, pues se mostró que los estados gobernados por partidos políticos diferentes al partido del presidente (PRI) y los que son electoramente competitivos recibieron mayores incrementos en las transferencias condicionadas y no condicionadas que los dominados por el PRI, y los menos competitivos, contrariamente a lo que pensaría uno, es decir, se inferiría que los estados gobernados por el partido del presidente recibirían mayores transferencias tanto condicionadas como no condicionadas. Otro dato interesante es que la variable “ciudadano” queda fuera del juego, es irrelevante. Este estudio, desde el ámbito económico, una vez más corroboró que las transferencias de libre disposición o no condicionadas a las entidades federativas tienen como punto neurálgico la negociación⁵⁷ de las mismas entre los gobernadores y el presidente de la República.⁵⁸

Con respecto al sistema de transferencias, existen opiniones académicas encontradas y, tal como hemos expuesto líneas arriba, hay autores que están a favor, como Castro y Salazar,⁵⁹ y otros que han explorado la posibilidad de que la distribución del dinero público podría ser con fines políticos, como el caso de Flamad,⁶⁰ Wright,⁶¹ Worthington y Dollery,⁶² entre otros más. Es

⁵⁷ La negociación en el federalismo es algo intrínseco al mismo. Volden, Craig, “Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker”, *The Journal of Federalism* 34:4, p. 91.

⁵⁸ Flamad, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno divido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *op. cit.*, 345.

⁵⁹ Ángeles Castro, Gerardo; Salazar Rivera, Mayra Paulina y Sandoval Contreras, Luis, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, *op. cit.*, p. 109.

⁶⁰ Flamad, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno divido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *op. cit.*, p. 325.

⁶¹ Wright, en su artículo de corte económico, demuestra que en Estados Unidos, en la época del *New Deal*, la distribución de los fondos federales tenía tintes políticos; en este sentido, el autor indica: “Este artículo se enfoca en la distribución de gastos gubernamentales entre estados, y argumenta, que en gran parte las desigualdades entre los estados respecto a los gastos federales per capita, se pueden explicar como el resultado de un proceso de maximizar los votos electorales esperados” (traducción libre). Wright, Gavin: “The Economic Determinants of New Deal Spending”, *Review of Economic Statistics*, núm. 16, 1974, pp. 30 y ss.

⁶² Worthington y Dollery, también desde el ámbito económico, comprueban esta situación en su trabajo, en el que analizan las subvenciones intergubernamentales en Australia.

de mencionar que también existen autores que no están de acuerdo con el sistema de transferencias, como Tijerina-Guajardo y Medellín Ruiz,⁶³ toda vez que el cambio de fórmulas o el aumento de las participaciones o transferencias no resuelve el tema, puesto que sería un “juego de suma cero”: lo que alguien gana, otro lo pierde, lo cual significa que el tema de fondo no se arregla.

Un claro ejemplo de los fines políticos de la distribución del dinero público ha sido sin lugar a duda el cambio de fórmulas en la reasignación de las transferencias en la LCF basada en la población que ocupa el territorio, pues favoreció a gobiernos priistas, como fue el caso del Estado de México en la época en la que Enrique Peña Nieto fue gobernador (PRI); en cambio, en entidades federativas como Campeche, con escaso bono demográfico, se vio desfavorecida, no obstante que en esos años Campeche tuvo un boom petrolero. Recordemos que en esa época Felipe Calderón Hinojosa era el presidente de la República (PAN).

En esta misma tesitura, se ha documentado que la centralización hacendaria se ha incrementado con el paso del tiempo:

Los gobiernos estatales mexicanos retuvieron un alto grado de autonomía fiscal hasta la década de 1940, cuando los impuestos y el gasto público comenzaron a centralizarse progresivamente: el gobierno federal proveía 8% del total de los ingresos de los gobiernos estatales en 1950, 34% en 1963 y 94% en 2000 (González-Casanova, 1976; Goodspeed, 2002). Aunque todos los estados dependían en alto grado de las transferencias federales, hay una variación sustancial entre ellos; mientras que en 2000 Chihuahua recibía 81% de sus ingresos totales del gobierno federal, Tabasco recibía 97%. Como en la mayoría de los sistemas federales, aunque en un grado más elevado, las responsabilidades de los gobiernos subnacionales mexicanos no se financiaban por completo con sus propios ingresos fiscales.⁶⁴

Así, en sus conclusiones indican que las subvenciones intergubernamentales se realizan con criterios de equidad, eficiencia y conveniencia política de elección pública. Y respecto a este último punto, se pone especial énfasis en el capital político que se tiene en el mercado federal para aumentar las posibilidades de reelección. Worthington, A. y Dollery B., “The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia”, *Public Choice*, núm. 94, 1998, p. 310.

⁶³ Tijerina Guajardo, José Alfredo y Medellín Ruiz, Antonio, “La dependencia financiera de los gobiernos locales en México”, *Ensayos. Revista de Economía*, 2000, vol. XIX, issue 1, pp. 43-70.

⁶⁴ Flamad, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *op. cit.*, p. 327.

Otro dato que ha sido subyacente, y que es muy importante tomar en consideración, es la transacción política que se hacía en el el Ramo 23, que se negociaba año con año en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación, conocido coloquialmente como el “Ramo de los moches”.⁶⁵ Este ramo desapareció con la nueva administración de Andrés Manuel López Obrador, pero en su momento permitía la aprobación del presupuesto, y el dinero aprobado en dicho ramo, en la mayoría de las ocasiones carecía de reglas de operación, y se repartía entre diputados federales, presidentes municipales y gobernadores.

IV. ¿CUÁL HA SIDO EL PAPEL QUE HA JUGADO EL FEDERALISMO EN LA PANDEMIA?

De lo anteriormente expuesto, se observa que el federalismo hacendario ha jugado un papel poco asertivo dada la gran dependencia de los recursos de las entidades a la Federación; el apoyo fue desarticulado y no generó grandes cambios en la población.

A continuación, se presenta un cuadro de los principales apoyos que las entidades federativas dieron a la sociedad:

⁶⁵ Es de destacar que el presupuesto federal se aprobaba gracias a la negociación política que se realizaba en el Ramo 23, eso al menos era la práctica en los gobiernos anteriores al presente sexenio, del tal suerte que el Ramo 23 se identifica como el “Ramo de los moches”, o conocido en otros países como el *pork-barrel*; así, en México, al menos como lo hemos documentado en otro libro: “los moches se inscriben en la negociación del presupuesto federal entre la Cámara de Diputados y la SHCP, la cual se apoya en la reestimación de los ingresos en el proyecto de la LIF que elabora la Cámara de Diputados, pues la SHCP subestima los ingresos en ciertos rubros para que los diputados los incrementen y se lleven la medalla”. Para mayor análisis véase Ríos Granados, Gabriela, *El control del gasto público. Visión comparada: México y Francia*, México, Thomson Reuters-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 20 y ss.

Por otra parte, se encuentra que es de uso común el *pork-barrel* en diferentes países; por ejemplo, en Brasil, David Samuels, siguiendo a Ames y Figueiredo and Limongi indica que el *pork-barrel* obedece a intereses individualistas de los diputados, así como a los intereses de diputados multipartidistas que se encuentran dispersados geográficamente, de manera principal en las delegaciones estatales, lo que significa que las delegaciones estatales tienen mayor influencia de los gobernadores estatales que del dirigente del partido. Véase Samuels, David, “Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil”, 2004, pp. 15 y ss.

<i>Principales medidas utilizadas en las entidades federativas</i>	<i>Tipo de instrumento</i>	<i>Fuentes</i>
Estímulos fiscales	— Subsidios. — Facilidades y prórrogas de pago. — Descuentos en el pago de impuestos. — Exención en el pago de impuestos.	— Diarios oficiales de los estados. — Páginas oficiales del gobierno de los estados. — Boletines oficiales. — Gacetas oficiales. — Boletines de prensa publicados por el gobierno del estado.
Programas sociales	— Entrega de despensas y apoyo alimentario. — Apoyo económico. — Programas de emprendimiento. — Visitas médicas a domicilio.	
Créditos	— Financiamiento a pequeñas y medianas empresas. — Créditos a proyectos de innovación relacionados con COVID-19. — Financiamiento para la compra de maquinaria e insumos. — Prórrogas en el pago.	
Medidas laborales	— Programas de emprendimiento. — Capacitación. — Empleos temporales. — Apoyo económico por desempleo.	

FUENTE: elaboración propia.

En este sentido, las distintas entidades federativas han realizado acciones para aminorar los efectos causados por la pandemia. Al analizar los programas y acciones efectuados, se observa que las principales acciones

cubren tres objetivos: la promoción de la salud de las personas, el apoyo para la conservación de empleos y el fomento a la liquidez de las empresas.

Los gobiernos subnacionales en su mayoría usaron la exención de pago de impuestos; por ejemplo, en Aguascalientes⁶⁶ y Nuevo León⁶⁷ otorgaron exención del impuesto sobre nóminas (ISN); en tanto que en Baja California⁶⁸ y en Nayarit⁶⁹ se otorgó el diferimiento en el pago del ISN. Así, encontramos otros beneficios similares en Chihuahua,⁷⁰ Colima,⁷¹ Durango,⁷² Estado de México,⁷³ Guanajuato,⁷⁴ Puebla,⁷⁵ y Guerrero,⁷⁶ este último a su vez tuvo descuentos en el pago del impuesto de hospedaje. Por otro lado, Hidalgo⁷⁷ y Michoacán⁷⁸ otorgaron subsidios en el ISN. En tanto que Oaxaca,⁷⁹

⁶⁶ *Periódico Oficial de Aguascalientes*, disponible en: <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/periodicooficial/web/viewer.html?file=../Archivos/4018.pdf#page=2>, consulta abril 2021.

⁶⁷ *Boletín Oficial*, disponible en: <https://www.nl.gob.mx/boletines-comunicados-y-avisos/entrega-gobierno-de-nuevo-leon-apoyos-familias-afectadas-por-covid-19>, consulta abril 2021.

⁶⁸ *Periódico Oficial*, disponible en: <https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistema.Solicitante=PeriodicoOficial/2020/Marzo&nombreArchivo=Periodico-17-CXXVII-2020327-SECCI%C3%93N%20III.pdf&descargar=false>, consulta abril 2021.

⁶⁹ *Acuerdo*, disponible en: https://www.nayarit.gob.mx/docs/ACUERDO_BENEFICIOS%20FISCALES.pdf, consulta abril 2021.

⁷⁰ *Periódicos oficiales* disponible en: http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/periodicos/po28_2020_.pdf y http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/periodicos/po36_2020_.pdf.

⁷¹ *Periódico Oficial*, disponible en: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/30032020/p20033003.pdf>, consulta abril 2021.

⁷² *Página oficial*, disponible en: <http://secretariageneral.durango.gob.mx/wp-content/uploads/sites/40/2020/03/8-Ext-24-de-Marzo-del-2020.pdf>, consulta abril 2021.

⁷³ *Página del estado*, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/mar202.pdf>, consulta abril 2021.

⁷⁴ *Periódico oficial*, disponible en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2020&file=PO%2063%204ta%20Parte_20200328_0029_6.pdf, consulta abril de 2021.

⁷⁵ *Periódico Oficial*, disponible en: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/covid-19/item/acuerdo-de-la-spf-del-gobierno-del-estado-por-el-que-suspende-los-plazos-y-las-practicas-de-los-actos-de-fiscalizacion-o-verificacion-del-cumplimiento-de-obligaciones-la-realizacion-y-notificacion-de-actos-administrativos>, consulta abril 2021.

⁷⁶ *Periódico Oficial*, disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Periodico-Edicio%CC%81n-Extraordinario-30-Marzo-2020.pdf>, consulta abril 2021.

⁷⁷ *Periódicos oficiales*, disponible en: <http://periodico.hidalgo.gob.mx/?p=38479> y <http://periodico.hidalgo.gob.mx/?p=38137>, consulta abril 2021.

⁷⁸ *Periódicos oficiales*, disponible en: <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/marzo/30/11a-7820.pdf> y <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/marzo/26/7a-7620.pdf>, consulta abril 2021.

⁷⁹ *Página oficial*, disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/se/wp-content/uploads/sites/60/2020/04/Lineamientos-Plan-Emergente-para-la-Conservacio%CC%81n-del-Empleo-de-las-Micro-Pequen%CC%83as-y-Medanas-Empresas-ante-la-Contingencia-del-COVID-19-1.pdf>, consulta 2021.

Querétaro⁸⁰ y Quintana Roo⁸¹ dieron condonación del ISN. Por su parte, Sinaloa dio prórrogas en el pago de impuestos.

De igual manera, estados como Chihuahua, Guanajuato y Zacatecas⁸² encaminaron sus esfuerzos a la promoción de empleo temporal. Por otra parte, del lado del gasto público se efectuó el otorgamiento de apoyos económicos o seguros de desempleo a quienes perdieron sus empleos en la Ciudad de México,⁸³ en el Estado de México, en Hidalgo y en Yucatán.⁸⁴ Asimismo, Guanajuato brindó apoyo mediante su programa de conservación del empleo, y en Morelos, a través de su Plan Estatal de Apoyo a la Economía y al Empleo.⁸⁵

Entre los estados con mayor apoyo de programas ante la pandemia se cuentan:

- Aguascalientes, en el que destacan los créditos y financiamiento a microempresas, así como descuentos al impuesto sobre nóminas. También se impulsó el comercio local y electrónico, así como el turismo. Respecto al apoyo otorgado a grupos vulnerables, se observó el Plan “Todos por Aguascalientes”, el cual proporcionó apoyo alimenticio y económico.⁸⁶
- En el estado de Baja California se fomentó el emprendimiento mediante asesorías, capacitación y créditos a Pymes por hasta 2.5 y 5 millones de pesos. Asimismo, se promovieron, mediante financia-

⁸⁰ *Periódico Oficial*, disponible en: <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20200425-01.pdf> y https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=202004_33-01.pdf, consulta abril 2021.

⁸¹ Página oficial, disponible en: <http://cgc.qroo.gob.mx/anuncia-el-gobernador-carlos-joaquin-nuevos-estimulos-fiscales-por-la-situacion-sanitaria-del-covid-19/>, consulta abril 2021.

⁸² Comunicado oficial, disponible en: <https://covid19.zacatecas.gob.mx/programa-de-estimulos-para-la-conservacion-de-empleos-informales-avance-al-27-de-julio/>, consulta abril 2021.

⁸³ Página oficial, disponible en: <https://covid19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/anuncia-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-medidas-para-apoyar-la-economia-familiar-y-microempresarial-por-el-covid-19>, consulta abril 2021.

⁸⁴ *Diario Oficial*, disponible en: http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-03-26_1.pdf y http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-03-30_1.pdf, consulta abril 2021.

⁸⁵ *Periódico Oficial* disponible en: <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2020/5813.pdf>, http://www.fondomorelos.gob.mx/reactivacion_economica-nafin_estado_de_morelos/, <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2020/5814.pdf> y <https://morelos.gob.mx/?q=prensa/nota/entrega-sedesapo-yo-economico-grupos-vulnerables-que-perdieron-su-empleo-por-la>, consulta 2021.

⁸⁶ Página oficial, disponible en: <https://todosporaguascalientes.mx/out/home/announcements/detail/115>, consulta abril 2021.

mientos,⁸⁷ los proyectos científicos que aportaran mecanismos para afrontar la pandemia.

- En Campeche,⁸⁸ se creó el “Programa de Crédito Contingente COVID-19”, así como programas a microempresas y de reactivación económica, tal como el programa en colaboración con Nafin. Este último programa también fue aplicado por otros estados, como Chiapas, Colima, Ciudad de México, Guerrero y Morelos.⁸⁹
- En Jalisco, mediante su Plan Jalisco COVID-19,⁹⁰ se ayudó a pequeñas empresas al dar apoyo económico a personas con autoempleo, como es el caso de personas del sector informal.

En resumen, el apoyo que otorgaron las entidades federativas lo clasificamos en cuatro rubros: estímulos fiscales, programas sociales, créditos y medidas laborales. Sin embargo, eso no fue suficiente para contener el desplome de la economía de las personas y empresas⁹¹ ni para evitar que se aumentara la pobreza en nuestra nación. Los apoyos que otorgaron fueron con base en sus limitados presupuestos; en la mayoría dependen de las transferencias del gobierno federal. Sin lugar a duda, la intervención de la Federación a través de amplios programas de apoyo a las personas, a los hogares y a las empresas hubiera marcado totalmente un cambio para las personas. No obstante, esa ayuda federal⁹² se dio tardíamente y con muy pocos recursos públicos, pues a cambio se hubiera tenido que acudir a ma-

⁸⁷ Página oficial, disponible en: <https://www.planemergentebc.com/> y http://www.bajacalifornia.gob.mx/noticia_gobbc.html?NoticiaId=657, consulta 2021.

⁸⁸ Página oficial, disponible en: https://www.campeche.gob.mx/images/coronavirus/pdf/dif/Asistencia-Social-Alimentaria_.pdf, consulta abril 2021.

⁸⁹ Página oficial, disponible en: http://www.fondomorelos.gob.mx/reactivacion_economica-nafin_estado_de_morelos/, consulta abril 2021.

⁹⁰ Página oficial y periódico oficial, disponible en: <https://emergente.fojal.mx/programa16.pdf> y <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/05-20-20-bis.pdf>, consulta abril 2021.

⁹¹ Los datos del Coneval y del INEGI son rotundos. Véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, Ciudad de México, Coneval, 2021.

⁹² Sin embargo, para Martínez Espinoza sí hubo una política social desde el ámbito federal que enfrentara a la pandemia: “Para atender los efectos de la pandemia, el presidente anunció un plan emergente para el bienestar y once medidas para enfrentar dicha crisis. En términos de política social anunció la intensificación de sus programas sociales (proyectando que cubriesen a veintidós millones de beneficiarios) y el otorgamiento de tres millones de créditos a la población más necesitada”. Martínez Espinoza, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año del gobierno de López Obrador”, *op. cit.*, p. 138.

yor deuda pública, y la política del gobierno federal ha sido mantener la austeridad y evitar el uso excesivo de la deuda. Sin lugar a duda, en estos momentos tan complejos se requiere la intervención del gobierno federal, porque se trató de un elemento exógeno a la economía de las personas, y en general a la economía nacional.

V. APRENDIZAJES DEL FEDERALISMO HACENDARIO

Los datos del Coneval son contundentes: la pobreza ha aumentado y los programas de bienestar del gobierno federal no han ayudado mucho a detenerla, por decir lo menos. También es de notar que el esfuerzo llevado a cabo por los gobiernos subnacionales no fue suficiente, a pesar de la gran variedad de ayudas que otorgaron, tal como se podrá advertir en el epígrafe anterior.

Sin duda alguna, la lección es la siguiente: dada la articulación de nuestro federalismo hacendario, la Federación debió haber tenido un papel más protagónico en esta pandemia, pues ni las entidades federativas ni los municipios tienen esa capacidad de maniobra por la ya mencionada dependencia económica hacia el centro. Y a los ciudadanos los dejó atados de manos, y en esta difícil situación han tenido que salir adelante con sus escasas herramientas, emprendiendo así lo que se conoce como “economía de la resiliencia”.⁹³

Eso fue lo que debió haber hecho la Federación, por las condiciones actuales de nuestro sistema federal; sin embargo, consideramos que los gobiernos subnacionales deben tener mayor independencia económica, por lo que deben fortalecer sus capacidades recaudatorias, y sobre todo poner énfasis en la recaudación del impuesto predial.⁹⁴ Sin lugar a duda, es urgente la reforma hacendaria, dado que el sistema de transferencias ha sido nocivo para la ciudadanía.

Otro dato importante que se debe tomar en consideración es la falta de control del gasto público en todos los niveles de gobierno, pues desafortunadamente muchas de las ayudas dirigidas a las personas no llegaron, por la corrupción imperante sobre la gestión del gasto público, que en el caso de los programas sociales se podría traducir como “clientelismo”, de tal suerte que es importante recuperar la noción de la regularidad del gasto público, para que sea un gasto controlado de principio a fin. Sin gasto público

⁹³ Concepto desarrollado en el proyecto PAPIIT CV300320: El impacto del COVID-19 en el crecimiento económico, la distribución del ingreso y el bienestar en México.

⁹⁴ Tal como lo hemos expresado líneas arriba.

regular, es decir, ejecutado con base en las directrices y en la ley, no habrá reforma fiscal que ayude a distribuir mejor las capacidades de las entidades federativas; por lo tanto, lo que es urgente es una reforma hacendaria que incluya el control del gasto público en los tres niveles de gobierno.

Llegados a este punto, nos quedamos con la siguiente pregunta: ¿cuánto ha ganado de relevancia o importancia el federalismo hacendario a partir de esta pandemia? Como una nación independiente, México es una nación joven que le hace falta mucho que transitar, y quizá explorar nuevas formas de gestionar el federalismo hacendario, pues a nuestro parecer las transferencias intergubernamentales no han ayudado mucho a fortalecer ni a los gobiernos estatales y mucho menos a los municipales y, por ende, a la ciudadanía.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁNGELES CASTRO, Gerardo *et al.*, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XXVIII, núm. 1, primer semestre de 2019.
- BIZBERG, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, en BIZBERG, Ilán y SCOTT, Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, 2012.
- CANO MOLINA, Jerónimo, *El concepto de la política social: historia y teoría*, Murcia, Isabor, 2004.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, Ciudad de México, Coneval, 2021.
- DAUTREY, Philippe, “Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social. El caso de México”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, april, 2013.
- DRIJANSKI ROTH, Patricia, “Reseñas, William H. Riker, Federalism, Origin, Operation, Significance”, Boston, Little, Brown and Company, 1964, *Perfiles Lationamericanos*, 10, enero-junio de 1997.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, en ÁVILA ORTIZ, Raúl *et al.* (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2016.
- FLAMAD, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación

- de fondos federales a los estados mexicanos”, *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 2, II semestre de 2006.
- GARMAN, Christopher *et al.*, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics* 53, January 2001.
- MADRIGAL-DELGADO, Guadalupe de Jesús, “Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal”, *Investigación Administrativa*, vol. 50, núm. 127, 2021.
- MARTÍNEZ ESPINOSA Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 55, marzo de 2021.
- MONTAGUT, Teresa, *Política social. Una introducción*, 4a. ed., Barcelona, Ariel, 2014.
- MORENO SALAZAR, Pedro *et al.*, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril de 2004.
- MUÑOZ GARCÍA, Humberto, *Fortalecer la investigación humanística y social en la UNAM*, serie de cuadernos del CRIM, 2002.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI, Guido, “A European State: Lesson from Existing Federations. Does Centralization Increase the Size of Government?”, *European Economic Review*, núm. 38, 1994.
- PRIBBLE, Jennifer, “Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America”, *Studies in Comparative International Development* (St. Comp. Int. Dev.), 2011, núm. 46.
- RIKER, William H., *The Federalism: Origin, Operation, and Significance*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.
- RÍOS GRANADOS Gabriela, “El federalismo fiscal a través de los servicios públicos, Impuesto predial en la CDMX, una primera mirada”, comunicación técnica, *XXX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, t. II, ILADT, Uruguay, 2018.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela, *El control del gasto público. Visión comparada: México y Francia*, México, Thomson Reuters-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela y SANTOS FLORES, Israel, “Comportamientos de las personas estilizadas y peluqueras frente al cumplimiento tributario en la Ciudad de México. Cultura contributiva y confianza social”, en RÍOS GRANADOS, Gabriela y PADRÓN INNAMORATO, Mauricio (coords.), *La informalidad laboral y las obligaciones tributarias. El caso de las estéticas y peluquerías en la Ciudad de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

- SAMUELS, David, *Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil*, chapter, 3, 2004.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa, 2009.
- SOBARZO FIMBRES, Horacio Enrique, “Relaciones fiscales intergubernamentales en México. Evolución reciente y perspectivas”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, núm. 156, 2009. Consultado en *scielo.org.mx*.
- TAMANAH, Brian, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- TIJERINA GUJARDO, José Alfredo y MEDELLÍN RUIZ, Antonio, “La dependencia financiera de los gobiernos locales en México”, *Ensayos. Revista de Economía*, 2000, vol. XIX, issue 1.
- TRUJILLO SALAZAR, Lucía Paola, “Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, semestre 2008.
- VOLDEN, Craig, “Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker”, *The Journal of Federalism*, 34:4.
- WORTHINGTON, A. y DOLLERY, B., “The Political Determination of Inter-governmental Grants in Australia”, *Public Choice*, núm. 94, 1998.
- WRIGHT, G., “The Economic Determinants of New Deal Spending”, *Review of Economic Statistics*, núm. 16, 1974.

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO

Miguel Ángel RODRÍGUEZ VÁZQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La inseguridad pública en México*. III. *De la concurrencia a la centralización*. IV. *Intervención de la fuerza armada permanente en garantizar la función de seguridad pública*. V. *Modelo(s) alternativo(s) de seguridad pública*. VI. *Conclusiones*. VII. *Fuentes consultadas*.

I. INTRODUCCIÓN

La forma de Estado federal que tenemos actualmente en México es producto de un largo proceso histórico, en el cual diversas fuerzas políticas se han disputado el poder para imponer su modelo de nación, según conviniera a sus intereses. Lo anterior quiere decir que el sistema federal no se estableció de una vez y para siempre en 1824, sino que hubo momentos en que desapareció y se crearon textos constitucionales centralistas. Afortunadamente, en esa disputa histórica prevaleció desde mediados del siglo XIX la solución federal.

La creación de un Estado federal está ligada al proceso del poder, por lo que es necesario conocer su dinámica y los elementos determinantes para la adopción de esa forma de Estado, que permite distribuir el poder territorialmente y establecer diferentes gobiernos para dar respuesta a las demandas de la población,¹ como la relativa a la seguridad pública, que es materia de este trabajo.

Hay dos elementos que nos permiten tener la comprensión del sistema federal: la distribución del poder territorialmente, que permite a las comuni-

¹ Riker, W. H., *Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Co., 1964.

dades, tener sus propias autoridades, y el empleo del término “autonomía”,² aunque hay que hacer su traducción al ámbito normativo³ para analizar al Estado federal mexicano desde un punto de vista jurídico.

Realizar la anterior operación implica el estudio de las atribuciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, con la finalidad de conocer a fondo la distribución de competencias entre las autoridades que lleva a cabo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuya interpretación ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las formas de distribución de competencias⁴ son muy variadas, pero lo más importante es que se correspondan con el proceso histórico de formación del sistema federal para que éste tenga un buen funcionamiento.

Ahora bien, nuestro estudio se centra: *a)* en el estudio de la seguridad pública en México, que entró en una dinámica de deterioro considerable desde finales de la primera década del siglo XXI, pues la comisión de delitos ha aumentado considerablemente, y *b)* en el análisis de las atribuciones con que cuentan los diferentes ámbitos de gobierno en el marco federal y la forma en que sus autoridades han enfrentado el problema de inseguridad pública.

En tal virtud, la finalidad es describir el mapa del federalismo mexicano en materia de seguridad pública; pero, más aún, analizar el proceso de centralización de atribuciones en esa materia y tratar de demostrar que ésta no ha sido la solución a la problemática presentada, pues aunque ha aumentado la intervención federal, la tendencia general ha sido el incremento en la comisión de delitos, por lo que se propone que, en el marco del sistema federal mexicano, se adopte un modelo alternativo de seguridad pública, de

² Carl Friedrich rechaza una perspectiva estática y la noción de soberanía para alcanzar el entendimiento del sistema federal y, por el contrario, considera que se trata de un proceso, de ahí la fórmula de *federalizing process*, además, estima clave el término de “autonomía”. Friedrich, Carl, *Federal Constitutional Theory*, citado por La Pégola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 25.

³ Antonio La Pégola, precisamente, en referencia a Carl Friedrich, considera que ese autor no desdeña lo jurídico, pues considera indispensable una forma prevista por el derecho, “La organización técnica del federalismo es confiada a un sistema de normas cuyo valor constitucional resulta evidente”, *ibidem*, p. 36.

⁴ Para el estudio de las formas de distribución de competencias, véase Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 221; Carpizo, Jorge, “Artículo 124”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2a. ed., t. II, México, Porrúa-UNAM, p. 1223; Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008; Serna de la Garza, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano”, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

acuerdo con las particularidades de cada comunidad, en el que se fortalezca lo local⁵ y la participación de la sociedad civil.

Se presenta como ejemplo destacado el modelo que fue adoptado en la región lagunera, en el que fue determinante el liderazgo de gobernadores, la participación de las autoridades municipales, el apoyo de las autoridades federales y la participación de la sociedad civil local, para alcanzar resultados positivos frente al problema de inseguridad.

Por tal motivo, este trabajo se divide en las siguientes partes: en la primera, se aborda el problema de la inseguridad pública en México y las causas del aumento de la delincuencia; en la segunda parte se describe el proceso jurídico de centralización de atribuciones; en la tercera parte, se estudia la dinámica relativa al aumento de la intervención de la fuerza armada permanente en garantizar la función de seguridad pública; en la cuarta, se plantea la adopción de un modelo alternativo de seguridad pública en el que se fortalezcan las atribuciones, el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las entidades federativas y de los ayuntamientos en el combate a la inseguridad, se establezca la debida coordinación con el gobierno federal, y se pone como ejemplo el caso de La Laguna. Finalmente, se elaboran las conclusiones respectivas.

II. LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

La situación de inseguridad pública en México se puede percibir debido al aumento de la comisión de delitos que atentan en contra de los más preciados bienes del ser humano. Las cifras realmente son escandalosas en delitos como el homicidio, la desaparición forzada y el feminicidio, entre otros.

La cantidad de homicidios desde 1990 se ha mantenido alta, pero a partir de 2008 aumentó hasta alcanzar en los últimos años, sumas que superan los 30,000 muertos, tal como lo demuestran las estadísticas que ha presentado el Instituto Nacional de Geografía y Estadística: en 1990 hubo 14,493 homicidios, y se comenzaron a disparar en 2009, con 19,803, en 2010, con 25,757, hasta llegar a cifras mayores a 30 mil homicidios, como en 2017, que fueron 31,174; en 2018, de 35,964; en 2019, de 36,661, y en 2020 se registraron 36,579.⁶

⁵ Por lo local nos referimos tanto al ámbito de las entidades federativas como al de los municipios.

⁶ INEGI, “Mortalidad. Conjunto: Defunciones por homicidios. Información de 1990 a 2020”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=.

Más aún, con los 8,867 homicidios en 2007, había ocho homicidios por cada 100 mil habitantes, y cuando la cifra pasó a 27,213 en 2011, había 24 por cada 100 mil habitantes; en 2018 llegamos a 35,964, es decir, 29 por cada 100 mil habitantes, y en 2020, a 36,579, por lo que se mantiene esa misma tasa de homicidios. En cuanto a feminicidios se refiere, también han ido en aumento; en 2015 se registraron 411; en 2016 fueron 605; en 2017 se cometieron 742; en 2018 suman 893; en 2019 aumentó a 966, y en 2020 se perpetraron 969.

Por otra parte, la desaparición forzada de personas ha sido uno de los hechos ilícitos que más ha lastimado a la población mexicana; miles de personas han sido víctimas de tal delito, lo que se ha traducido en violación a una multiplicidad de derechos, por tener un carácter pluriofensivo, tal como ha considerado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de ahí que el Estado mexicano haya sido condenado en ese sentido.⁷

Las cifras contenidas en el “Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas”, del 6 de enero de 2020, basado en las cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, establece que entre personas desaparecidas o no localizadas, y localizadas hay un total de 147,033, de las cuales el 58% fue localizada; esto es, 85,396, y el 42% se encuentra desaparecida o no localizada, es decir, 61,637.

En relación con dicha situación, cabe preguntarnos cuál o cuáles han sido los factores que causaron un aumento de la violencia en México a finales de la primera década del siglo XXI. Al respecto, se han formulado diversas hipótesis sobre el aumento de la violencia; por ejemplo, Javier Tello Díaz⁸ trató de descifrar el “jeroglífico de la violencia”, y hace un estudio de las diversas narrativas.

La narrativa oficial considera que la violencia se desató debido a que los “criminales comenzaron a diversificar su actividad, mediante búsqueda de un mercado de consumo [de drogas] a nivel nacional”,⁹ pues previamente la actividad del narcotráfico se orientó exclusivamente al tráfico de drogas hacia Estados Unidos; entonces se transitó “de un negocio meramente exportador a ser también un negocio de distribución dentro del país”,¹⁰ que va acompañado de la comisión de otros delitos, como el secuestro y la extorsión.

⁷ Un caso paradigmático para nuestro país, fue el caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Al darle cumplimiento (hasta ahora sólo parcialmente) propició cambios en nuestro sistema jurídico, a través de la fijación de criterios de suma importancia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente *Varios 912/2010*.

⁸ Tello Díaz, Javier, “El jeroglífico de la violencia”, *Nexos*, México, 2015.

⁹ *Ibidem*, p. 4

¹⁰ *Idem*.

Hay otras narrativas citadas en el ensayo referido, como la adoptada por Joaquín Villalobos,¹¹ quien considera que lo sucedido es porque hubo respuesta y empleo proporcional de la fuerza del gobierno al “problema potencial”, es decir, se emprendió una guerra contra un enemigo poderoso que ya existía y tenía una gran magnitud. Por su parte, Guillermo Valdez¹² estima que no es un problema que surja de la noche a la mañana, sino que tiene veinte años de gestación, y hay un proceso de fragmentación de los cárteles y de lucha entre ellos.

Asimismo, hay analistas como Rubén Aguilar y Jorge Castañeda,¹³ quienes consideran que no era indispensable que el gobierno federal actuara en la forma que lo hizo, pues la violencia no estaba exacerbada; sin embargo, su intervención tenía como uno de sus objetivos legitimar al presidente Felipe Calderón ante los cuestionamientos de su victoria en la elección presidencial de 2006.

Lo cierto es que el aumento de la delincuencia y de la violencia es multifactorial:¹⁴ los cambios en el mercado de drogas, la debilidad de nuestras instituciones, la apresurada declaración de la guerra al narcotráfico; además, no se debe pasar por alto el tráfico de armas, y también se debe poner la atención debida en aspectos como los operativos conjuntos que después se realizaron, las variaciones en los equilibrios sociales y las micro-narrativas locales a que se refiere Fernando Escalante.¹⁵

Como respuesta ante situaciones como la descrita, el Estado mexicano ha implementado diversas estrategias y acciones para combatir a la delincuencia; por ejemplo, se han creado instituciones policiacas, como la Policía Federal (Ley de la Policía Federal)¹⁶ —a partir de una reestructuración de la Policía Federal preventiva, que fue creada en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en 1999—; la Gendarmería, que fue un proyecto de Enrique Peña Nieto que “dejó en el camino”,¹⁷ y terminó por ser parte de la Policía Federal. Esta última fue disuelta el 31 de diciembre de 2019, para dar paso a la Guardia Nacional, la cual se pretende que se articule con las policías

¹¹ *Ibidem*, pp. 5-7.

¹² *Ibidem*, pp. 7 y 8.

¹³ Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.

¹⁴ Tello Díaz, Javier, *op. cit.*, nota 8.

¹⁵ Escalante Gonzalbo, Fernando, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, México, 2011.

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2009.

¹⁷ Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, Justicia, Libertad, *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio*, 2019, pp. 70-72.

en un modelo nacional policial y de justicia cívica,¹⁸ basado en un esquema subsidiario, en el que si los municipios no pueden llevar a cabo la función, la policía estatal la realizará, y si ninguno de esos componentes del sistema federal puede sostenerla, entonces la Guardia Nacional la ejercerá, además de las funciones que ejecuta en el ámbito federal. Aunado a lo anterior, se ha propiciado una intervención más amplia de la fuerza armada permanente en el combate a la delincuencia; pero no se ha logrado recuperar la tranquilidad y la paz social.

Se advierten estrategias fallidas, pues en lugar de fortalecer el estado de fuerza y las capacidades institucionales locales en la lucha contra la delincuencia, se ha optado por centralizar atribuciones y alentar la intervención federal, como se demostrará en el siguiente apartado.

III. DE LA CONCURRENCIA A LA CENTRALIZACIÓN

En este apartado se demostrará la existencia de un proceso de centralización de atribuciones mediante reformas constitucionales, que terminaron con la concurrencia en algunas materias para dejarla totalmente en manos de la Federación; en otras materias se restaron atribuciones legislativas a las entidades federativas, y sólo les quedaron las correspondientes a investigación, persecución, procesamiento de los delitos y ejecución de sanciones.

1. *Delincuencia organizada*

El caso que mejor ejemplifica el paso de la concurrencia a la centralización de atribuciones para legislar es el relativo a la delincuencia organizada, pues con antelación a la expedición de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada¹⁹ no establecía la Constitución general de la República la competencia exclusiva para la Federación, por lo que era una facultad concurrente (artículos 21 y 73, fracciones XXI y XXX).

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte se pronunció en el Amparo en Revisión 583/2010, del 29 de septiembre de 2010. El acto reclamado era la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y su aplicación por parte del magistrado del Primer Tribunal Unitario del Décimo Noveno Circuito, quien confirmó un auto de formal prisión. En contra de la reso-

¹⁸ Véase el anexo del Acuerdo 05/XLVI/20 Modelo Nacional Policial y de Justicia Cívica publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2021.

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 7 de noviembre de 1996.

lución se promovió un amparo, pero fue negado, por lo que se interpuso el recurso de revisión, y el magistrado lo remitió al máximo tribunal.

El amparo en revisión se resolvió con base en los siguientes argumentos:

a) Al momento de expedirse la ley impugnada, la materia regulada “formaba parte de las facultades concurrentes entre la Federación y los Estados, en virtud de lo establecido en los artículos 21 y 73, fracciones XXI y XXX de nuestra Constitución”.

b) El artículo 21 constitucional otorga facultades concurrentes a la Federación, Distrito Federal, estados y municipios, y no se limitan al aspecto de organización de los cuerpos policiacos, sino que se incluye la facultad de legislar.

c) dicha disposición constitucional fue instrumentalizada con la expedición de la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*,²⁰ la cual se abrogó y dio lugar a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*,²¹ y a la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*.

d) la facultad para expedir esta ley estaba otorgada en la fracción XXI del artículo 73 constitucional al Congreso de la Unión, al establecerse la facultad para emitir actos legislativos en materia de delitos y faltas contra la Federación y en los que se establezcan las penas correspondientes.

e) las entidades federativas tenían competencia para legislar en la materia cuando se tratase de delitos del fuero común que sólo afectasen su territorio.

Antes, la Primera Sala resolvió el Amparo en revisión 1212/2004 el 20 de octubre de 2004, y consideró lo siguiente: a) que el Congreso de la Unión sí era competente para expedir la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, pues la fracción XXI del artículo 73 constitucional lo facultaba para emitir actos formalmente legislativos en materia de delitos y faltas contra la Federación en los que se establezcan las penas correspondientes, y b) empleó analógicamente un criterio de la Segunda Sala, en el que consideró que son constitucionales los artículos 193 y 195 del Código Penal Federal, pues el primero remite a la *Ley General de Salud*, que determina cuáles son los narcóticos, y el segundo tipifica y sanciona como delito la posesión de estos últimos, con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el numeral 194 del propio Código.²²

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995.

²¹ *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 2009.

²² “Salud, delitos contra la. Son constitucionales los los artículos 193 y 195 del Código Penal Federal, pues el primero remite a la ley general de salud que determina cuáles son los narcóticos y el segundo tipifica y sanciona como delito la posesión de los mismos, con la

En tal virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la materia de la delincuencia organizada era concurrente, con lo que se justificaba la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la ley que la regula, pero como no había una facultad expresamente reconocida en el artículo 73 constitucional, la Primera Sala reconoció que era cuestionable “la técnica legislativa utilizada”, pero no suficiente para llevar a la inconstitucionalidad de las normas.

En la reforma constitucional de 2008²³ se eliminó la concurrencia y se fijó en la fracción XXI del artículo 73 constitucional la competencia exclusiva a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada.

En el artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional se estableció que las legislaciones locales que regulan la materia de delincuencia organizada continuarían en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerciera la facultad constitucional; además, que los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas normativas, no serían afectados por la entrada en vigor de la legislación federal; por ende, deberían concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también resolvió en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2013, del 3 de julio de 2014, que como corresponde legislar en forma exclusiva al Congreso de la Unión, entonces no se debe ni sustantiva ni adjetivamente normar esa materia, pues no se trata de una ley general, por lo que no se debe establecer habilitación legislativa para las entidades federativas.

En ese mismo asunto se consideró que si bien la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se publicó en noviembre de 1996, “debe entenderse que el mandato del Órgano Reformador de la Constitución no se trata de una instrucción de carácter formal, sino sustancial, esto es, no es necesario que se emita una «nueva ley», a lo que obliga es a que las disposiciones vigentes en la materia sean congruentes con el nuevo contenido fundamental”.

En tal virtud, se presentó una iniciativa en septiembre de 2008, para reformar, adicionar y derogar disposiciones de diferentes ordenamientos jurídicos, entre ellos la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para adecuar la legislación secundaria al texto constitucional, pues no se consi-

finalidad de realizar alguna de las conductas prevista por el número 194 del propio Código”, t. XIV, agosto de 2001, tesis 2a. CLVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación*, p. 248.

²³ *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008.

deró expedir una nueva ley desde el punto de vista formal, sino que con las reformas de enero de 2009²⁴ realizadas a la que estaba vigente, para la Primera Sala, se había legislado en términos de la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

2. *Secuestro*

Mediante reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro, con objeto de alcanzar la homogeneidad y facilitar la investigación, persecución y sanción de las conductas que actualizaran dicha figura típica. En tal virtud, bajo ese nuevo esquema, el Congreso de la Unión expidió una ley general, que estableció los tipos penales y las hipótesis en que deberían ser perseguidos éstos por las autoridades locales, quienes dejaron de tener competencia para legislar en relación con la tipificación de las conductas delictivas, pero sí la tienen para conocer de esos delitos federales.

El artículo 23 de la Ley General para Prevenir y Sancionar el Secuestro²⁵ establece los supuestos en los que la competencia para prevenir, investigar, perseguir y sancionar ese delito es de la autoridad federal: *a)* cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; *b)* cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Nacional de Procedimientos Penales, o *c)* cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, que le remita la investigación correspondiente. En tal virtud, la competencia de las entidades federativas será residual, y sólo podrán legislar en aquellos aspectos no previstos por la ley general.

Las disposiciones aplicables, de conformidad con el artículo 2o., eran las del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los estados; pero mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de junio de 2016 se sustituyó al Código Federal de Procedimientos Penales y se quitó la parte relativa a los códigos adjetivos de los estados, por el Código Nacional de Procedimientos Penales, y se agregó la Ley General de Víctimas.²⁶

²⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 23 de enero de 2009.

²⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2010.

²⁶ Con base en lo antes expuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2013, declaró inconstitucionales los artículos 26 de la Ley de

3. *Trata de personas*

En este delito sucede algo similar que con el de secuestro; como el Congreso de la Unión tiene competencia para expedir una ley general en la que se tipifican los delitos y se establezca la punición respectiva, las entidades federativas no tienen más las atribuciones para legislar en la materia, de conformidad con el artículo 124 constitucional.

En el artículo 5o. de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para Protección y Asistencia a las Víctimas de esos Delitos²⁷ se establece la competencia para las autoridades federales de investigar, perseguir y sancionar los delitos tipificados en esa Ley: *a)* cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; *b)* el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretende que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tenga efectos en el extranjero; *c)* lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; *d)* el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, y *e)* que sean cometidos por la delincuencia organizada. En tal virtud, son competentes las entidades federativas para investigar, perseguir y sancionar los delitos tipificados en la Ley cuando no se den los supuestos antes mencionados.

El artículo 9o. establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de delitos materia de la Ley, se aplicarán el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales (hoy Código Nacional de Procedimientos Penales), la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que carecen de competencia las entidades federativas para legislar en materia procesal.

Ejecución de Sanciones y 171 del Código Procesal Penal, ambos del estado de Nuevo León, pues preveían aspectos relacionados con la prisión preventiva y la restricción de comunicaciones con terceros; empero, se referían a delitos tipificados por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

²⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 14 de junio de 2012. Se abrogó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de noviembre de 2007.

4. *Desaparición forzada de personas*

También en el tema de la desaparición forzada de personas se expidió una ley general, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, lo cual se hizo en forma tardía, pues no obstante que tiene varios años ese problema, y que se había facultado al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución general de la República, para su expedición, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de julio de 2015, no se expidió con la prontitud debida, sino hasta el 17 de noviembre de 2017, y entró en vigor a los sesenta días de su publicación, la cual abrogó a la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas.

En el “Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas”, del 6 de enero de 2020, que se basa en las cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, se establece que entre personas desaparecidas o no localizadas y localizadas hay un total de 147,033, de las cuales el 58% fue localizada, es decir, 85,396, y el 42% se encuentra desaparecida o no localizada; esto es, 61,637, lo cual es realmente impactante e insultante de la dignidad humana.

5. *Seguridad privada*

Otro asunto más en el que se discutió sobre concurrencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue sobre la impugnación de la Ley Federal de Seguridad Privada que realizó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por considerar que no era competente el Congreso de la Unión para legislar en esa materia, sino que era facultad expresa a favor de la propia Asamblea Legislativa (artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V, inciso i).

La Suprema Corte resolvió con base en los siguientes criterios: *a)* que la seguridad pública es materia concurrente; *b)* que la seguridad pública se ubica en el contexto del federalismo cooperativo; *c)* que la coordinación debe hacerse a través de una ley en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales; *d)* que la seguridad privada no existe constitucionalmente, sino que la Constitución distingue al sujeto que presta seguridad, por lo que “seguridad pública y privada son dos expresiones de una misma actividad”; *e)* que la seguridad privada debe entenderse como una facultad concurren-

te entre el Distrito Federal y la Federación, en la que se toma en cuenta un criterio cooperativo; esto es, un reparto de competencias entre ambos, atendiendo a la distribución que haga una ley del Congreso de la Unión”, y *f*) la facultad concedida por el artículo 122 constitucional a favor de la Asamblea Legislativa era para legislar en el ámbito competencial que fije la ley marco que expida el Congreso de la Unión.

Al respecto, se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorgó atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad privada, y sí, por el contrario, el artículo 122 otorgó expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la atribución para legislar en la materia de seguridad privada; es decir, era su competencia exclusiva, y también de las entidades federativas, de manera residual, por determinación del artículo 124 constitucional, al no estar concedida expresamente a los órganos federales, tal como se argumentó en el voto de minoría que formuló el ministro José Ramón Cossío Díaz, al cual se adhirieron las ministras Margarita Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, por lo que se debió declarar inconstitucional la Ley Federal de Seguridad Privada.

Se destacan en dicho voto particular los siguientes criterios: *a*) lo inadecuado de utilizar como premisa para interpretar la Constitución mexicana el término de “federalismo cooperativo”, pues “sólo puede ser la conclusión de la lectura del texto constitucional, pero no el punto de partida desde el cual se lean las normas constitucionales”; *b*) en cuestión de concurrencia hay dos vertientes; en la primera, a la Federación sólo le corresponde establecer las condiciones de coordinación entre ella y las entidades federativas, ya que se toma como punto de partida que las competencias están previamente otorgadas, y, en la segunda, es la Federación la que establece la concurrencia y las condiciones constitutivas de las competencias de la Federación y las entidades federativas, y *c*) la Constitución distingue diferentes modalidades de seguridad (seguridad pública, seguridad nacional, protección civil), y de ahí se derivan las diferentes asignaciones competenciales; entonces, la seguridad pública no comprende “la totalidad de elementos de la seguridad” (seguridad privada).

En efecto, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, establece las competencias del Congreso de la Unión para emitir leyes que establezcan bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, pero también lo hacen expresamente en el artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), en favor de la Asamblea Legislativa, al momento de resolverse la

controversia constitucional 132/2006, y de manera residual en favor de las entidades federativas, por lo que eran sólidos y contundentes los argumentos contenidos en el voto particular.

El 28 de mayo de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que adiciona la fracción XXIII bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se concede la atribución al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de seguridad privada, la que deberá establecer: *a)* las reglas y la autoridad facultada para autorizar y regular a los prestadores de servicios de seguridad privada en todo el territorio nacional; *b)* las reglas de coordinación entre las personas autorizadas a prestar esos servicios y las autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno, para la adecuada organización y funcionamiento como auxiliares de la seguridad pública; *c)* también la coordinación de esos prestadores con las instituciones de seguridad pública en situaciones de emergencia y desastre, y *d)* los aspectos vinculados a la coordinación y supervisión de las policías complementarias en el país.

El Congreso de la Unión tiene la obligación de expedir la ley general dentro del plazo de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto, y ese mismo plazo se consagra para que dicho órgano legislativo y las legislaturas de las entidades federativas expidan la legislación necesaria para adecuar el marco normativo al decreto y a la ley general.

No me cabe la menor duda de la importancia que la seguridad privada tiene en la actualidad, debido a que las instituciones públicas han sido rebasadas por la delincuencia; pero es necesario que sean de calidad las acciones que realicen y que estén exentas de corrupción.

6. *Legislación procesal penal única*

El sistema acusatorio oral fue consagrado mediante decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2008.²⁸ Los rasgos básicos de dicho sistema, que desde mi punto de vista²⁹ lo caracterizan, son: la separación tajante entre el juez y la acusación, por lo que la carga de probar la responsabilidad del inculcado corresponde al acusador, lo que implica que se debe hacer efectivo el derecho de defensa

²⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008.

²⁹ Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *La casación y el derecho a recurrir en el sistema acusatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013, p. 11.

en un plano de igualdad con la acusación; además, prevalecen la publicidad y la oralidad.³⁰

Los primeros esfuerzos por cambiar el sistema de justicia provinieron de los estados de Nuevo León, Chihuahua, el Estado de México y Morelos, que realizaron reformas a sus códigos adjetivos, de ahí que se considere que se trató de una “reforma federalista”. El primer estado en el que entró en vigor el sistema acusatorio, luego de la reforma constitucional de 2008, fue Durango, en su Primer Distrito Judicial, el 14 de diciembre de 2009.³¹

En la práctica pareciera que no había un solo sistema acusatorio, sino uno en cada entidad federativa y uno en lo federal, por lo que se tomó la decisión de expedir un código nacional de procedimientos penales. Entonces, terminó centralizándose dicha atribución (que comprende también a los mecanismos alternativos de solución de controversias y a la ejecución penal), que correspondía a las entidades federativas, en el Congreso de la Unión, al publicarse en 2013 la reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional.³²

El decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de marzo de 2014, y sus disposiciones tienen observancia general en toda la República mexicana. Por lo que se refiere a las materias que tienen que ver con el sistema acusatorio, los decretos se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, en el siguiente orden: Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, el 29 de diciembre de 2014; Ley Nacional de Ejecución Penal, el 16 de junio de 2016, y Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, el 16 de junio de 2016.

7. *Ámbito municipal*

También se advierte el proceso de centralización en aspectos organizacionales y funcionales de los cuerpos de seguridad pública municipal, pasando por la concentración de atribuciones a través de reformas constitucionales, como la realizada al artículo 10 constitucional mediante decreto

³⁰ “...sí forman parte del modelo teórico como de la tradición histórica del proceso acusatorio la rígida separación entre juez y acusación, la igualdad entre acusación y defensa, la publicidad y la oralidad del juicio”. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 8a. ed., trad. de Andrés Perfecto *et al.*, Madrid Trotta, 2006, p. 563.

³¹ La declaratoria fue emitida por el Congreso local a solicitud expresa del Tribunal Superior de Justicia. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango*, núm. 47, del 10 de diciembre de 2009.

³² *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre de 2013.

publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1971, relativo a la portación de armas, que sustituyó la sujeción a los reglamentos de policía para que se hiciera a través de la ley (Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos).³³

En el último informe que rindió Enrique Peña Nieto en calidad de presidente de la República reconoció lo siguiente: “se estima que 651 municipios carecen de una fuerza policial propia. Adicionalmente, de quienes sí la tienen, casi mil 400 cuenta con menos de 50 elementos cada una...”.³⁴ Esos datos nos permiten comprender uno de los motivos del aumento de la inseguridad, aunque con ello el expresidente trató de justificar la intervención del ejército y la marina en tareas de seguridad en su sexenio, en el que por cierto los homicidios superaron a los que se cometieron en el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Se han experimentado esquemas, como el mando policial único, a partir del gobierno del presidente mencionado al final del párrafo anterior, que es un modelo policial centralizado; pero hay quien lo considera como “una segunda vertiente del proceso de militarización de la seguridad pública. Esto debido a que el principal efecto en las entidades federativas es la adopción lisa y llana del modelo de policía militarizada”.³⁵ Se pretendía llegar a la desaparición de los cuerpos de seguridad pública municipal, pero eso sería violatorio del artículo 21 constitucional.

En el caso de la región lagunera (que se analizará en el último apartado), en específico, en Coahuila, en el “Programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales, estatales y municipales. Diagnóstico 2020”³⁶ del gobierno del estado, se establece que 35 de sus municipios tenían mando único policial y 29 de ellos habían suscrito el convenio respectivo. Además, seguía operando el mando coordinado entre los gobiernos de Coahuila, Durango y el federal, para mantener la seguridad pública, pues para ello se creó la Policía Metropolitana.

³³ Concha Cantú, Hugo, “Artículo 10”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. I, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 98-105.

³⁴ Peña Nieto, Enrique, *6to. Informe de Gobierno*, 1o. de septiembre de 2018, p. 16, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_153584381_3.pdf.

³⁵ Moloeznik, Marcos Pablo, “¿Qué es realmente el modelo de mando policial único?”, *Derecho en acción*, México, CIDE, 2016, disponible en: <https://derechoenaccion.cide.edu/tag/mando-unico/>.

³⁶ Gobierno del Estado de Coahuila, “Programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales, estatales y municipales, Diagnóstico 2020”, México, Gobierno del Estado de Coahuila, 2020.

Para el 30 de noviembre de 2018, los municipios del país contaban con un estado de fuerza de 127,480³⁷ elementos (sin contar al personal administrativo), el cual se pretende aumentar, según se señala en el Modelo Nacional Policial y Justicia Cívica que se implantó durante el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador. Una de las estrategias planteadas en este Modelo es la relativa a que las policías municipales asuman un rol proactivo, para que se conviertan en policía de proximidad orientada a la solución de problemas de seguridad, además de participar en la recepción de denuncias en estaciones fijas y móviles de policía, así como en la investigación mediante la creación de agrupamientos en su interior de profesionistas de diversas disciplinas científicas que realicen esa función.

En cuanto a la justicia cívica, se actualiza el Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, que fue aprobado en el acuerdo 06/XL/16 por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en 2016, con base en el diagnóstico elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El actual Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en julio de 2019, al que se incorpora una visión de justicia cívica con enfoque restaurativo para facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia; además, se introducen como sanciones, medidas para mejorar la convivencia cotidiana como trabajo a favor de la comunidad para contribuir a las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas de los infractores.

IV. INTERVENCIÓN DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN GARANTIZAR LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

En este apartado se describirá la forma en que la fuerza armada permanente ha aumentado su intervención en seguridad pública, por lo que se procederá a estudiar la evolución de la normativa constitucional y su interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁷ Dicha cifra se tomó del anexo del Acuerdo 05/XLVI/20 Modelo Nacional Policial y de Justicia Cívica publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2021, p. 26, cuya fuente fue “CNI-SESNP con base en la información suministrada por las entidades federativas y proporcionadas por Plataforma México con fecha de corte al 30 de noviembre de 2018...”. En ese mismo anexo y página se menciona que el estado de fuerza estatal es de 128,193, por lo que sumado al municipal da un total de 255,673. También se cita en la página 25 que el estado de fuerza para el 4 de junio de 2019, de acuerdo con el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, era de 332,597, que incluye policía preventiva, Ministerio Público, policía de investigación y oficial de guarda y custodia.

1. *Antecedentes del artículo 129 constitucional*

En el proceso de creación de la Constitución de 1857 se realizó un debate muy interesante sobre el artículo 122, que es el equivalente al artículo 129 actual, que limita la actuación de la autoridad militar en el tiempo de paz, al ejercicio de las funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

En la sesión del 13 de agosto de 1856, se dio cuenta con la proposición de treinta diputados, relativa a un artículo constitucional que suprimiera las comandancias militares y principales, la cual se admitió y pasó a la Comisión de la Constitución, que se pronunció a favor de la propuesta, pues consideraban que habían sido “casi siempre adversarios terribles para los gobiernos de los estados”; pero consideró que la prohibición no debería ser materia de un artículo, pues podían las circunstancias requerir de alguna institución, aunque estuviera organizada de manera diferente, por lo que debería pasarse a deliberación al Congreso.

En ese contexto, el diputado Arriaga presentó un voto particular contra la propuesta de que una ley regule a otra institución semejante a las comandancias, ya que consideró que no bastaba cambiar el nombre, pues pudieran replicarse “los mismos o quizás peores vicios”, por lo que se requería su abolición:

No han sido ni son más que rivales de las autoridades de los estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no ya en asuntos de justicia, sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública; y que, ejerciendo de hecho otras facultades y atribuciones que de derecho no pertenecen sino a las autoridades políticas y civiles, ya sean de los estados o del gobierno federal, han dado margen a todas aquellas querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe reinar entre todos funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública, haciendo que las leyes guarden silencio al estrépito de las armas. Y cuan fácil y cuan peligrosa sea la tentación de abuso del poder militar... (énfasis añadido).

El diputado Arriaga propuso con antelación un artículo, que desechó la mayoría: “El poder militar en todo caso estará sometido a la autoridad civil”, pues consideraba que debería actuar “saliendo de su esfera”, sólo cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza, por lo que estaba de acuerdo con la primera parte del artículo, que establecía que las autoridades militares no pueden ejercer otras atribuciones que las estrictamente relativas

a la disciplina militar. Pero en la segunda parte del artículo propuso: “Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciese para la estación de las tropas permanentes”. El voto particular, en esta segunda parte fue aprobado por 74 votos, y sólo hubo cinco votos en contra.

Décadas más tarde, en el Congreso Constituyente de 1916-1917, el artículo 128 del proyecto de Constitución fue aprobado sin discusión el 25 de enero de 1917, y quedó definitivamente como artículo 129.

2. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizada en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96

Precisamente, el voto particular de Arriaga y lo decidido en el Congreso Constituyente de 1856-1857 tomó en cuenta la Suprema Corte de Justicia para resolver en el siglo pasado la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, el 5 de marzo de 1996, en la que interpretó que histórica y teleológicamente el artículo 129 constitucional no llevaba a la conclusión que pretendían los 167 diputados que la promovieron, pues

La intención del Legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo a las autoridades civiles. En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado el medio de control de constitucionalidad y la validez de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales incluían como integrantes de dicho Sistema a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, por los siguientes motivos:

- a) El artículo 21 constitucional no señala dependencia ni organismo, ni para incluirlo ni para excluirlo para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- b) que la seguridad no es exclusiva de las policías, sino que incluye a todas las autoridades que directa o indirectamente tienen que ver con ella;

- c) que el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia que modifique competencias constitucionales;
- d) tampoco esa instancia tiene facultades ejecutivas, sino consultivas y normativas;
- e) las fuerzas armadas tienen funciones que van más allá de las estrictamente militares, y
- f) la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos³⁸ establece que las Fuerzas Armadas tienen la misión de “garantizar la seguridad interior”, además de prestar ayuda en caso de desastres, entre otras.

Con la decisión adoptada, se abrió parcialmente la puerta para la participación de la fuerza armada permanente en la función de garantizar la seguridad pública, pero fue insuficiente para garantizarle a sus integrantes la protección legal y la intervención en la función que está encomendada a las autoridades civiles, de ahí que después se expidió la Ley de Seguridad Interior.

3. *Ley de Seguridad Interior*

Con la finalidad de justificar jurídicamente la intervención de la fuerza armada permanente para garantizar la seguridad pública, se expidió a finales de 2017 la Ley de Seguridad Interior,³⁹ pero encubría aspectos de seguridad pública, por lo que fue objeto de impugnación. En el juicio de amparo indirecto 118/2018, el juez octavo de distrito en materia Administrativa en la Ciudad de México concedió el amparo y la protección de la justicia de la Unión respecto de algunos artículos que declaró inconstitucionales.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018 16/2018 y 21/2018, el 15 de noviembre de 2018, y por mayoría de nueve votos en contra de la propuesta del proyecto, se inclinó por la invalidez de la ley impugnada, por considerar que el Congreso de la Unión excedía su competencia, y que constituía un fraude a la Constitución, pues a través de esa ley se “permite la participación regular de las fuerzas armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles”. No obstante, reconoció que había “ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir

³⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 1986.

³⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 2017.

en materia de seguridad pública, pero esto es de manera excepcional; es en auxilio de las autoridades civiles y es de manera temporal”.

4. *Guardia Nacional*

La reforma al artículo 21 constitucional fue en 2019,⁴⁰ y consagró como institución de seguridad pública a la Guardia Nacional, que estaría adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública.

Antes de la reforma, por “Guardia Nacional” se entendía a una institución que tuvo su origen en 1846, y que combatió en el siglo XIX, primero a las tropas norteamericanas, y después, a las fuerzas invasoras francesas.⁴¹ Después de la reforma constitucional, el término dejó de significar lo que históricamente representaba, y se creó la voz “cuerpos de reserva”, para sustituirlo.

La Guardia Nacional se constituiría, en principio, con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el presidente de la República. Las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina participarían para el establecimiento tanto de su estructura jerárquica como de sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán ser homologados en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la fuerza armada permanente.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, constitucionalistas y especialistas en la materia se pronunciaron en contra de la iniciativa, por considerar que significaba la militarización del país.⁴²

5. *Acuerdo presidencial del 11 de mayo de 2020*

Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República, emitió un acuerdo en el que se ordena a la fuerza armada permanente, participar en tareas de seguridad pública. Su fundamento está en el artículo quinto tran-

⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 2019.

⁴¹ Solano González, Jesús, *La Guardia Nacional*, disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1502-1428-1-PB.pdf>.

⁴² Salazar, Pedro, “La Corte, la militarización y sus precedentes”, 7 de octubre de 2020, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/rt/prINTERfriendly/15082/16066>.

torio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución mexicana.⁴³ En dicha disposición se estableció que

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El acuerdo referido fue duramente criticado⁴⁴ por quienes consideran que militariza la seguridad pública. Lo cierto es que el acuerdo presidencial tiene vicios de inconstitucionalidad, tal como se demuestra a continuación. Es inconstitucional el acuerdo,⁴⁵ pues el artículo 129 constitucional prevé que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, de ahí que se exija que la participación de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública sea extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada, así como fiscalizada, tal como lo consagró la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Alvarado Espinoza*,⁴⁶ en el párrafo 182, para que la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública cumpliera con dichos estándares.

No obstante, hay contradicciones entre el acuerdo y esos estándares internacionales; por ejemplo, se establece que la participación de la fuerza armada debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, pero no se cumple, pues el acuerdo contiene el error de instruir al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y Marina, en la forma en que la fuerza armada permanente complementará la función de la Guardia Nacional.

⁴³ *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 2019.

⁴⁴ Carbonell, Miguel, “La militarización de la seguridad pública”, *Nexos*, México, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/author/miguel-carbonell/>; López Ayón, Sergio *et al.*, “Normalizar la militarización: un análisis jurídico del acuerdo presidencial”, *Nexos*, México, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=48138>.

⁴⁵ Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, “Implicaciones del acuerdo presidencial”, *El Sol de Durango* del 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.elsoldedurango.com.mx/analisis/comentarios-constitucionales-5257471.html>.

⁴⁶ Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, sentencia del 28 de noviembre de 2018 (fondo, reparaciones y costas).

Tampoco se cumple con que la fiscalización sea llevada a cabo por órganos civiles, competentes, independientes y técnicamente capaces, puesto que en el acuerdo se establece que la supervisión y control de las tareas realizadas por la fuerza armada permanente estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

Aunado a lo anterior, se encuentran las siguientes implicaciones: *a)* al realizar la fuerza armada permanente tareas de seguridad pública, actuará fuera del alcance que establece el artículo 13 constitucional en relación con el fuero militar, por lo que si se le imputan a sus miembros hechos que la ley señale como delito serán procesados por tribunales ordinarios; *b)* también se correrán riesgos de violación a derechos humanos, como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues por el entrenamiento que tienen, su objetivo es derrotar al enemigo, que es diferente a la seguridad pública, y *c)* se va a desalentar el fortalecimiento de las corporaciones policiacas locales, que son quienes en mayor medida conocen la problemática de las entidades federativas y de los municipios.

La fuerza armada permanente merece todo nuestro respeto, por la alta responsabilidad que tiene en el mantenimiento de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, pero se corre el riesgo de desvirtuarla por asignarle tareas en materia de seguridad pública (y otras más que nada tienen que ver con su misión),⁴⁷ más aún si el acuerdo no cumple con los estándares internacionales y no se atienden sus implicaciones.

V. MODELO(S) ALTERNATIVO(S) DE SEGURIDAD PÚBLICA

Una experiencia positiva en la lucha contra el crimen organizado que demuestra que sí es posible adoptar un modelo (o modelos) diferente(s) de seguridad pública es el caso de *La Laguna*, en el que fue decisiva la participación de las autoridades locales, con el apoyo de las federales, en su combate. Dicha región está formada por algunos municipios de Coahuila y otros de Durango, es muy próspera en términos económicos, pues hay una intensa actividad empresarial, que se traduce en la producción e intercambio de productos.

No obstante, esa bonanza económica fue puesta en jaque al generarse problemas de seguridad pública, pues si bien por varios años han estado asentados en la región diversos grupos delictivos, la inseguridad y el número de delitos cometidos con el arribo del cartel de los Zetas aumentaron

⁴⁷ Espino, Manuel, “Suman fuerzas armadas 27 proyectos civiles”, *El Universal*, 21 de marzo de 2021; Hope, Alejandro, “¿El ejército empresario?”, *El Universal*, 23 de diciembre de 2020.

considerablemente, por lo que el orden público se alteró y, por ende, la tranquilidad de los habitantes de dicha zona del país, al grado tal que varias personas perdieron su vida, y otras fueron privadas de su libertad y de su patrimonio.

La investigadora Guadalupe Correa-Cabrera explica que esa situación se debió al cambio de modelo criminal, lo que produjo que la violencia aumentara a niveles no vistos con antelación. Los Zetas cambiaron de modelo criminal y crearon temor entre la población, pues “involucraban formas de asesinato espectaculares y sofisticadas, tales como el desmembramiento, la decapitación y la disolución de restos humanos en ácido”,⁴⁸ y luego las daban a conocer a través de diversos medios para generar temor y zozobra entre la población.

Se hizo muy difícil la vida cotidiana, pues a toda hora se cometían delitos, a tal grado que muchas personas se vieron obligadas a mudar de domicilio para proteger su vida, su libertad y sus propiedades. Cada persona tenía un familiar, una amistad o a alguien conocido que había sido víctima de algún delito. Uno de los grupos que se vio seriamente afectado fue el empresarial, aunque no exclusivamente, pues también hubo gremios muy lastimados por el crimen, como el de las y los comunicadores.

Por tales motivos, se tomaron medidas drásticas y contundentes para recuperar la tranquilidad perdida. En una investigación que encabezó Sergio Aguayo, del Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México, y Javier Garza Ramos, de la Universidad Iberoamericana, en la que participaron otras personas e instituciones, y fue patrocinada por la Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas (CEAV) y la Fundación Ford, que luego dio lugar al libro *“Reconquistando” La Laguna. Los zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*,⁴⁹ se describe la estrategia y las acciones que se tomaron, y que produjeron resultados positivos al disminuir los delitos.

Fue determinante la voluntad política de las autoridades locales para dar respuesta a la demanda de la sociedad de seguridad pública; hubo el compromiso de gobernadores y la cooperación de las autoridades municipales,⁵⁰ por lo que el Consejo Estatal de Seguridad realizó varias reuniones para tomar las decisiones necesarias, lo cual tuvo eco por parte del gobierno federal

⁴⁸ Correa-Cabrera, Guadalupe, *Los Zetas Inc.: la corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Planeta, 2018, p. 64.

⁴⁹ Aguayo, Sergio et al., *“Reconquistando” la Laguna. Los zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*, México, El Colegio de México, 2020.

⁵⁰ Los gobernadores de Coahuila fueron Rubén Moreira Riquelme (1 de diciembre de 2011-30 de noviembre de 2017), y después Miguel Ángel Riquelme, quien también fue presidente municipal (2013-2016).

y, en consecuencia, el apoyo correspondiente, como la construcción de tres instalaciones militares en Frontera, Piedras Negras y San Pedro; además, hubo un mando especial, en el que su coordinación estuvo a cargo de la Sedena, la que proporcionó inteligencia, y funcionó como operativo conjunto.

Como parte de las acciones que se tomaron para tener el control de la seguridad pública, de acuerdo con lo declarado por los entrevistados al grupo de investigadores encabezado por Sergio Aguayo, fueron las siguientes: la recuperación del penal de Piedras Negras, que prácticamente se había convertido en cuartel delictivo; hubo una limpia en los cuerpos de policía; fue nombrado por la policía estatal el director de las policías municipales; se les pagó mejor a sus agentes, y también a la policía de elite que existía, el Grupo de Armas y Tácticas Especiales (GATE), que luego se transformó en Fuerza Coahuila a partir de 2016. Por otra parte, se atacaron las finanzas criminales: se clausuraron casinos, hubo cierre de *tables dance*, se combatió la venta ilegal de alcohol, se instalaron bloqueadores en los centros de readaptación social, se exigió que todos los vehículos trajeran placa, se cerraron *yonkes* o deshuesaderos, entre otras acciones. También se tomaron medidas para modificar la “cultura” que se había normalizado: frenar la difusión de los narcocorridos y combatir la cultura de la violencia, entre otros aspectos.⁵¹

Diferentes grupos sociales, como el empresarial, tuvieron participación decidida para poner freno a la inseguridad. A instancia de esos grupos se creó desde los años noventa, un grupo antisequestros, que tuvo resultados en el corto plazo, aunque después su dirigente fue levantado y desaparecido. Luego nació la Fuerza Metropolitana, seguida del grupo antisequestros conocido como la Unidad Metropolitana Antisequestros. Aunado a lo anterior, se creó el primer Observatorio impulsado por México Evalúa y otro en Saltillo.

Otro grupo que tuvo intervención relevante en el proceso relatado fueron los colectivos de víctimas. Sergio Aguayo menciona que el

núcleo del cual irradió el movimiento de desaparecidos estuvo en Saltillo... El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios de la Diócesis de Saltillo fue la primera organización que acompañó a los familiares y los alentaba a trabajar juntos para obtener mejores resultados en las labores de búsqueda.⁵²

Relata que fue fundamental el liderazgo de personas como el obispo Raúl Vera y Blanca Martínez Bustos. El primer grupo en La Laguna fue Víc-

⁵¹ *Ibidem*, pp. 47-51.

⁵² Aguayo, Sergio, *op. cit.*, nota 49, p. 77.

timas por sus Derechos en Acción (Grupo Vida). Por su parte, el movimiento social de familiares de personas desaparecidas agrupadas en Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec), se mantuvo muy activo en la búsqueda de desaparecidos, al grado tal que fue “uno de los grupos más sólidos del país”.⁵³ También se creó el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT).

Todo este proceso que se llevó a cabo para pacificar a La Laguna produjo consecuencias jurídicas, al aprobarse los siguientes ordenamientos jurídicos: Ley para la Prevención, Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas y Ofendidos de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (2012); Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2014); Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (2014), y Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (2016).

VI. CONCLUSIONES

Ante el aumento considerable de delitos cometidos en México a finales de la primera década del siglo XXI, se han adoptado estrategias que tienen como eje fundamental la centralización de atribuciones en los órganos federales, en detrimento de los locales, y la intervención cada vez mayor de la fuerza armada permanente en garantizar la función de seguridad pública, no obstante que en tiempo de paz sólo pueden realizar funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar, de acuerdo con el artículo 129 constitucional, aunado a que la seguridad pública es una función propia de las autoridades civiles, de conformidad con el artículo 21 constitucional; pero, a final de cuentas, en los últimos años ha crecido aún más la inseguridad, que se aprecia en el número de delitos perpetrados en agravio de la población.

Por tal motivo, se propone adoptar un modelo alternativo de seguridad pública en el marco del sistema federal, atendiendo a las particularidades de cada comunidad, *a)* en el que se fortalezcan las atribuciones de las autoridades locales, el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las entidades federativas y de los municipios; *b)* se propicie y garantice la participación de la sociedad civil en la protección de sus derechos; *c)* se dé el apoyo suficiente del gobierno federal a las iniciativas y decisiones que tomen las autoridades locales, y *d)* además, que haya la suficiente coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno en el combate al crimen organizado. Un

⁵³ *Idem.*

ejemplo de que sí se puede recuperar un nivel aceptable de seguridad que permita a las personas tener paz y tranquilidad, es el caso de La Laguna, de ahí que haya que desarrollar un modelo de acuerdo con las particularidades de las diferentes comunidades asentadas en cada región geográfica que habitan, para obtener resultados positivos.

VII. FUENTES CONSULTADAS

- AGUAYO, Sergio *et al.*, “Reconquistando” *La laguna. Los zetas, el Estado y la sociedad organizada*, 2007-2014, México, El Colegio de México, 2020.
- AGUILAR, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge, *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.
- CARBONELL, Miguel, “La militarización de la seguridad pública”, *Nexos*, México, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/author/miguel-carbonell/>.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2a. ed., México, Porrúa, 1995.
- CARPIZO, Jorge, “Artículo 124”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2a. ed., t. II, México, Porrúa-UNAM, 1995.
- CONCHA CANTÚ, Hugo, “Artículo 10”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7a. ed., t. I, México, Porrúa-UNAM, 1995.
- CORREA-CABRERA, Guadalupe, *Los zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Planeta, 2018.
- ESPINO, Manuel, “Suman fuerzas armadas 27 proyectos civiles”, *El Universal*, 21 de marzo de 2021.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Andrés Perfecto *et al.*, 8a. ed., Madrid, Trotta, 2006.
- FRIEDRICH, Carl, *Federal Constitutional Theory*, citado por La Pégola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, 2a. ed., México, Porrúa, 2009.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA, *Diagnóstico 2020. Programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales, estatales y municipales*, México, Gobierno del Estado de Coahuila, 2020.
- HOPE, Alejandro, “¿El ejército empresario?”, *El Universal*, 23 de diciembre de 2020.

- INEGI, “Mortalidad. Conjunto: Defunciones por homicidios. Información de 1990 a 2020”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.as.p?proy=.
- LA PÉRGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- LÓPEZ AYÓN, Sergio *et al.*, “Normalizar la militarización: un análisis jurídico del acuerdo presidencial”, *Nexos*, México, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=48138>.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo, “¿Qué es realmente el modelo de mando policial único?”, *Derecho en acción*, México, CIDE, 2016, disponible en: <https://derechoenaccion.cide.edu/tag/mando-unico/>.
- OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO, Seguridad, Justicia, Libertad, *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio*, 2019.
- PEÑA NIETO, Enrique, 6to. *Informe de Gobierno*, 1o. de septiembre de 2018, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_2018_0901_1535843813.pdf.
- RIKER, W. H., *Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Co., 1964.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, *La casación y el derecho a recurrir en el sistema acusatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, “Implicaciones del acuerdo presidencial”, *El Sol de Durango*, 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.elsoldedurango.com.mx/analisis/comentarios-constitucionales-5257471.html>.
- SALAZAR, Pedro, “La Corte, la militarización y sus precedentes”, 7 de octubre de 2020, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/rt/printerFriendly/15082/16066>.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano”, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.
- SOLANO GONZÁLEZ, Jesús, *La Guardia Nacional*, disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1502-1428-1-PB.pdf>.
- TELLO DÍAZ, Javier, “El jeroglífico de la violencia”, *Nexos*, México, 2015.

ACERCA DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

Carlos Emilio ARENAS BÁTIZ. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Ha sido magistrado y presidente de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como magistrado y presidente del Poder Judicial del Estado de Nuevo León. Actualmente, es magistrado penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León. Profesor y director de la Maestría en Derecho Público de la Escuela de Graduados del Tecnológico de Monterrey, y profesor en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey.

Daniel BARCELÓ ROJAS. Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana (campus Ciudad de México); maestro en Política y Gobierno de América Latina por la Universidad de Essex (Inglaterra); doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España); profesor-investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt.

Manlio Fabio CASARÍN LEÓN. Doctor en Derecho Público; investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana; miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; coordinador de la Línea de Investigación en Estructuras Judiciales y director de la revista *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*; profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

María del Pilar HERNÁNDEZ. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España; investigadora titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesora de diversas universidades públicas y privadas nacionales e internacionales a nivel de posgrado.

Carla HUERTA OCHOA. Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid; investigadora titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesora por asignatura en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Francisco IBARRA PALAFOX. Licenciado, maestro y doctor en Derecho por la UNAM; maestro en Teoría Política por la London School of Economics and Political Science (LSE); investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor en el Posgrado en Derecho de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Karla Elizabeth MARISCAL URETA. Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Constitucional y Amparo, maestra en Derecho Constitucional y doctora en Ciencias del Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa, México; Posdoctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, perfil Prodep; miembro del Cuerpo Académico “Identidades, medio ambiente y justicia en contextos democráticos”, UAQ-CA-143-IMAJ.

Enrique RABELL GARCÍA. Ph. D. en Public Affairs por la Universidad de Indiana; líder del Cuerpo Académico en Constitucionalismo y Poder Público; profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Gabriela RÍOS GRANADOS. Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca, España; investigadora titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; antigüedad académica de más de veinte años en la investigación especializada en derecho fiscal y presupuestario; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Actualmente, se desempeña como secretaria académica de la Coordinación de Humanidades.

Miguel Ángel RODRÍGUEZ VÁZQUEZ. Doctor en Derecho por la UNAM; profesor-investigador adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango; magistrado en retiro; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, perfil Prodep; miembro asociado de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

José Ma. SERNA DE LA GARZA. Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM; maestro y doctor en Gobierno por la Universidad de Essex (Inglaterra); investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor de asignatura en la Facultad de Derecho de esa misma Universidad; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III; presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Francisco TORTOLERO CERVANTES. Maestro en Instituciones Políticas y doctor en Ciencia Política por la Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne; investigador titular “B” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor en el Posgrado en Derecho de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 27 de abril de 2022. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

La presente investigación parte del supuesto de que el diseño institucional del sistema federal mexicano no puede permanecer anclado en la lógica centralizadora. El reto actual consiste en idear fórmulas novedosas para salir de dicha lógica, a efecto de entrar en una dinámica que permita vitalizar a los estados y a los municipios de México. Se trata de encontrar un diseño institucional que devuelva facultades a los estados y a los municipios, pero que también genere las condiciones para lograr la coherencia en el actuar público. De esta manera, las y los autores que participamos en el presente libro nos hemos propuesto realizar un análisis crítico de nuestro sistema federal que lleve a propuestas de cambio normativo para encontrar un punto de equilibrio institucional que tome en cuenta las grandes diferencias que existen entre estados y entre municipios, y que a la vez tienda a garantizar un mínimo satisfactorio de servicios y bienes públicos para todos los que vivimos en este país.

