

## COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO\*

Manuel JIMÉNEZ DORANTES

SUMARIO: I. *Breve referencia histórica de la formación del sistema federal mexicano.* II. *Estructura territorial del Estado federal mexicano.* III. *La igualdad formal de las competencias.* IV. *El sistema de distribución de competencias en el Estado federal mexicano.* V. *El principio de lealtad federal.* VI. *Coordinación y cooperación como conceptos jurídicos.* VII. *Reflexión final.*

### I. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LA FORMACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Para abordar el tema de la colaboración en cualquier sistema federal, es necesario desarrollar una breve referencia histórica acerca de su formación para entender, con mayor perspectiva, las relaciones que se suscitan en el seno de este tipo de Estados.

Centrando la referencia histórica al sistema federal mexicano —que dicho sea de paso es suficientemente abordada por buena parte de la doctrina—, hay que expresar que la elección de la forma federal para México no fue ni mucho menos un tema pacífico entre las dos principales corrientes ideológicas de la época.

Desde la independencia de México se produjo el debate acerca de la forma de Estado que debía adoptar la nueva nación. Por una parte, la corriente “conservadora” pugnó por adoptar un modelo de Estado unitario, por su parte la corriente “liberal” exigió la adopción de la forma de Estado federal.

\* Este trabajo se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación “Régimen jurídico de la ordenación del suelo en Chiapas”, PROMEP/103.5/04/1325, México, SEP, 2004-2005.

El germen federalista en México se colocó desde la misma Constitución de Cádiz de 1812. En los años posteriores —como apunta Carpizo—<sup>1</sup> con la creación de las Diputaciones Provinciales en los territorios americanos, las Provincias tuvieron un protagonismo mayor. La propia Constitución de Apatzingán (1814) previó las 17 provincias que, como las de Mérida, Guadalajara, Campeche, entre otras, presionaron para que no se adoptara un sistema centralizado al estilo español, sino que, por el contrario, intentaron tener mayor protagonismo y, en consecuencia, el federalismo permitiría mantener cierta unidad entre las diversas regiones, por lo que el sistema federal en México representa el fortalecimiento del espíritu independentista al conferir autonomía y autogobierno no sólo a México sino también a sus regiones.<sup>2</sup> Como claro ejemplo de las características propias del sistema federal mexicano, es el caso del Manifiesto de la Diputación Provincial de Jalisco (1823) que estableció que cada Provincia se convierte en Estado independiente con órganos de gobierno propios (Diputación/*Poder Legislativo*, Jefe Político/*gobernador*), lo que demuestra que “el movimiento federalista de las Provincias fue natural, sin la imposición o solapamiento del centro”.<sup>3</sup>

En 1835, el Congreso mexicano modifica la forma de Estado a un modelo unitario y crea las Juntas Departamentales. No obstante, las reacciones regionales —como la de Valentín Gómez Farías— no se hicieron esperar para intentar reestablecer la forma federal, sin alcanzar su objetivo, ya que la “Junta de notables” que propuso las Bases de Organización Política de la República Mexicana, insistieron en el modelo unitario. No fue hasta 1847, cuando se reinstala el modelo federal mediante el Acta de Reformas, modelo que subsistiría hasta 1853, cuando Santa Anna revive el régimen centralizado.

Con la Constitución de 1857, se fortalece el espíritu federalista —con inspiración norteamericana—.<sup>4</sup> Finalmente, la vigente Constitución de

<sup>1</sup> Véase, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998, pp. 81-87.

<sup>2</sup> González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 11.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>4</sup> Alguna parte de la doctrina expresa que la adopción del sistema federal en México consistió esencialmente en una *copia* o *imitación* del modelo de Estados Unidos. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 34a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 102, entre otros. Sin embargo, otra parte de la doctrina mantiene que, si bien es cierto,

1917 —desde ahora CF— mantiene, como forma de Estado, el sistema federal.<sup>5</sup>

## II. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

En el Estado mexicano, como en todos los sistemas federales, existen una serie de organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial que conforman el modelo de Estado que diseña la Constitución de 1917: federación, entidades federativas, Distrito Federal y, posteriormente, los municipios.<sup>6</sup>

Uno de los elementos que caracterizan a los sistemas federales es la distribución de competencias entre las distintas organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial que establece la propia Constitución. En este caso, la CF ha decidido optar por la “cláusula residual” del artículo 124 en favor de las entidades federativas y, en su artículo 115, establece una lista *mínima* de materias que deben asumir los municipios.

Brevemente, en el sistema federal que diseña la CF, quedan distribuidas, entre las diferentes organizaciones personificadas de carácter territorial, una serie de materias que ejercerán respectivamente. Esto es, existen, por tanto, varios centros de decisión con competencias que se ejercen en régimen de autonomía. Por ejemplo, a la federación se le otorga el ejercicio de competencias en materia de Defensa, Telecomunicaciones, Relaciones Internacionales, etcétera. Mientras que otras quedan reservadas a las entidades federativas por disposición del artículo 124 de la CF.

Finalmente, quedan atribuidas, constitucionalmente, a los municipios una serie de materias en las que deben asumir competencias (limpia pública, alcantarillado, parques y jardines, etcétera) u otras que pueden asumir con las directrices que establezca el legislador estatal (artículo 115, fracción V. Aprobación de planes municipales de urbanismo, entre otras).

el sistema federal en México tuvo *influencia* del sistema de su vecino del norte, no se puede hablar de una *copia* de aquel modelo, ya que el sistema federal mexicano adquiere sus características y circunstancias histórico-políticas propias. Véase González Oropeza, Manuel, *ibidem*, pp. 9 y 20, por todos.

<sup>5</sup> Artículo 40, CF. Una descripción del sistema federal mexicano actual podrá consultarse en González Oropeza, Manuel, *The Distribution of Powers and Responsibilities in Mexico*, en prensa. Agradezco al profesor Manuel González Oropeza la cortesía que tuvo conmigo al proporcionarme su texto inédito.

<sup>6</sup> Artículo 115, CF. La mayor parte de la doctrina mexicana admite que el sistema federal mexicano no sólo se circunscribe a federación y entidades federativas, sino que, en este sistema, también están incluidos los municipios. Este trabajo no centra su atención al Distrito Federal ya que tiene unas características y régimen constitucional especial.

En este orden de ideas, si bien es cierto que algunas de estas materias pueden ejercerse en régimen de exclusividad (defensa, sistema monetario, migración, telecomunicaciones, etcétera), no lo es menos que otra buena parte de las materias a ejercer se relacionan o, en algunos casos, llegan a contraponerse por una inadecuada organización entre las entidades territoriales involucradas.

Como ejemplo de esta situación se puede mencionar, entre muchas otras, a las materias de urbanismo (asentamientos humanos, según la CF), vías de comunicación y medio ambiente, por citar sólo algunas. En estas materias la federación, las entidades federativas y los municipios mantienen una estrecha relación actuando sobre un mismo territorio o decidiendo sobre una misma materia.

Esta diversidad de centros de decisión sobre un mismo territorio en el que todas las organizaciones personificadas ejercen sus competencias, hacen necesario diseñar los cauces adecuados que permitan un correcto funcionamiento del modelo de Estado diseñado por la Constitución.

Una de las cuestiones más importantes que debo remarcar es la desconexión, descoordinación, incomunicación y, en definitiva, *ineficacia*, de las organizaciones territoriales involucradas (federación, entidades federativas, municipios) que distan mucho de acercarse a un sistema federal actual.

### III. LA IGUALDAD FORMAL DE LAS COMPETENCIAS

El sistema de distribución de competencias es uno de los temas más importantes en la forma de Estado, especialmente en los federales como México, ya que el sistema de distribución de competencias “relativo a los diferentes niveles gubernamentales, es una decisión fundamental emanada como base para el pacto y decisión que las entidades federativas toman para agruparse como Estado federal”.<sup>7</sup>

El *quid* consiste en definir el alcance de los títulos competenciales de las diferentes organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial que conforman el Estado federal mexicano. El sistema federal encuentra el

<sup>7</sup> Gámiz Parral, Máximo N., “Los ámbitos competenciales de los tres niveles de gobierno”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral. Un verdadero federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 139.

## COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL SISTEMA FEDERAL 153

centro de su funcionamiento en la distribución de competencias que realiza la CF. Aunque a primera vista, la “cláusula residual” a favor de las entidades federativas hace suponer que no existe posibilidad de conflicto vertical en el ejercicio de las respectivas competencias, máxime cuando la misma CF establece que “*las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución*” a la federación están “*reservadas*” a las entidades federativas, la realidad dista mucho de esta precisión constitucional.

Aunque el artículo 124, CF —especialmente— hace la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas al estilo del denominado *federalismo dual* en el que cada una de las partes operan en compartimentos estancos sin posibilidad de conflicto, es claro que, en la actualidad, este modelo ha sido rebasado, evidenciándose la ineludible relación e interconexión entre las organizaciones jurídico públicas de carácter territorial, por lo que es necesario aplicar mecanismos de colaboración (*federalismo cooperativo*).

Consecuentemente, puede suceder que, debido a la diversidad de centros de decisión, en algunas ocasiones, algunos títulos competenciales distribuidos entre las distintas organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial, se enfrenten por una defectuosa aplicación y, por tanto, habrá que dilucidar qué competencia tiene la prevalencia en un caso concreto.

Cuando se observa la incipiente evolución del sistema federal en México que “fue asfixiado por las características del régimen autoritario”<sup>8</sup> (caracterizado por una alta centralización federal), fácilmente se puede comprobar que, incorrectamente, se ha dado prevalencia al ordenamiento jurídico federal en detrimento del de las entidades federativas. La principal herramienta para justificar jurídicamente la extralimitación federal ha sido la fracción XXX del artículo 73, CF. Sin embargo, esta fracción no se refiere, de ninguna manera, a un medio para atribuirse nuevas potestades o incluir todas las materias que considere “necesarias” el Congreso de la Unión como cuestiones federales en detrimento de la legislación de las partes integrantes de la federación.<sup>9</sup> Al respecto, la SCJN ha señalado que

<sup>8</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “México a la luz de los modelos federales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 110, mayo-agosto de 2004, México, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/110/art/art2.htm>

<sup>9</sup> Se coincide en la necesidad de “to striking out from the constitution the ancillary power established in article 73, section XXX, to avoid future interpretations in favour of the federal government”, además de “to spelling out the concurrent powers, shared

esta fracción “debe interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios”.<sup>10</sup>

No es un tema pacífico en la doctrina mexicana si la CF establece que las competencias federales tienen prevalencia sobre las de las entidades federativas. En definitiva, hay que dejar patente que, en la relación competencial —desde mi perspectiva— opera el *principio de igualdad formal de las competencias*, que consiste, esencialmente, en “la igualdad formal en la validez y pretensión de eficacia (cada una en su ámbito propio) de las competencias determinadas constitucionalmente según su respectivo carácter”.<sup>11</sup>

No obstante, un elemento que se utiliza para justificar una pretendida prevalencia, es el artículo 133, CF que establece que, cuando una norma estatal está en contra de la norma federal se produce *a priori* una prevalencia del derecho federal frente al de los estados. Sin embargo, la reflexión de este precepto constitucional debe hacerse con una visión sistemática del resto del texto fundamental para entender en toda su magnitud la relación entre el derecho federal y el derecho estatal.

El problema surge en el mismo planteamiento. No se trata de una relación de *jerarquía* entre ambos derechos, lo que implicaría la subordinación de las entidades federativas a la federación rompiendo la autonomía estatal.

La cuestión debe resolverse desde la identificación del titular de la competencia normativa en determinada materia. En definitiva, no existe una relación jerárquica entre ambos sistemas normativos, sino que hay que “examinar qué autoridad es competente respecto a esa materia. Es decir,

constitutionally by both the federal and states governments”. González Oropeza, Manuel, *The Distribution of Powers and...*, cit., nota 2, Sobre la problemática de esta fracción XXX, artículo 73, CF, véase Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 94 y 95, así como, Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 666-668, entre otros.

<sup>10</sup> Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, septiembre de 2000, P. CLVIII/2000, p. 33.

<sup>11</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 40.

no puede existir contradicción entre una norma federal y una local, sino el problema es de competencia”.<sup>12</sup> Como ha expresado el Pleno de la SCJN, jerárquicamente, se ubican por debajo de la CF, los tratados internacionales, y que “en tercer lugar se ubica el derecho federal y el derecho local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124”<sup>13</sup> del mismo texto constitucional. Posteriormente, la Primera Sala del Alto Tribunal ha pronunciado que las leyes estatales no deben, en ningún caso, atentar contra las disposiciones de la CF, ya que estarían contraviniendo el pacto federal,<sup>14</sup> claramente, se trata del *principio de supremacía constitucional* al que están sujetos no sólo las entidades federativas sino también todos los órganos federales, estatales y municipales.

En definitiva, ninguna de las organizaciones jurídico-públicas que conforman el Estado mexicano tiene atribuida alguna *competencia de la competencia* que le permita definir el alcance de su misma competencia ni el alcance de las competencias de otra instancia, es decir, no existe la posibilidad de determinar *a priori* el alcance de alguna de las competencias involucradas y, por ende, decidir su prevalencia, ya que no existe una relación de *jerarquía* entre los ordenamientos territoriales.

#### IV. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

El sistema de distribución de competencias es uno de los temas estructurales previos al análisis de las relaciones de colaboración y coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios. La identificación del titular de la competencia respectiva ofrece las bases para llevar a cabo relaciones de colaboración o, en su caso, definir la coordinación.

<sup>12</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 112 y 113. En este mismo sentido, Camacho, César, “Propuesta para un nuevo diseño competencial para el federalismo mexicano”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 20.

<sup>13</sup> Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre, 1999, P. LXXVII/99, p. 46. Sobre la compleja relación entre los artículos 124 y 133, CF, ver Serna de la Garza, José María, “El poder de celebrar tratados internacionales”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 511 y ss.

<sup>14</sup> Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, marzo de 2001, 1a.XVI/2001, p. 133.

La distribución y el ejercicio de competencias en el sistema federal mexicano es uno de los puntos esenciales para su funcionalidad, ya que determina las cuotas de poder que corresponde a cada entidad territorial que conforman el Estado mexicano. Para lograr abordar con mayores elementos la solución de la articulación competencial resulta preceptivo conocer la clasificación de las competencias en el dicho sistema.

En el particular caso del sistema federal mexicano, la distribución competencial se encuentra dispersa a lo largo del texto constitucional federal (artículos 116, 117, 118 y 124, especialmente). Sin embargo, el artículo 124 es el precepto clave para entender el sistema de distribución de competencias en el Estado mexicano.<sup>15</sup>

La doctrina mexicana desarrolla un sistema de clasificación de las competencias entre las organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial de cierta complejidad (atribuidas a la federación o a las entidades federativas, prohibidas a la federación o a las entidades federativas, coincidentes, coexistentes, etcétera).<sup>16</sup>

En este orden de ideas, la calidad de las competencias puede ejercerse de manera distinta dependiendo del reparto competencial que haga la CF (especialmente el artículo 124). En este sentido, las competencias de la federación son *expresas* y *limitadas* por la propia CF (artículo 124) quedando las que no estén *expresamente* concedidas por la Constitución a la federación “reservadas” a las entidades federativas.

Para evitar confusiones terminológicas que únicamente contribuyen a la dispersión conceptual y, por tanto, a aumentar la ya compleja distribución competencial del sistema federal mexicano. Desde mi perspectiva y partiendo de esta disposición constitucional *vertebradora* del pacto federal, es necesario apuntar que existen varias formas de asumir competencias.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> En este sentido, el Pleno de la SCJN ha expresado que “el sistema de distribución de competencias [...] se integra básicamente por las facultades conferidas expresamente a la federación, las potestades asignadas en el artículo 115 a los municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124 corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la federación o a los municipios”. Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre de 1998, P/J/81/98, p. 788.

<sup>16</sup> Véase Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 94 y ss. Del mismo autor, “Artículo 124 comentado”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 14a. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II, entre otros.

<sup>17</sup> En este caso no me referiré al *origen* de las competencias, ya que, desde este punto de vista, sólo pueden ser: *propias* o *delegadas*.

Para intentar ofrecer una clasificación lo más clara posible de la calidad de las competencias, resulta, sin duda, más benéfico para este fin, desarrollar la clasificación de las competencias desde el *punto de vista de su contenido*. Consecuentemente, y según el reparto competencial que hace la CF, tanto la federación como las entidades federativas y los municipios pueden actuar únicamente a través de las potestades públicas que, dependiendo del sujeto territorial de que se trate, pueden ser “normativas” (legislativa o reglamentaria) y “de ejecución”.

### 1. *Competencias exclusivas*

Cuando sólo una de las organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial en México (federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios) tiene participación completa —todas las potestades públicas— en determinada materia, es *competente exclusivamente*, ya que no comparte con ninguno de los otros entes territoriales ninguna de las potestades públicas, por ejemplo el caso de la materia sobre *acuñación de moneda o emisión de papel moneda* (artículos 28 y 117, CF), o *condición jurídica de los extranjeros* (extranjería) que señala la fracción XVI, artículo 73, CF, a favor de la federación. En estas materias, ni las entidades federativas ni los municipios tienen atribuida constitucionalmente su intervención, sino que la legislación, reglamentación y ejecución en estas materias quedan atribuidas, en bloque, únicamente entre los órganos federales.

Es claro que en las “competencias exclusivas” queda vedada la participación de otra entidad territorial que no sea la federal, de las entidades federativas o, en su caso, municipales (artículo 115, fracción I, CF), respectivamente. Esta situación de exclusividad permite, en principio, el ejercicio pacífico de la competencia.

La mayor parte de las materias que se distribuyen en el sistema federal mexicano no se desarrollan bajo la perspectiva de la exclusividad, por el contrario, bajo la idea de la *cooperación federal*, se ha producido, por un lado, un gran número de materias en las que se prevé la participación tanto de la federación como de las entidades federativas y, en otros casos, de los municipios. Por otro, algunas materias consideradas, en principio, como *exclusivas* para la federación o para las entidades federativas, se entrecruzan pudiendo provocar una relación de tensión, por lo que, el concepto de exclusividad necesariamente se relativiza.

En este orden de ideas, desde mi perspectiva, es preceptivo encontrar mejores cauces de relación competencial entre las organizaciones territoriales del Estado mexicano para evitar, en la medida de lo posible, el conflicto<sup>18</sup> y, por ende, lograr, en la medida de lo posible, el funcionamiento armónico del actual sistema federal. Para ello es indispensable definir el sistema de distribución de competencias, especialmente, en aquellas materias en las que se produce una relación, interacción y solapamiento en la actuación de las distintas organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial.

## 2. *Competencias concurrentes*

Al respecto hay que mencionar que parte de la doctrina mexicana cuestiona la existencia de las denominadas competencias (facultades) concurrentes, por dos motivos principales. En primer lugar, expresa que no puede haber competencias concurrentes porque de la cláusula residual del artículo 124, CF, sólo pueden producirse competencias federales o competencias de las entidades federativas (*federalismo dual*), corriente que en la actualidad ha sido superada. No obstante, la doctrina procede a clasificar las competencias como explícitas, implícitas, explicativas, etcétera.

En segundo lugar, la doctrina expresa que las facultades concurrentes son aquellas que, a pesar de que no están en un régimen de exclusividad para la federación ni prohibidas a las entidades federativas, pueden intervenir en distintos momentos ambas organizaciones territoriales. Este sector de la doctrina entiende que la facultad concurrente consiste en “una facultad que corresponde a los poderes centrales [federación] que puede ser ejercida válidamente por los poderes de los Estados, mientras aquéllos no la ejerzan”<sup>19</sup> y, por tanto, según Carpizo, una vez que se produce la legislación federal, ésta “deroga a la legislación local al respecto”.<sup>20</sup>

Es evidente que en este caso no se habla propiamente de “facultades concurrentes” sino que se está haciendo referencia esencialmente a una pretendida “regla de supletoriedad”, en este caso del derecho estatal frente

<sup>18</sup> Aunque existan algunas opciones para evitar el conflicto, siempre existirá la posibilidad de recurrir a la solución jurisdiccional.

<sup>19</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2001, p. 392.

<sup>20</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, cit., nota 1, p. 97.

## COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL SISTEMA FEDERAL 159

al federal, cuando no existe una normación federal las entidades federativas deben suplir esa anomia. Bajo este esquema la cuestión —como se expone a continuación— dista mucho del concepto estricto de “facultades concurrentes”. Sin embargo, es necesario mencionar que existe una confusión respecto de esta situación y de la correcta aplicación de la “regla de supletoriedad”.

En primer término, la supletoriedad no es un título competencial atribuido a ninguna de las entidades territoriales del sistema federal mexicano, sino que por el contrario, el sistema federal en este caso se basa en la distribución de competencias y en una igualdad formal de dichas competencias —como ya se dijo—, es decir, ni la federación, ni las entidades federativas son omnipotentes normativamente. En segundo lugar, si alguna de las organizaciones territoriales carece de competencias (normativas) no puede dictar normas supletorias en determinada materia, ya que se estaría extralimitando en sus facultades normativas y, por ende, sería una norma inconstitucional.

Centrando la exposición al concreto tema de las “facultades concurrentes” es necesario mantener la perspectiva del contenido. En este sentido, las facultades pueden ser exclusivas y concurrentes.

Debido a la complejidad sobre la explicación y sistematización de las competencias concurrentes, es necesario hacer una subdivisión dentro de este tipo de competencias.

El sistema federal se encuentra en constante movimiento como producto de las fuerzas centrípetas y centrífugas de las distintas entidades territoriales que le conforman. Aunque, en principio, el ordenamiento jurídico establece el “sistema de distribución competencial (decisión fundamental o principio vertebrador)”, es claro que no puede prever todas las situaciones posibles de relación competencial, máxime en un sistema federal, como el mexicano, que aspira a perfeccionar el principio cooperativo.

Las competencias exclusivas que no tienen potencialidades de producir un conflicto competencial vertical son relativamente escasas y definidas. Sin embargo, la mayor parte de competencias en los sistemas federales tienden ser susceptibles de conflicto competencial entre sus organizaciones territoriales. México, como sistema federal, no está exento de esta compleja problemática. En la medida en que seamos capaces de proponer un sistema competencial lo más diáfano posible, será la misma

medida en que colaboremos al entendimiento y fortalecimiento del sistema federal mexicano.<sup>21</sup>

Es posible observar que, en la distribución competencial vertical mexicana, existen algunas competencias que, en principio, se pueden clasificar como *exclusivas* pero que, una vez que se ejercitan, se demuestra que existe un condicionamiento derivado de otro título competencial de otra organización de carácter territorial también definido como exclusivo pero que, sin embargo, se enfrenta al mismo condicionamiento.

Estos casos, provocan que la pretendida exclusividad se relativice por la influencia externa de otras competencias que impiden su libre ejercicio a pesar de que, entre ellas, guardan una diferencia y especificidad material (*exclusividad relativa*). Este supuesto se produce constantemente en materias con directa repercusión sobre el espacio físico territorial (Aguas y Vías generales de Comunicación,<sup>22</sup> Salubridad general (federales), Aguas y Vías estatales de comunicación, entre otras). Estamos en presencia de una “concurencia espacial”, ya que, el espacio físico territorial no se sustrae a la división competencial, y por ende, en el mismo territorio *concurrenten* competencias de distintos sujetos jurídico-públicos territoriales.<sup>23</sup>

En este supuesto surgen diversas cuestiones que es necesario aclarar. De entrada, habrá que definir en estos casos, cuál de las competencias ejercidas tiene prevalencia, cuando para ambas opera el “principio de igualdad formal”.

La lectura de las normas legislativas tanto federales como estatales evidencia una carencia de regulación de las relaciones competenciales entre los sujetos jurídico-públicos territoriales mexicanos, lo que fortalece la afirmación de que el sistema federal está funcionando inadecuadamente.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Al analizar el sistema de distribución competencial del Estado mexicano y las posibilidades de relación entre las instancias territoriales, se desearía una reforma constitucional que deje lo más claro posible estos asuntos.

<sup>22</sup> Sobre este tema y la relación competencial el Pleno de la SCJN ha tenido oportunidad de pronunciarse, véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Pleno, t. XVIII, diciembre de 2003, P./J.7a./2003, p. 536.

<sup>23</sup> Sobre este tipo de competencias ver, Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 11, pp. 37-40. Carpizo denomina a este tipo como *competencias coexistentes*. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, *cit.*, nota 1, pp. 94-96.

<sup>24</sup> Un claro ejemplo de esta situación se puede verificar consultando la Ley de Puertos (DOF, 19 julio de 1993) y su Reglamento, y la Ley general de Asentamientos Humanos (DOF, 21 julio de 1993), entre otras.

Además, cuando el conflicto surge se dan de *facto* dos posibilidades de solución. En primer lugar, se intenta dar solución al conflicto mediante mecanismos de presión “política” o, según sea el caso, se acude a la solución judicial, lo que implica, sin duda, una visión patológica de cualquier sistema federal.

De cualquier forma, en la actualidad la solución de este tipo de conflictos ha pasado por establecer que la decisión de la entidad situada en una posición de superioridad (principalmente económica y política) sea la que debe prevalecer sobre las demás, es claro que en este caso, será siempre la decisión federal la prevalente. No obstante, este tipo de relación (imposición federal) acarrea graves inconvenientes para el fortalecimiento del sistema federal.

No hay que olvidar que opera el “principio de igualdad formal” de las competencias dentro de su respectivo ámbito, y cada una de esas competencias tiene un fin determinado que cumplir designado por el ordenamiento jurídico. En este sentido no es posible mantener una visión patológica del sistema federal en el que la solución la determine la entidad territorial situada en una posición ventajosa sobre las demás o, como último recurso, el órgano jurisdiccional competente, lo que sin duda, implica que el órgano jurisdiccional decida en última instancia la solución al conflicto.

El sistema federal, con el dinamismo que le caracteriza, debe encontrar los cauces necesarios para evitar *a priori* el conflicto competencial mediante las técnicas acordes al modelo cooperativo, y dejar como último recurso, la solución jurisdiccional que siempre debe permanecer dentro del sistema.

En el seno del sistema federal se producen aún más casos de relación o entrecruzamiento competencial. Además de este supuesto de concurrencia espacial, existen aquellos casos en los que sobre una misma materia diversas entidades territoriales ejercen competencias. En este caso, estamos en presencia de la denominada “concurrencia material”, cuya característica consiste en que en su regulación y ejecución participan o, mejor dicho, “concurren”, varios sujetos jurídico-públicos de carácter territorial del Estado mexicano. Este es el supuesto más claro dentro del derecho positivo mexicano, ya que la CF establece la “concurrencia” de la federación, las entidades y los municipios respecto de la misma materia. Tal es el caso de algunas de las materias del artículo 73, CF: urbanismo (asentamientos humanos, fracción XXIX-C), protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G), turismo (fracción XXIX-K), entre otras.

En este caso, la concurrencia se produce porque las distintas entidades territoriales que intervienen mantienen sus facultades “normativas” y “ejecutivas” —según sea el caso—, pero las ejercen sobre una misma materia o sector. Resulta evidente la necesidad de articular algún mecanismo que regule o dé cierto orden a la participación de las organizaciones territoriales involucradas, como es el caso del sistema de la “ley de bases” (federal) que se complementa con la “ley de desarrollo” de las entidades federativas. En consecuencia, es claro que, la misma CF permite la participación de la federación en el desarrollo de los subsistemas normativos, condicionando o delimitando las competencias del resto de entidades territoriales. Este mecanismo es una de las técnicas claves del denominado federalismo cooperativo que ha seguido México desde hace escaso tiempo.

Al respecto, la SCJN ha tenido oportunidad de pronunciarse al afirmar que “en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”.<sup>25</sup>

Por citar un par de ejemplos, las materias de asentamientos humanos (siguiendo la definición constitucional) y de turismo son, por disposición constitucional, materias en la que concurren las potestades públicas de las entidades territoriales del Estado federal. Esto es así porque la articulación de dichas materias —con competencias concurrentes—,<sup>26</sup> se desarrolla con la participación de todos los sujetos jurídico-públicos territoriales, básicamente, mediante ley en la que —como expresa el Pleno de la Corte— “*el Congreso de la Unión determina las formas y los términos*” de dicha participación. Es decir, la ley que aprueba el Congreso federal establece, en este caso, la regulación *básica* o *estructural* del urbanismo y del turismo, posibilitando a las entidades federativas desarrollar sus propias potestades públicas.

Ahora bien, las potestades públicas que en este caso desarrollan los Estados, desde el punto de vista cuantitativo, no tienen limitación alguna, por lo que mantienen la totalidad de sus potestades (normativa-ejecución).

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Pleno, t. XV, enero de 2002, P./J.142/2001, p. 1042.

<sup>26</sup> A este tipo de competencias, Carpizo las denomina: *facultades coincidentes*. Carpizo, Jorge, “Artículo 124 comentado...”, pp. 1306 y 1307.

Aunque las organizaciones territoriales del sistema mexicano mantienen el ejercicio de la totalidad de sus potestades públicas, también es necesario afirmar que dichas potestades se encuentran delimitadas por la propia “*ley general*”, que funciona como *ley básica* dentro del sistema normativo.

Por tanto, adquiere relevancia el contenido de dicha *ley de bases*, ya que por sus características, necesariamente, debe dejar un margen de libre apreciación a las entidades federativas para que, atendiendo a sus circunstancias específicas, puedan aplicar sus propias políticas en materia de Urbanismo o de Turismo —según sea el caso—, y establecer las normas y acciones necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia.

Consecuentemente, la característica de esta *ley básica* consiste en establecer cierta uniformidad en la regulación de la materia en todos los estados. Su propio carácter *esencial* permitirá al resto de entes territoriales desarrollar sus propias potestades públicas dentro de las normas estructurales de la ley federal.

Hay que aclarar que las determinaciones que aparezcan en la *ley general*<sup>27</sup> no pueden realizar una regulación exhaustiva de la materia sino que, por el contrario, deben dejar, en todo momento, a las entidades federativas el espacio suficiente para desarrollar sus propias potestades (normativas<sup>28</sup> y ejecutivas<sup>29</sup>).

Este margen de libre apreciación que deja la ley general en la materia no debe ser traspasado por la normativa estatal en ejercicio de sus potestades legislativas, por lo que la legislación de las entidades federativas en esta materia debe seguir las determinaciones esenciales de la regulación básica.

## V. EL PRINCIPIO DE LEALTAD FEDERAL

Nunca hay que perder de vista que tanto la federación como las entidades federativas y los municipios forman parte de un único sistema que

<sup>27</sup> Por ejemplo, la Ley general de Asentamientos Humanos y la Ley Federal de Turismo.

<sup>28</sup> En este sentido, por ejemplo, cobran sentido las atribuciones constitucionales del Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que tiene facultades para legislar en las materias de [...] *desarrollo del turismo y desarrollo urbano* (fracción IV, artículo 33, CV) o la Asamblea del Distrito federal para *legislar en turismo*. Base Primera, fracción V, inciso k), CF.

<sup>29</sup> En este caso se trata de la potestad de ejecución de las leyes que expida el Congreso por parte del gobernador del estado (fracciones II y III, artículo 49, CV).

tiende a funcionar armónicamente. La *unidad* del sistema es una de las claves de la estructura constitucional y de la permanencia de la forma de Estado.

No obstante, dentro de la unidad del Estado mexicano, existen una serie de entidades territoriales que también ejercen Poder Público. Por lo que, *prima facie*, el sistema de distribución de competencias entre diversas organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial, equilibra la unidad con la diversidad del sistema, ya que distribuye el poder (verticalmente) entre diferentes centros de decisión.

Esta inevitable situación tiene como contrapesos algunos principios que son considerados como esenciales en el sistema federal para contribuir a una actuación rápida y eficaz de los poderes públicos, en favor del correcto funcionamiento de la forma del Estado mexicano.

En este orden de ideas, el principio clave para entender el sistema federal es el principio de “lealtad institucional”, “lealtad federal” o “lealtad constitucional”, como principio jurídico aplicable a las relaciones entre las entidades territoriales que conforman los Estados federales, y que tiene como finalidad específica favorecer las actividades relacionales entre la federación y las entidades federativas.

Este principio se origina y desarrolla en el sistema federal alemán (*Bundestreue* —lealtad federal— o *bundesfreundliches Verhalten* —principio de comportamiento leal a la federación—). A pesar de que este componente no se contiene expresamente en la *Grundgesetz*, la doctrina y jurisprudencia alemanas entienden que se deriva del principio general de *Estado federal* que diseña la misma ley fundamental.<sup>30</sup>

Cabe recordar que, inicialmente, el modelo federal se concebía como un sistema con una nítida división competencial distribuida entre la federación (*Bund*) y las entidades federativas (*Länder*). La idea central consistía en que los campos de actuación de ambas entidades territoriales se encontraban perfectamente delimitados y, por ende, cada una debía centrarse en el correcto ejercicio de sus competencias. Esta concepción implicaba cier-

<sup>30</sup> La figura del *Bundestreue* —que está implícita en la propia esencia del Estado federal— fue formulada principalmente por H. Triepel y R. Smend. Véase Maurer, Hartmut, *Staatsrecht I*, 3. Auf., München, Beck, 2003, pp. 318-321, así como Isensee, Josef, “Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz”, *Handbuch des Staatsrechts*, Isensee, Josef und Kirchhof, Paul, band IV, Finanzverfassung-Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, Müller, 1990, pp. 517 y ss, entre otros.

ta desvinculación entre las partes involucradas (federación y entidades federativas) ya que, al menos teóricamente, existe separación vertical.<sup>31</sup>

No obstante, el funcionamiento dinámico del modelo federal, en el que distintos centros de decisión pertenecientes a un mismo sistema tienen como fin la consecución de ciertas metas, hizo necesario el replanteamiento del *federalismo dual*, y justificar las relaciones constantes y los posteriores conflictos que se llevan a cabo en el seno de la forma federal de Estado.

A pesar de la pretendida división vertical, cuando se adopta el *Estado social* subyacen a esa separación ciertos campos de actividad que impiden una tajante división en la actuación. Por ello, se evidencia la necesidad de vinculación e interrelación entre las entidades involucradas.

Consecuentemente, el *Bundestreue* obliga en dos sentidos a las relaciones competenciales, sin ser un título habilitante o competencial. En primer lugar en la relación entre la federación y las entidades federativas y, segundo, a la relación entre las entidades federativas entre sí, para que, en ambos casos, tomen en consideración los intereses de las entidades territoriales involucradas para la salvaguardia de sus respectivas competencias.

Por tanto, el sistema tiene como prioridad las relaciones e interdependencia entre la federación y las entidades federativas bajo el concepto de *federalismo cooperativo* o *colaboración federal*.

Ahora bien, el federalismo cooperativo puede valorarse desde dos perspectivas:

- El *federalismo cooperativo vertical*, que se refiere al sistema de relaciones que efectúan la federación y las entidades federativas.
- El *federalismo cooperativo horizontal*, es decir, aquel que se refiere al sistema de relaciones entre las entidades federativas.<sup>32</sup>

El federalismo cooperativo tiene múltiples ventajas en el correcto funcionamiento del Estado (*lato sensu*). Ello es así, porque el concepto de colaboración descansa sobre principios estructurales del sistema.

La renovada concepción material del sistema federal ha rebasado la idea de independencia en el ejercicio de competencias como si de comparti-

<sup>31</sup> Ello no implica, evidentemente, que exista además una separación horizontal del Poder Público. Véase para el modelo mexicano los artículos 49 y 116, primer párrafo, CF.

<sup>32</sup> Sobre esta clasificación ver, Tejadura Tejada, Javier, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2a. ed., Granada, Comares, 2000, pp. 9 y ss.

mentos estancos se tratara, para identificar al modelo federal (y, dicho sea de paso a los unitarios descentralizados) con la interdependencia y la interrelación entre las organizaciones jurídico-públicas que le conforman.

Consecuentemente, las competencias deben ejercitarse desde la perspectiva de la colaboración con el fin de obtener como resultado el funcionamiento armónico del sistema federal mexicano.

Aunque la CF no haga mención expresa al principio de *lealtad federal* o al *deber general de colaboración*, es obvio que se encuentra implícito en la propia esencia del modelo federal que establece la CF y, por tanto, revisite a todo el sistema federal. Al respecto, el Pleno de la SCJN ha hecho referencia somera a este “deber de colaboración” ya que, en el sistema federal, *las autoridades federales y locales deben prestarse apoyo en el ejercicio de sus funciones*.<sup>33</sup> A pesar del escaso desarrollo de este principio por parte de la jurisprudencia y doctrina constitucionales en México, ello no obsta para afirmar su existencia en este sistema federal, ya que regula la actividad relacional en un Estado (unidad) compuesto de diversas entidades (pluralidad) que se desenvuelven dentro de un *pacto federal*. En consecuencia, este principio, “exige una determinada actuación (positiva o negativa) de las entidades territoriales que conforman el Estado”.<sup>34</sup>

Ahora bien, se ha considerado que el principio de colaboración tiene dos dimensiones.

La *dimensión positiva* consiste en una obligación de las entidades territoriales de actuar, en el momento en que ejercen competencias, en beneficio de las demás cuando sea necesario para que cumplan eficazmente con sus propias competencias.

En otras palabras, se establece un *deber general de colaboración* entre las entidades territoriales que sirve para modular las actuaciones separadas que llevan a cabo cada una de las organizaciones jurídico-públicas, evitando realizar actuaciones que contravengan el efectivo ejercicio de las competencias de la totalidad de entidades territoriales.

En cambio, la *dimensión negativa* consiste en una prohibición de obstruir el ejercicio de competencias ajenas mediante el ejercicio de las competencias propias de cada entidad territorial, ya que “el principio de fidelidad a la Constitución [...] constituye un parámetro de valoración ju-

<sup>33</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Pleno, t. X, agosto, 1999, P./J./70/1999, p. 557.

<sup>34</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 11, p. 45.

rídico-constitucional para enjuiciar la actuación de las distintas instancias territoriales”.<sup>35</sup>

Para hacer aplicable este principio resulta indispensable establecer los mecanismos adecuados para su efectiva realización que se traduce a través de técnicas de *cooperación* y de *coordinación*.

## VI. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN COMO CONCEPTOS JURÍDICOS

### 1. *Panorama general*

En muchas ocasiones nos encontramos con algunos intentos de la federación y de las entidades federativas por llevar a cabo acciones coordinadas hacia un determinado fin (por ejemplo, seguridad pública o protección civil, educación, entre otras) algunas veces sin resultados satisfactorios.

Aunque exista la tendencia a denominar todos los mecanismos como “coordinadores”, muchas veces no nos encontramos ante verdaderas técnicas de *coordinación* sino ante técnicas de *cooperación* que, como se expone aquí, se refieren a situaciones distintas. En algunos otros casos, la cuestión se complica, ya que bajo una pretendida “coordinación” lo que se produce es un desapoderamiento de las competencias de las entidades federativas por parte de la federación, lo que sin duda constituye una violación a la *decisión fundamental* que constituye el sistema de distribución de competencias establecido por la CF. Finalmente, como se ha dicho, la propia federación ha utilizado el artículo 73, fracción XXX, como un mecanismo de extralimitación de sus competencias en detrimento de las entidades federativas.

Ante esta confusión terminológica y en aras de una mejor concepción, regulación y control de las relaciones entre la federación y las entidades federativas por un lado y, entre las entidades federativas por el otro. Es preceptivo concretar los conceptos jurídicos aplicables en este caso.

### 2. *La cooperación y su distinción con la coordinación*

La diversidad de conceptos utilizados para referirse a la relación entre las entidades territoriales que conforman el Estado federal mexicano, lo

<sup>35</sup> Sobre esta clasificación, ver Gallego Anabitarte, Alfredo, *et al.*, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 41.

único que provoca es incrementar, aún más, la confusión respecto de estos conceptos (coordinación, cooperación, colaboración, solicitar apoyo, apoyo que deben prestarse, corresponsabilidad, ayuda mutua, etcétera).

En diversas ocasiones todos los conceptos son utilizados como sinónimos lo que dificulta toda intención de delimitarlos y diferenciarlos. Ante esta situación primero hay que extraer los que se consideran más importantes.

Los conceptos que resultan más útiles son: “coordinación” y “cooperación”, como parte del *principio de colaboración* del modelo federal.<sup>36</sup> Partiendo de estos conceptos consolidados en la doctrina jurídico-pública es posible perfilar el contenido concreto de cada uno de ellos.

Cabe precisar que en todas sus relaciones, las organizaciones personificadas de carácter territorial mantienen la titularidad de sus competencias que le corresponden según el sistema constitucional.

Ahora bien, por lo que respecta a la *cooperación*, su característica esencial es, siguiendo la doctrina y resoluciones judiciales más autorizadas, el “*plano de igualdad*” en la que se sitúan las sujetos públicos intervinientes (federación-entidades federativas; v. gr.). Esta posición de igualdad (un mismo plano) de las partes involucradas es el elemento que distingue a la cooperación de la coordinación.

Por el contrario, en la *coordinación* el plano de igualdad desaparece, originando una posición de superioridad —relativa— de la entidad coordinadora (superior) sobre la entidad o entidades coordinadas. Como claramente se deduce, en la coordinación ocupará un papel preponderante (supremacía) la entidad que tenga la capacidad de *decidir*.

Esta situación no ocurre con la cooperación, ya que, en estos casos, debido a la posición de igualdad que ocupan las entidades intervinientes, excluye la capacidad de decisión unilateral de alguna de ellas sobre las restantes.

Por tanto, la coordinación supone “poder de decisión, resolución, autorización o aprobación”,<sup>37</sup> mientras que en la cooperación no existe *sometimiento* o *subordinación* alguna entre las entidades involucradas sino que sus relaciones las desarrollan en *pie de igualdad*.

<sup>36</sup> Aunque existen diferencias entre ellos, ambos conceptos intentan buscar una actuación rápida, eficaz y respetuosa del sistema de distribución de competencias.

<sup>37</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo, *et al.*, *Conceptos y principios...*, *cit.*, nota 35, pp. 136 y ss.

### 3. Algunas técnicas de cooperación y de coordinación

Una vez delimitados los conceptos es necesario mencionar de manera no exhaustiva, algunas de las técnicas que pueden aplicarse en las actividades relacionales en el Estado mexicano.

#### A. Técnicas de cooperación

##### *Orgánica*

- Conferencia federal (federación y todas las entidades federativas). Este instrumento tiene diversas potencialidades para el desarrollo del sistema federal. Se trata de la reunión de la más alta representación política de las entidades territoriales (Presidente y gobernadores). Esta técnica forma parte del complejo sistema de *konferenzen*, existente en el sistema federal alemán, en el que se prevé la Conferencia de Jefes de Estado del *Bund* y los *Länder*.<sup>38</sup>
- Conferencia de las entidades federativas (entidades federativas). Comprendería la reunión de los gobernadores de las entidades federativas. En el sistema federal mexicano un órgano de este tipo podría constituirlo en un futuro —ya que de momento solamente opera en el ámbito político—<sup>39</sup> la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) que “busca fortalecer el federalismo”.<sup>40</sup> Por tanto, habrá que definir el posible papel constitucional para este órgano, las funciones, las competencias, las relaciones *ad intra* y *ad extra* de la misma Conferencia. De entrada, la idea del órgano de representa-

<sup>38</sup> En el modelo alemán también se prevé la *Ministerpräsidentenkonferenzen*, que reúne a los jefes de gobierno de los *Länder*, y en la que no tiene participación el canciller. Sin embargo, en el Estado mexicano las jefaturas de estado y de gobierno residen en un mismo órgano (unipersonal).

<sup>39</sup> Como expone González Oropeza, la Conago “has developed political pressure on the federal government to undertake a major devolution of federal powers to the states...”. González Oropeza, Manuel, *The distribution of powers and...*, cit., nota 2.

<sup>40</sup> Constituida por la Declaración de Mazatlán en 2001. Conferencia Nacional de Gobernadores, Fundamentos básicos, <http://www.conago.org.mx/generalidades/queEs.asp>. De la lectura de los 10 fundamentos básicos de la Conago se desprende claramente la idea de *lealtad federal, cooperación, colaboración, distribución de competencias*, etcétera.

ción de las entidades federativas es un avance de las renovadas relaciones entre las entidades federativas y de éstas con la federación.

- Conferencias bilaterales (federación y una entidad federativa, o entre algunas de las entidades federativas).
- Conferencias sectoriales (federación y entidades federativas).  
Se pueden producir entre la federación y las entidades federativas para tratar temas concretos sobre algún determinado sector (salud, educación, turismo, seguridad pública,<sup>41</sup> etcétera) que les involucre y del que tengan que hacer frente de manera conjunta y armónica. Debido a la complejidad técnica de los temas a tratar, en este caso, la conferencia estaría integrada por los secretarios —federal y de las entidades federativas— de las respectivas materias.

#### *Instrumental*

- Convenios de colaboración.<sup>42</sup>
- Planes y programas conjuntos.<sup>43</sup>
- Consultas.
- Informes (*no vinculantes*).

#### B. *Técnicas de coordinación*<sup>44</sup>

##### *Normativas*

- Instrucciones.

<sup>41</sup> Dentro de esta técnica se puede ubicar al *Consejo Nacional de Seguridad Pública* que regula el Capítulo II, Sección Primera de la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>42</sup> Estos instrumentos son los que regula la Ley de coordinación fiscal que suscriben la federación y la entidad federativa. Los convenios son los instrumentos más utilizados en Alemania y España. Sobre este tema ver Rodríguez de Santiago, José María, *Los convenios entre administraciones públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1997, en todo.

<sup>43</sup> Esta técnica es la que se utiliza en los denominados *Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas* (artículo 12, fracción III de la Ley general de Asentamientos Humanos), en los que la federación tiene *participación* cuando el espacio físico territorial sujeto a ordenación comprenda el de dos o más entidades federativas (artículo 7, fracción XIV de la misma Ley general).

<sup>44</sup> Se adopta como base la clasificación de Menéndez Rexach, Ángel, en Gallego Anabitarte, Alfredo, *et al.*, *Conceptos y principios...*, *cit.*, nota 35, pp. 152-156.

- Planes.<sup>45</sup>
- Fijación de normas básicas.<sup>46</sup>

### *Ejecutivas*

- Órganos de coordinación.
- Procedimientos conjuntos.
- Informes vinculantes.
- Imposición de deberes y cargas.
- Suspensión de actos.
- Subrogación (especialmente en el ámbito municipal).

Como fácilmente se puede deducir, la articulación de los mecanismos de cooperación y de coordinación depende de la capacidad de cada sistema para confeccionar aquéllos que se adaptan de mejor medida a cada sistema federal.

## VII. REFLEXIÓN FINAL

No es posible tratar de mantener la preeminencia de alguna de las entidades territoriales (especialmente la federación) en detrimento de las entidades federativas como, desafortunadamente, continúa sucediendo en México.

La reestructuración del modelo federal mexicano pasa necesariamente por la materialización de los *principios de lealtad federal y colaboración* mediante auténticas técnicas de *cooperación* y de *coordinación*.

Es necesario tener una capacidad creativa para buscar o diseñar las técnicas que cooperación y de coordinación que mejor se ajusten a cada caso concreto a la relación entre las entidades territoriales, respetando en todo momento las características de cada concepto (igualdad-cooperación, superioridad-coordinación).

En la medida en que el modelo federal responda a estos principios básicos se desarrollará un verdadero sistema federal con actuaciones eficaces y respetuosas con el sistema de distribución de competencias, lo que, sin duda, fortalecerá el modelo constitucional.

<sup>45</sup> En este caso podría mencionarse al *Programa Nacional de Desarrollo Urbano* que regulan los artículos 12 y 13 de la Ley general de Asentamientos Humanos, al que deben sujetarse los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas.

<sup>46</sup> En este caso se ubicaría la Ley de coordinación fiscal y las leyes de bases a que he hecho referencia anteriormente.